



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO**  
**DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUÁRIAS (CCA)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (PPGCONT)**

**PIRÂMIDE DE VALOR PÚBLICO E RELATO INTEGRADO: UM  
MÓDELO PARA O SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO**

**MARIANA AZEVEDO ALVES**

**BRASÍLIA**  
**2025**

Professora Doutora Rozana Reigota Naves  
**Reitora da Universidade de Brasília**

Professor Doutor Marcio Muniz de Farias  
**Vice-Reitor da Universidade de Brasília**

Professor Doutor Roberto Goulart Menezes  
**Decano de Pós-graduação**

Professor Doutor Roberto de Góes Ellery Júnior  
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas**

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré  
**Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais**

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva  
**Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB**

MARIANA AZEVEDO ALVES

**PIRÂMIDE DE VALOR PÚBLICO E RELATO INTEGRADO: UM  
MODELO PARA O SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade de Brasília.

Área: Mensuração Contábil.

Linha de Pesquisa: Impactos da Contabilidade no Setor Público, nas Organizações e na Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. César Augusto Tibúrcio Silva  
Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana Pereira Bonfim

BRASÍLIA  
2025

Ap

Azevedo Alves, Mariana  
PIRÂMIDE DE VALOR PÚBLICO E RELATO INTEGRADO: UM MODELO  
PARA O SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO / Mariana Azevedo  
Alves; orientador César Augusto Tibúrcio Silva;  
co-orientador Mariana Pereira Bonfim. Brasília, 2025.  
178 p.

Tese(Doutorado em Ciências Contábeis) Universidade de  
Brasília, 2025.

1. Valor Público. 2. Relato Integrado. 3. Prestação de  
Contas. 4. Relatório de Gestão. I. Augusto Tibúrcio Silva,  
César, orient. II. Pereira Bonfim, Mariana, co-orient. III.  
Título.

## **MARIANA AZEVEDO ALVES**

Tese apresentada para obtenção do título de Doutora em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, da Universidade de Brasília.

## **BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. César Augusto Tibúrcio Silva**  
Universidade de Brasília  
Presidente

---

**Prof.ª Dr.ª Mariana Pereira Bonfim**  
Universidade Federal Fluminense  
Coorientadora

---

**Prof. Dr. Henrique Portulhak**  
Universidade Federal do Paraná  
Examinador Externo

---

**Prof. Dr. Olavo Venturim Caldas**  
Fucape Business School  
Examinador Externo

---

**Prof.ª Dr.ª Andrea de Oliveira Gonçalves**  
Universidade de Brasília  
Examinadora Interna

## AGRADECIMENTOS

Fazer doutorado é uma jornada coletiva que envolve o apoio de muita gente. Primeiro, agradeço aos meus queridos amigos: orientador, Prof. César, e coorientadora, Prof.<sup>a</sup> Mariana. Que sorte eu tenho de ter tido orientação tão rica, colaborativa, e cheia de afeto e respeito. Obrigada por confiarem em mim.

Prof. César, agradeço a sua generosidade imensa em compartilhar seu conhecimento de forma tão gentil e paciente com os novos aprendizes como eu. É uma oportunidade grandiosa poder conviver e aprender com o senhor, e ter construído esse trabalho sob sua orientação, múltipla de olhares, conhecimentos, cultura e bom humor.

Prof.<sup>a</sup> Mariana, que para mim é só “Mari”, em mais um marco acadêmico tenho a oportunidade de registrar minha gratidão pelo seu apoio e incentivo. Começamos nossa parceria no TCC, fizemos uma dissertação, e agora tecemos uma tese. Você é um exemplo do quanto um professor pode transformar a vida de um aluno. Muito obrigada por tudo e por tanto.

Agradeço ao PPGCONT/UnB, a todo o seu corpo de professores, alunos e secretaria. Aprendi e vivi tanto nesse processo que deixo registrada minha gratidão ao Programa por, para além do título, me conceder a oportunidade do processo de doutoramento. Em especial, aos meus colegas da 9<sup>a</sup> turma, por todo conhecimento e suporte mútuo durante as aulas e após elas. Aos queridos Jacelma, André, Luciana, Diego, Kamilla, e Mara, obrigada pelo apoio e amizade.

Agradeço à CAPES, pelo fomento e incentivo à minha jornada no doutorado e à produção dessa pesquisa. Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, agradeço a concessão de licença para doutorado, fruto de uma política pública nacional de desenvolvimento de servidores, muito valiosa para a minha carreira e para o meu potencial de contribuição na administração pública.

Agradeço à banca examinadora pelas valiosas contribuições nos dois momentos prévios à defesa em que pudemos discutir o trabalho: no consórcio doutoral do 10º Congresso UnB de Contabilidade e Governança, e na qualificação. Os apontamentos realizados pelos professores nestes momentos me fizeram pensar o trabalho por outras perspectivas, me dando a oportunidade de melhorá-lo. Agradeço a contribuição na construção dessa tese.

Por trás de uma vida acadêmica e profissional, há pessoas nos dando apoio, suporte, amor. Agradeço ao meu marido, Michel, que esteve comigo ao longo de todo o processo, e assumiu esse sonho como um sonho coletivo, me dando todo apoio para que eu chegassem até aqui. Obrigada pelas madrugadas me esperando ou me levando para a rodoviária; pela compreensão, escuta sensível e incentivo em todas as etapas do doutorado.

Agradeço aos meus pais, por todo incentivo ao longo da vida para que eu seguisse estudando e tendo coragem de seguir meus sonhos (e abandonos). Minha mãe, por ter sempre sido um exemplo de força e coragem feminina. Meu pai, pela introdução ao mundo dos livros, sebos, bibliotecas, museus. Aos dois, pelo estímulo, sempre, a seguir adiante na vida com coragem e sensibilidade. Essa conquista é nossa.

À vida, aos encontros, aos desencontros, às escolhas e desistências que me trouxeram até aqui e que hoje fazem sentido, agradeço. Que sorte a minha de, só tendo uma vida, poder viver essa que eu vivo.

## RESUMO

A contabilidade no setor público tem ampliado seu foco para incluir impactos sociais e ambientais, impulsionada por acordos como a Agenda 2030 da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento sustentável, demandando transparência e responsabilização. Nesse cenário, a divulgação do Valor Público (VP) é relevante para a compreensão da atuação da administração pública e o fortalecimento da confiança social. O Relato Integrado (RI), originário do setor privado e obrigatório no setor público federal brasileiro desde 2018, por exigência do Tribunal de Contas da União, surge como uma abordagem que propõe comunicar a criação de VP por meio da integração de seis capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social e de relacionamento, e natural). Contudo, a literatura ainda carece de uma base conceitual que articule o conceito de VP no RI e de pesquisas aplicadas para estruturar e divulgar esse valor de forma abrangente, apesar de modelos como a Pirâmide de VP (Bracci *et al.*, 2014) já existirem. Diante disso, o objetivo geral da tese é desenvolver um referencial de estruturação e divulgação de VP para o setor público federal brasileiro, fundamentado na Pirâmide de VP de Bracci *et al.* (2014), no Fluxo de Geração de Valor do RI e na base conceitual elaborada no âmbito da pesquisa. Para isso, são estabelecidos três objetivos específicos: (1) elaborar uma Base Conceitual de VP no contexto do RI para o setor público federal brasileiro, comparando os guias do IIRC & CIPFA (2016) e do TCU (2022); (2) desenvolver a Pirâmide Integrada de Geração de VP, adaptando o modelo de Bracci *et al.* (2014) com base nos resultados do objetivo 1 e na literatura; e (3) aplicar esse modelo em um estudo de caso de uma Universidade pública federal líder no iESGo para demonstrar sua aplicabilidade. A Base Conceitual (Objetivo 1) revelou diferenças significativas entre as abordagens do IIRC & CIPFA (estratégia, sustentabilidade) e do TCU (controle, responsabilização, com lacunas na abordagem de "capitais" e sustentabilidade). Ambos os vieses foram integrados em nove conceitos, visando equilibrar a amplitude das dimensões do VP e a perspectiva regulatória brasileira. A Pirâmide Integrada de Geração de VP (Objetivo 2) foi então desenvolvida oferecendo um guia para o reconhecimento e a comunicação das diversas camadas de criação de valor, sendo organizada em cinco níveis: (5) Valor Econômico Intangível; (4) Valor Econômico Tangível; (3) Valor Sustentável; (2) Valor de Relacionamento (foco no engajamento dialógico); e (1) VP. No estudo de caso (Objetivo 3) da UFRN, líder no iESGo, a análise do Relatório de Gestão de 2024 demonstrou a aplicabilidade da Pirâmide. Embora a missão da UFRN reconheça aspectos intangíveis, seu modelo de negócios contraditoriamente subavalia capitais como o intelectual, natural e social e de relacionamento, evidenciando uma desconexão entre a estratégia e a representação dos capitais que geram valor. Apesar disso, a Universidade mostra iniciativas amplas na geração de valor, utilizando técnicas de comunicação eficazes. A presente tese oferece um referencial prático e conceitual para aprimorar o reconhecimento e a divulgação do VP no setor federal brasileiro, e contribui para a literatura da Teoria do VP, atualizando um instrumento elaborado no âmbito da Teoria, em alinhamento com as discussões recentes sobre o tema.

Palavras-chave: VP. Relato Integrado. Prestação de Contas. Relatório de Gestão.

## ABSTRACT

*Public sector accounting has broadened its focus to include social and environmental impacts, driven by agreements such as the UN's 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals, which demand transparency and accountability. In this context, the disclosure of Public Value is relevant for understanding the actions of public administration and strengthening social trust. Integrated Reporting (IR), originating from the private sector and mandatory in the Brazilian federal public sector since 2018 at the request of the Court of Audit (TCU), emerges as an approach that proposes to communicate the creation of Public Value through the integration of six capitals (financial, manufactured, intellectual, human, social and relationship, and natural). However, the literature still lacks a conceptual foundation that articulates the concept of Public Value within IR and applied research to structure and disclose this value comprehensively, despite the existence of models such as the Public Value Pyramid (Bracci et al., 2014). Given this, the general objective of this thesis is to develop a framework for structuring and disclosing Public Value for the Brazilian federal public sector, grounded in Bracci et al.'s (2014) Public Value Pyramid, the IR Value Creation Process, and the conceptual basis developed within this research. To this end, three specific objectives are established: (1) to elaborate a Public Value Conceptual Basis in the context of IR for the Brazilian federal public sector, comparing the guides from IIRC & CIPFA (2016) and TCU (2022); (2) to develop the Integrated Public Value Creation Pyramid, adapting the Bracci et al. (2014) model based on the results of objective 1 and the literature; and (3) to apply this model in a case study of a leading federal public university in the iESGo ranking to demonstrate its applicability. The Conceptual Basis (Objective 1) revealed significant differences between the IIRC & CIPFA approaches (strategy, sustainability) and the TCU (control, accountability), with gaps in the latter's approach to "capitals" and sustainability. Both biases were integrated into nine concepts, aiming to balance the breadth of value dimensions and the Brazilian regulatory perspective. The Integrated Public Value Creation Pyramid (Objective 2) was then developed, offering a guide for the recognition and communication of the various layers of value creation, structured into five levels: (5) Intangible Economic Value; (4) Tangible Economic Value; (3) Sustainable Value; (2) Relationship Value (focus on dialogical engagement); and (1) Public Value. In the case study (Objective 3) of UFRN, the leader in the iESGo ranking, the analysis of its 2024 Management Report demonstrated the Pyramid's applicability. Although UFRN's mission recognizes intangible aspects, its business model contradictorily undervalues capitals such as intellectual, natural, and social and relationship, highlighting a disconnect between strategy and the representation of the capitals that generate value. Despite this, the University shows broad initiatives in value creation, using effective communication techniques. This thesis offers a practical and conceptual framework to improve the recognition and disclosure of Public Value in the Brazilian federal sector and contributes to the Public Value Theory literature by updating an instrument developed within the theory, in alignment with recent discussions on the topic.*

*Keywords: Public Value. Integrated Report. Accountability. Management Report.*

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - <i>Clusters</i> temáticos de VP .....	26
Tabela 2 - Capitais do RI adaptados ao setor público .....	36
Tabela 3 - Princípios norteadores do RI .....	37
Tabela 4 - Elementos de Conteúdo do RI.....	38
Tabela 5 - Elementos de Conteúdo do Relatório de Gestão e relação com os elementos de conteúdo da EIRI .....	45
Tabela 6 - Etapas da Análise de Conteúdo .....	53
Tabela 7 - Códigos utilizados na análise do Relatório de Gestão .....	58
Tabela 8 - Síntese das Classes geradas .....	67
Tabela 9 - Síntese temática das Classes.....	74
Tabela 10 - Análise comparativa das classes temáticas .....	77
Tabela 11 - Análise Comparativa das Categorias e do perfil dos documentos .....	82
Tabela 12 - Base Conceitual de VP no contexto do Relato Integrado aplicado ao setor público federal brasileiro .....	87
Tabela 13 - Elementos que compõem a Pirâmide Integrada de Geração de VP .....	93
Tabela 14 - Relação da Cadeia de Valor com a Pirâmide Integrada .....	109
Tabela 15 - Ocorrência de códigos a partir da lente analítica da Pirâmide Integrada de VP .	111
Tabela 16 - Dimensões da geração de VP da UFRN (2024) .....	128
Tabela 17 - Composição do Corpus Textual .....	149
Tabela 18 - Lista de palavras unificadas com underline .....	153
Tabela 19 - Frequência de formas ativas no primeiro quartil do Guia IIRC & CIPFA (2016) .....	158
Tabela 20 - Frequência de formas ativas do Guia TCU (2022) .....	166
Tabela 21 - Principais Conceitos do Guia IIRC & CIPFA (2016) .....	175
Tabela 22 - Principais Conceitos do Guia TCU (2022).....	176

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema de Gestão de Desempenho da Pirâmide de VP .....	30
Figura 2 - Processo de geração/preservação/corrosão de valor .....	39
Figura 3 - Desenho da Pesquisa.....	48
Figura 4 - Nuvem de palavras mais frequentes Guia IIRC & CIPFA (2016) .....	61
Figura 5 - Análise de Similitude Guia IIRC & CIPFA (2016).....	63
Figura 6 - Palavras características de cada classe do Guia IIRC & CIPFA (2016).....	65
Figura 7 - Nuvem de Palavras mais frequentes Guia TCU (2022).....	70
Figura 8 - Análise de Similitude Guia TCU (2022) .....	72
Figura 9 - Palavras características de cada classe do Guia TCU (2022) .....	73
Figura 10 – Arquitetura da Pirâmide Integrada de Geração de VP .....	90
Figura 11 - Pirâmide Integrada de Geração de VP .....	91
Figura 12 - Cadeia de Valor da UFRN (2024) .....	108
Figura 13 - Modelo de Negócios da UFRN (2024).....	111
Figura 14 - Intertexto em “Informações orçamentárias, financeiras e contábeis”.....	116
Figura 15 - Mapa Estratégico da UFRN .....	119
Figura 16 - Pirâmide Integrada de Geração de Valor da UFRN (2024).....	127
Figura 17 - Cluster Temático da Classe 6 (13,3%).....	159
Figura 18 - Cluster Temático da Classe 3 (17,7%).....	160
Figura 19 - <i>Cluster</i> Temático da Classe 4 (16.6%) .....	161
Figura 20 - <i>Cluster</i> Temático da Classe 1 (17.1%) .....	163
Figura 21 - <i>Cluster</i> Temático da Classe 2 (15.5%) .....	164
Figura 22 - <i>Cluster</i> Temático da Classe 5 (19.9%) .....	165
Figura 23 - <i>Cluster</i> Temático da Classe 1 (21,1%) .....	167
Figura 24 - <i>Cluster</i> Temático da Classe 2 (14,7%) .....	168
Figura 25 - <i>Cluster</i> Temático da Classe 5 (18,1%) .....	170
Figura 26 - <i>Cluster</i> Temático da Classe 6 (14,2%) .....	171
Figura 27 - <i>Cluster</i> Temático da Classe 3 (15,7%) .....	172
Figura 28 - <i>Cluster</i> Temático da Classe 4 (16,2%) .....	173

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A4S .....	<i>Accounting for Sustainability</i>
BEI.....	<i>benefícios econômicos intangíveis</i>
BET.....	<i>benefícios econômicos tangíveis</i>
BS .....	<i>benefícios sociais</i>
BSE.....	<i>benefícios sociais e econômicos</i>
CGU.....	Controladoria-Geral da União
CHD.....	<i>Classificação Hierárquica Descendente</i>
CIPFA.....	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
EIRI .....	<i>Estrutura Internacional do Relato Integrado</i>
ESG.....	<i>Environmental, Social and Governance</i>
GRI .....	<i>Global Reporting Initiative</i>
iESGo .....	<i>índice ESG</i>
IFRS.....	<i>International Financial Reporting Standards</i>
IGG .....	<i>Índice Integrado de Governança e Gestão Pública</i>
IIRC .....	<i>International Integrated Reporting Council</i>
INTOSAI .....	International Organization of Supreme Audit Institutions
Iramuteq.....	<i>Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires</i>
ISSB.....	<i>International Sustainability Standards Board</i>
ODS .....	<i>Objetivos de Desenvolvimento Sustentável</i>
ONU .....	<i>Organização das Nações Unidas</i>
PLS .....	<i>Plano de Logística Sustentável</i>
RI .....	<i>Relato Integrado</i>
SASB .....	<i>Sustainability Accounting Standards Board</i>
SEI .....	<i>sacrifícios econômicos intangíveis</i>
SET .....	<i>sacrifícios econômicos tangíveis</i>
SS.....	<i>sacrifícios sociais</i>
SSE .....	<i>sacrifícios sociais e econômicos</i>
TCU .....	<i>Tribunal de Contas da União</i>
UFRN .....	<i>Universidade Federal do Rio Grande do Norte</i>
UPCs.....	<i>Unidades Prestadoras de Contas</i>
VP.....	<i>Valor Público</i>
VRF .....	<i>Value Reporting Foundation</i>

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1 <i>Contextualização .....</i>	14
1.2 <i>Problema de Pesquisa .....</i>	16
1.3 <i>Objetivo Geral e Objetivos Específicos .....</i>	18
1.4 <i>Justificativa e Relevância .....</i>	19
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>23</b>
2.1.1 <i>A Pirâmide de VP .....</i>	29
2.1.2 <i>Desafios e limitações da divulgação e gestão do VP.....</i>	31
2.2 O RELATO INTEGRADO .....	33
2.2.1 <i>Contextualização .....</i>	33
2.2.2 <i>A Estrutura Internacional do Relato Integrado (EIRI) .....</i>	35
2.2.3 <i>Fluxo de geração de valor do Relato Integrado e sua relação com a Teoria do VP .....</i>	39
<b>2.3 VP E RELATO INTEGRADO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO .....</b>	<b>40</b>
2.3.1 <i>Contexto brasileiro de Controle Horizontal .....</i>	40
2.3.2 <i>Experiência brasileira de adoção do RI no setor público federal .....</i>	42
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>47</b>
<b>3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2 MÉTODO PARA O OBJETIVO ESPECÍFICO 1 - DESENVOLVENDO O REFERENCIAL CONCEITUAL .....</b>	<b>50</b>
<b>3.3 MÉTODO PARA O OBJETIVO ESPECÍFICO 2 - DESENVOLVENDO A PIRÂMIDE INTEGRADA DE VP .....</b>	<b>56</b>
<b>3.4 MÉTODO PARA O OBJETIVO ESPECÍFICO 3 - APLICANDO A PIRÂMIDE INTEGRADA DE VP .....</b>	<b>57</b>
3.4.1 <i>Seleção do estudo de caso .....</i>	57
3.4.2 <i>Análise de Conteúdo e aplicação da Pirâmide Integrada como ferramenta analítica .....</i>	58
<b>4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>60</b>
<b>4.1 ANÁLISE LEXICAL COM APOIO DO SOFTWARE IRAMUTEQ .....</b>	<b>60</b>
4.1.1 <i>Apresentação e discussão dos Resultados - Guia do IIRC &amp; CIPFA (2016) .....</i>	60
4.1.2 - <i>Apresentação e discussão dos Resultados - Guia TCU (2022) .....</i>	70
4.1.3 <i>Discussão comparativa do perfil dos documentos conforme análise lexicométrica</i>	76

<b>4.2 ANÁLISE CATEGORIAL DE CONTEÚDO COM APOIO DO <i>SOFTWARE ATLAS TI</i>.....</b>	78
4.2.1 <i>Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial .....</i>	78
4.2.2 <i>Natureza e definição de VP .....</i>	80
4.2.3 <i>Aspectos da comunicação de geração de valor .....</i>	81
4.2.4 <i>Análise Comparativa das Categorias e do perfil dos documentos conforme resultados do Atlas TI .....</i>	82
<b>4.3 SINTETIZANDO E DESENVOLVENDO A BASE CONCEITUAL .....</b>	85
<b>4.4 CONSTRUINDO A PIRÂMIDE INTEGRADA DE GERAÇÃO DE VP.....</b>	88
<b>4.5 APLICANDO A PIRÂMIDE INTEGRADA COMO LENTE ANALÍTICA DO RELATÓRIO DE GESTÃO DA UFRN (2024) .....</b>	107
4.5.1 <i>Nível 5 - Valor Econômico Intangível.....</i>	113
4.5.2 <i>Nível 4 - Valor Econômico Tangível .....</i>	115
4.5.3 <i>Nível 3 - Valor Sustentável .....</i>	117
4.5.4 <i>Nível 2 - Valor de Relacionamento .....</i>	121
4.5.5 <i>Perspectivas Regulatórias sobre divulgação de VP .....</i>	124
4.5.6 <i>Discussão Geral dos Resultados .....</i>	126
<b>5. RELACIONANDO OS RESULTADOS: CONSTRUINDO UM REFERENCIAL PARA O SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO .....</b>	129
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	133
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	136
<b>APÊNDICES .....</b>	148
<b>APÊNDICE 1 – PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS DA ANÁLISE LEXICOMÉTRICA .....</b>	148
<b>APÊNDICE 2 - LIVRO DE CÓDIGOS OBJETIVO ESPECÍFICO 1.....</b>	156
<b>APÊNDICE 3 - FREQUÊNCIA DE FORMAS ATIVAS DO GUIA IIRC &amp; CIPFA (2016).....</b>	158
<b>APÊNDICE 4 - ANÁLISE DETALHADA DAS CLASSES DO IRAMUTEQ (IIRC &amp; CIPFA, 2016).....</b>	159
<b>APÊNDICE 5 - FREQUÊNCIA DE FORMAS ATIVAS DO GUIA TCU (2022).....</b>	166
<b>APÊNDICE 6 - ANÁLISE DETALHADA POR CLASSE (GUIA TCU, 2022) .....</b>	167
<b>APÊNDICE 7 - PRINCIPAIS CONCEITOS DOS DOCUMENTOS ANALISADOS NO OBJETIVO ESPECÍFICO 1 .....</b>	175

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 *Contextualização*

A contabilidade, tradicionalmente focada na perspectiva financeira, tem buscado uma visão mais ampla, que inclui os impactos sociais e ambientais das organizações (Songini *et al.*, 2023). A evolução dos desafios globais nas últimas duas décadas evidenciou a insuficiência de práticas contábeis tradicionais também no setor público (Tommasetti *et al.*, 2020).

A crescente importância da sustentabilidade, evidenciada pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e os Objetivos de Desenvolvimento sustentável (ODS), exige que as entidades públicas, como agentes chave do desenvolvimento sustentável, prestem contas de suas ações (Stefanescu, 2021; Tommasetti *et al.*, 2020). A pressão por transparência e responsabilidade impulsiona a busca por novas formas de reportar, que permitam demonstrar a geração de Valor Público (VP) de forma mais completa (Manes-Rossi *et al.*, 2020).

A divulgação do VP surge como um elemento fundamental nesse contexto (Garlatti *et al.*, 2024; Gherardi *et al.*, 2021). Embora a discussão sobre a inclusão dos aspectos de sustentabilidade no espectro do VP ainda esteja em andamento, a literatura aponta para a necessidade da consideração de desafios ambientais na estratégia de VP (Coffey, 2021; Vollmer, 2021). Ao demonstrar os benefícios e sacrifícios sociais, econômicos e ambientais gerados pelas atividades das instituições públicas, essa prática contribui para uma maior compreensão da atuação do Estado e para a manutenção de uma relação de confiança entre a sociedade e o governo (Manes-Rossi & Orelli, 2020), respondendo aos desafios atuais.

A expectativa é que as instituições gerem VP alinhado com os princípios da sustentabilidade econômica, ambiental e social (Argento *et al.*, 2020; Kaur & Lodhia, 2019). Segundo Moore (1995, 2000), autor cujo trabalho é central na discussão, e no qual essa pesquisa se baseia, VP é aquilo que é criado ou acrescentado pelas atividades da administração pública, a partir da conquista de valor econômico e social decorrente de sua atuação, onde os benefícios obtidos superam os sacrifícios realizados. Essa demanda por transparência e responsabilização abrange uma ampla gama de organizações, desde governos e empresas estatais, até instituições de ensino e saúde (Manes-Rossi *et al.*, 2020).

Diante disso, o setor público vem utilizando novos formatos de relatórios que deem conta de abranger o reporte de informações financeiras e não-financeiras relacionadas à sua ação de geração de VP (Bracci *et al.*, 2021; Gherardi *et al.*, 2021; Manes-Rossi *et al.*, 2020). O Relato Integrado (RI) surge como uma alternativa promissora nesse contexto, ao buscar a integração

entre 6 diferentes tipos de capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social e de relacionamento, e natural), permitindo uma compreensão mais completa da atuação das organizações públicas (Gherardi *et al.*, 2021; Stefanescu, 2021).

O RI é uma abordagem que busca permitir às organizações comunicarem de forma clara e concisa como criam valor ao longo do tempo (IFRS Foundation, 2021). Ao considerar a interligação entre diferentes tipos de capital, o RI demonstra como as decisões organizacionais impactam esses elementos (IFRS Foundation, 2021).

A literatura aponta que a ênfase nas relações entre esses capitais torna o RI adequado para mostrar as estratégias de sustentabilidade das organizações públicas (Manes-Rossi *et al.*, 2020). Sua abordagem integrada, que combina aspectos financeiros e não financeiros, também o leva a ser apontado como adequado para demonstrar o alinhamento com os ODS, uma demanda premente aos administradores públicos (Stefanescu, 2021).

O Fluxo de Geração de Valor é um componente central do RI que demonstra como a organização cria, preserva ou destrói valor ao longo do tempo (IFRS Foundation, 2021). Esse processo é detalhado no relatório integrado, um documento que busca apresentar, de forma clara e concisa, como a organização gera valor para seus *stakeholders* (IFRS Foundation, 2021).

A Estrutura Internacional do Relato Integrado (EIRI) foi criada em 2013 e passou por atualizações em 2021 (IFRS Foundation, 2021). Inicialmente desenvolvida pelo *International Integrated Reporting Council* (IIRC), a EIRI é agora gerenciada pelo *International Sustainability Standards Board* (ISSB), criada em 2022 (Pigatto *et al.*, 2023). O ISSB, uma entidade composta de especialistas e apoiada por diversas organizações focadas em relatórios de sustentabilidade, tem como objetivo estabelecer padrões globais para a divulgação de informações sobre sustentabilidade, com foco nas necessidades do mercado financeiro (Pigatto *et al.*, 2023).

Embora originário do setor privado, o RI tem se mostrado relevante para o setor público. A busca por demonstrar como as entidades públicas geram VP para a sociedade, utilizando diversos tipos de recursos, impulsiona a sua adoção (Sonnerfeldt & Pontoppidan, 2023). Países como Itália, Alemanha, Nova Zelândia, Austrália, África do Sul e Brasil já apresentam experiências concretas de implementação do RI no setor público (Iacuzzi *et al.*, 2020; Maria *et al.*, 2021).

No Brasil, o processo de adoção do RI no setor público federal teve início em 2016 (Maria *et al.*, 2021; Ribeiro *et al.*, 2023), nas empresas estatais. Em 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) tornou obrigatório o uso do formato do RI nos Relatórios de Gestão das

entidades públicas, sendo este último o principal instrumento de prestação de contas da administração pública federal (Tribunal de Contas da União, 2022).

De acordo com o tribunal, essa mudança visava transformar esses relatórios em documentos estratégicos, de modo que as entidades evidenciem sobre seu processo de geração de VP, e como seus resultados e produtos se alinham aos seus objetivos (Tribunal de Contas da União, 2022). Em 2020, a obrigação de uso da estrutura do RI foi formalmente incorporada à principal norma de prestação de contas do país, consolidando sua importância no setor público federal brasileiro (Tribunal de Contas da União, 2022).

Além de relevante no âmbito da gestão pública brasileira, a experiência do Brasil no cenário internacional da discussão sobre evidenciação de VP também é importante tendo em vista sua participação pioneira no programa piloto do RI, contando com duas instituições públicas (Ribeiro *et al.*, 2023). Além disso, a participação do Brasil em organizações internacionais relevantes, como, por exemplo, a INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) aumentam o destaque às práticas de evidenciação de VP adotadas pelo país (Tribunal de Contas da União, 2023).

### *1.2 Problema de Pesquisa*

A integração de informações financeiras e não financeiras em relatórios de organizações públicas apresenta desafios significativos (Gherardi *et al.*, 2021). A diversidade de *stakeholders*, a necessidade de responsabilização e a rigidez da regulamentação no setor público dificultam a criação de relatórios completos e compreensíveis (Gherardi *et al.*, 2021; Manes-Rossi, 2018). A busca por conformidade com as normas pode levar à padronização excessiva, comprometendo a capacidade de comunicar a complexidade e a singularidade dessas organizações (Bartocci & Picciaia, 2013; Manes-Rossi *et al.*, 2020; Othman *et al.*, 2022).

Embora o RI tenha como objetivo principal comunicar a geração de valor, a literatura aponta para uma lacuna conceitual significativa: a falta de clareza sobre o próprio conceito de valor no contexto do RI (Feng *et al.*, 2017; Marçal *et al.*, 2022). Essa ambiguidade permite diversas interpretações e compromete a solidez da abordagem como ferramenta de comunicação (Chaidali & Jones, 2017; Feng *et al.*, 2017; Flower, 2015).

A literatura sobre VP é diversa e complexa, com múltiplas interpretações sobre o que constitui esse conceito. Jensen *et al.* (2024) identificam seis grandes grupos de estudos sobre VP: estratégia de VP; interesse público e valores políticos; motivação para o serviço público; gestão de VP; cocriação de VP; VP digital. A “estratégia de VP”, iniciada a partir da discussão

de Moore (1995), e a “gestão do VP”, que enquadra o VP em uma perspectiva paradigmática e de governança (O’Flynn, 2007), são as áreas mais interconectadas às demais e consolidadas na literatura (Jensen *et al.*, 2024).

Apesar do crescente interesse na Teoria do VP, a aplicação prática desse conceito ainda enfrenta desafios (Bracci *et al.*, 2019; Faulkner & Kaufman, 2018; Hartley *et al.*, 2017). Diante da diversidade de perspectivas sobre o que é o VP, os modos de reconhecimento e divulgação também se mostram variados, refletindo diferentes concepções do termo (Jensen *et al.*, 2024). Moore, um dos principais autores sobre o tema, destacou em trabalhos posteriores (Moore, 2000, 2003, 2013, 2014) a importância dos métodos de gestão para definir o VP e incentivar a gestão pública a ser mais responsável (Jensen *et al.*, 2024).

Estudos anteriores iniciaram as tentativas de estruturar e operacionalizar o conceito. Bracci *et al.* (2014), por exemplo, desenvolveram um modelo de gestão de desempenho, a Pirâmide de VP, para um teatro italiano. A Pirâmide considera a perspectiva do cidadão e da administração pública na estruturação e divulgação do VP (Deidda Gagliardo, 2002).

O estudo de Salemans e Budding (2022) analisou como as maiores Universidades holandesas comunicam o VP em seus documentos oficiais. Os resultados demonstraram que, embora todas as instituições afirmem se dedicar à criação de VP, a maioria ainda utiliza indicadores de desempenho mais tradicionais, focados em processos internos e resultados específicos.

Ainda, Dallagnol e Portulhak (2025) demonstraram um panorama de prevalência de narrativas relacionadas à divulgação de VP, em detrimento de indicadores, principalmente na divulgação que excede elementos de divulgação considerada obrigatória. Em estudo focado na divulgação de VP por Universidades federais brasileiras nos Relatórios de Gestão, os autores elaboraram um índice de divulgação de VP com base no *Public Value Scorecard* (Moore, 2003).

Partindo da perspectiva do Triângulo Estratégico de Moore, que observa a dinâmica de geração de VP a partir de 3 dimensões (Legitimidade e apoio, capacidades operacionais, e criação de VP), os autores analisaram a divulgação de 65 Universidades federais brasileiras, e seus determinantes. Os resultados demonstram baixa divulgação da dimensão de legitimidade e alta divulgação das capacidades operacionais, o que os autores apontam que está relacionado com uma orientação para a Nova Gestão Pública, nessas instituições.

A dificuldade de reconhecer e divulgar o VP também é uma lacuna persistente nas discussões sobre o RI no setor público. A ausência de uma definição clara de valor na estrutura do RI (Marçal *et al.*, 2022), e a subjetividade na abordagem da EIRI quanto aos elementos

fundamentais do RI contribuem para uma divulgação de valor superficial e pouco material, comprometendo a utilidade da informação (Pigatto *et al.*, 2023). Em 2016, o IIRC e o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) trataram sobre o tema do RI no setor público, mas também não apresentaram uma definição (IIRC & CIPFA, 2016).

Diante da complexidade em reconhecer o VP, bem como da necessidade de uma comunicação mais transparente e integrada no setor público, surge a seguinte questão de pesquisa: **Como desenvolver um referencial integrado que permita estruturar e divulgar o Valor Público de forma abrangente no setor público federal brasileiro, utilizando a abordagem do relato integrado?**

### *1.3 Objetivo Geral e Objetivos Específicos*

O objetivo geral da tese é desenvolver um referencial de estruturação e divulgação de Valor Público para o setor público federal brasileiro. Tal referencial será fundamentado na Pirâmide de Valor Público de Bracci *et al.* (2014), no Fluxo de Geração de Valor do Relato Integrado, e na base conceitual de Valor Público no contexto do Relato Integrado aplicado ao setor público federal brasileiro. Para tanto, a tese articula três objetivos específicos:

**Objetivo Específico 1** - Elaborar uma Base Conceitual de Valor Público no contexto do Relato Integrado aplicado ao setor público federal brasileiro. Isso será feito comparando as categorias temáticas do IIRC & CIPFA (2016) e do TCU (2022), à luz da Teoria do Valor Público.

**Objetivo Específico 2** - Desenvolver a Pirâmide Integrada de Geração de Valor Público. Este modelo integra a Pirâmide de Valor Público (Bracci *et al.*, 2014), o Fluxo de Geração de Valor do Relato Integrado, a base conceitual do objetivo específico 1, e a literatura, visando a estruturação e a divulgação do Valor Público no setor público federal brasileiro.

**Objetivo Específico 3** - Aplicar, através de um estudo de caso de uma Universidade pública federal líder no iESGo, a Pirâmide Integrada de Geração de Valor Público, para demonstrar a aplicabilidade do instrumento criado.

O primeiro objetivo específico consiste em analisar a semântica da geração de VP no contexto do RI no setor público federal brasileiro (a partir do documento do TCU, 2022). Essa análise foi comparada e discutida com a perspectiva do RI para o setor público, conforme o documento do IIRC e CIPFA (2016), e, ambas, com a Teoria do VP. Buscou-se, assim, elaborar

uma nova base conceitual de VP aplicada ao setor público federal brasileiro, que integra as categorias semânticas de VP abordadas nesses documentos, contribuindo para o avanço da discussão no setor público federal brasileiro.

No segundo objetivo específico, os resultados da análise teórica do objetivo específico 1 serviram como base para a construção da Pirâmide Integrada de Geração de VP, um modelo que integra a Pirâmide de VP, o Fluxo de Geração de Valor do Relato Integrado e a base conceitual elaborada. Essa ferramenta permite reconhecer e comunicar as dimensões da geração de VP nas instituições federais brasileiras. A integração desses diferentes *frameworks* permite uma visão mais completa e abrangente da criação de VP no setor público.

O terceiro objetivo específico visa aplicar, através de um estudo de caso de uma Universidade pública federal líder no índice ESG (*Environmental, Social and Governance*) (iESGo), a Pirâmide Integrada de Geração de VP, para demonstrar a aplicabilidade do instrumento criado. Parte-se da premissa de que essa instituição é um exemplo de boas práticas em atendimento às expectativas ambientais, sociais e de governança, o que a torna relevante para a divulgação. A literatura sugere que o estudo de caso de organizações que adotam boas práticas auxilia na compreensão de elementos particulares a casos específicos (de Villiers *et al.*, 2019).

#### *1.4 Justificativa e Relevância*

A Teoria do VP aponta que a estruturação e divulgação do VP é um desafio complexo devido à sua natureza subjetiva e contextual (Bracci *et al.*, 2021; Faulkner & Kaufman, 2018). Embora a literatura ressalte a importância de desenvolver modelos práticos para reconhecer e divulgar o VP gerado pelo setor público, sua operacionalização ainda enfrenta obstáculos significativos (Bracci *et al.*, 2021; Faulkner & Kaufman, 2018).

Conforme discussão prévia, poucos trabalhos na área de Contabilidade Pública têm se voltado a desenvolver pesquisas que permitam a estruturação do conceito de VP (Bracci *et al.*, 2019, 2021; Steccolini, 2018). Diante desse cenário, o contexto brasileiro de uso do RI no setor público surge como uma alternativa promissora para fundamentar uma estrutura de reconhecimento e divulgação de VP.

A obrigatoriedade do RI para todas as instituições públicas federais que prestam contas ao TCU, aliada ao seu foco na demonstração da geração de valor, torna essa estrutura um ponto de partida para a construção de um modelo analítico. Embora pesquisas qualitativas aplicadas não permitam generalizações estatísticas, contextos particulares analisados em profundidade

podem fornecer riqueza de detalhamento útil à teorização e à prática no campo contábil (de Villiers *et al.*, 2019).

A literatura sobre a Teoria do VP tem apontado o RI como um mecanismo de comunicação de relevância crescente para que as entidades públicas demonstrem sua capacidade de gerar valor. Bracci *et al.* (2019) e Garlatti *et al.* (2024) apontam que o RI possui um potencial transformador para a contabilidade pública, proporcionando uma visão mais holística da criação de valor, com foco na eficácia e nos resultados sociais e ambientais.

Ainda, trabalhos anteriores têm demonstrado o potencial que o RI tem de ampliar o relacionamento entre a administração pública e o cidadão, através da contabilidade dialógica, que entende a contabilidade enquanto um sistema relacional, que deve promover o diálogo entre as partes interessadas e as organizações (Pärl *et al.*, 2020; Roslender & Nielsen, 2021). No entanto, a literatura aponta que o envolvimento das partes interessadas ainda é pouco considerado em estudos sobre geração de VP (Bisogno *et al.*, 2025).

O RI também enfrenta desafios significativos. A ausência de uma definição clara e consensual de valor constitui uma lacuna importante (Marçal *et al.*, 2022), o que pode comprometer sua aplicação prática (Chaidali & Jones, 2017; Feng *et al.*, 2017; Marçal *et al.*, 2022). O próprio IIRC reconheceu a necessidade de pesquisas adicionais para aprimorar a compreensão e aplicação do conceito de criação de valor no contexto do RI (Marçal *et al.*, 2022).

A literatura sobre RI no setor público evidencia a necessidade de aprofundar as pesquisas sobre o conceito de valor, especialmente no que se refere à sua divulgação (Gherardi *et al.*, 2021; Guthrie & Martin-Sardesai, 2020; Marçal *et al.*, 2022). Essa lacuna é ainda mais evidente no contexto brasileiro, onde existem poucas pesquisas que investigam as nuances da aplicação do RI, em especial dentro de uma perspectiva de VP (Dallagnol, 2023; Dallagnol & Portulhak, 2025; Maria *et al.*, 2021).

Assim, pesquisas mais recentes (Bracci *et al.*, 2021; Heise & Gros, 2024; Kaur & Lodhia, 2019) apontam para a relevância da adaptação da EIRI para o setor público, considerando as particularidades das organizações e os desafios da gestão do VP. O trabalho de Dallagnol e Portulhak (2025) demonstrou que, embora haja um bom nível de divulgação do VP nos relatórios de Universidades federais brasileiras, há espaço para melhoria, especialmente na dimensão de legitimidade e apoio social. A pesquisa também evidenciou a influência do modelo de prestação de contas do TCU na forma como as Universidades divulgam o VP.

Ainda que haja indícios de uma conexão entre o RI e a Teoria do VP (Bracci *et al.*, 2019; Garlatti *et al.*, 2024), a compatibilidade entre os conceitos de valor de ambas as abordagens ainda não foi devidamente explorada (Othman *et al.*, 2022). O RI, com seu foco no mercado, e a Teoria do VP, com uma visão mais abrangente e voltada ao Públíco, apresentam diferentes perspectivas (Othman *et al.*, 2022).

Diversos estudos enfatizam a importância de demarcar as diferenças entre a administração pública e privada, considerando suas posições, interesses e objetivos distintos (Biondi & Bracci, 2018; Caruana & Grech, 2019; Sonnerfeldt & Pontoppidan, 2023). Os autores alertam para a necessidade de se evitar que o RI seja apenas um discurso e de garantir a evidenciação efetiva do VP.

A análise do setor público brasileiro, neste contexto, oferece uma oportunidade para aprofundar o conhecimento sobre a aplicação do RI. A relevância do Brasil como objeto de estudo se justifica por características institucionais e de desenvolvimento que tornam sua experiência em potencial de pesquisa valioso e com possibilidade de gerar lições replicáveis para outras realidades.

Primeiro, o Brasil tem um papel pioneiro e de destaque na adoção do RI. Conforme apontam Ribeiro *et al.* (2023), o país foi o segundo em número de participantes no projeto piloto global de 2013, incluindo instituições públicas. Essa experiência se intensificou com a obrigatoriedade do RI para todas as instituições federais que prestam contas ao TCU.

Essa determinação regulatória, combinada com a liderança do próprio TCU na INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) de 2022 a 2025, cria um cenário de estudo singular. Ele permite investigar a interação entre o órgão de controle e as entidades públicas, oferecendo reflexões sobre como a divulgação de VP é moldada por exigências institucionais, um tema relevante para países que buscam fortalecer seu processo de prestação de contas.

Em segundo lugar, o Brasil oferece um campo propício para a adaptação de ferramentas. Embora tenha uma experiência consolidada de RI no setor privado, a transposição dessa abordagem para o setor público exige a adaptação da sua lógica de valor, que migra do foco no mercado para uma perspectiva mais ampla de VP. As lições extraídas dessa adaptação em um país em desenvolvimento podem ser úteis a outros países de igual configuração. O referencial proposto nesta tese busca preencher essa lacuna, demonstrando como conciliar a evidenciação de VP com a estrutura do RI de forma prática e aplicável.

Finalmente, a literatura sobre RI no setor público é concentrada em países desenvolvidos (Songini et al., 2023) e, muitas vezes, no setor privado (Ohtman et al., 2022). A análise da experiência de países em desenvolvimento, como o Brasil, é essencial para enriquecer o debate internacional, oferecendo uma perspectiva mais ampla sobre como a divulgação de VP pode ser uma ferramenta para o fortalecimento da transparência e da legitimidade das ações governamentais em contextos institucionais e sociais específicos.

A integração das ferramentas da Teoria do VP e do RI permite uma visão mais abrangente do VP, conciliando demandas sociais, restrições financeiras e sustentabilidade, em consonância com o que destacam Cuganesan *et al.* (2014), Guthrie e Martin-Sardesai (2020) e Höglund *et al.* (2021). Essa abordagem possibilita a conexão entre informações financeiras e não financeiras, ampliando a evidenciação das nuances e da pluralidade do VP.

Assim, a Pirâmide Integrada de VP proposta se diferencia de outros modelos por combinar os elementos da Pirâmide de VP, do Fluxo de Geração de Valor do RI, a base conceitual de VP aplicada ao setor público federal brasileiro, e a Teoria do VP, na perspectiva do contexto estudado. Esse instrumento oferece uma visão abrangente, integrada e atualizada da criação de VP no setor público federal brasileiro, integrando discussões recentes como Contabilidade Dialógica (Barbera *et al.*, 2024; Manetti *et al.*, 2021), Valor Sustentável (Coffey, 2021; Vollmer, 2021) e VP Digital (Contri *et al.*, 2023; McCarthy *et al.*, 2023; Torfing *et al.*, 2021).

Embora Dallagnol e Portulhak (2025) tenham desenvolvido um índice de divulgação de VP com base na literatura de Moore, a metodologia tenta identificar os elementos das diversas dimensões presentes no Triângulo Estratégico de Moore. Nessa perspectiva, o trabalho aqui apresentado busca tratar dos aspectos ligados a apenas uma das dimensões do Triângulo: a geração de VP.

Além disso, o índice desenvolvido no trabalho citado parte dos indicados do *Public Value Scorecard* (Moore, 2003), em detrimento da proposta dessa pesquisa, que é combinar uma ferramenta do âmbito da Teoria do VP - a Pirâmide de VP (Bracci *et al.*, 2014) - com os elementos do RI e a Teoria do VP, sublinhando sua relevância e atualidade enquanto referencial conceitual de reconhecimento e divulgação, e sua aplicabilidade ao contexto brasileiro.

Ainda, o trabalho de Dallagnol e Portulhak (2025) se propõe a elaborar um índice de divulgação. Enquanto isso, esse trabalho busca a elaboração de um referencial de dimensão conceitual e aplicada, que funcione como base de apoio para o reconhecimento e a divulgação de VP no Relatórios de Gestão na abordagem de RI. O referencial, por sua natureza aplicada,

pode servir de base a elaboração posterior de um índice de divulgação para acompanhamento, mas não se trata do objetivo realizado no escopo dessa pesquisa.

A escolha da Pirâmide do VP elaborada por Bracci *et al.* (2014) se dá por alguns motivos: I) a estrutura abarca as duas perspectivas observadas pela Teoria do VP dentro da concepção discutida por Moore (2014) - a do usuário e a da administração pública; II) a estrutura oferece uma perspectiva mais matizada do processo de geração de valor, incluindo aspectos econômicos tangíveis e intangíveis, além de aspectos sociais (Höglund *et al.*, 2023); III) ao considerar elementos financeiros e não financeiros, o instrumento se aproxima da proposta do RI, e dos elementos presentes no fluxo de geração de valor da EIRI. Além disso, a Pirâmide segue sendo utilizada em trabalhos posteriores aplicados ao setor público (Papi *et al.*, 2018, 2020), demonstrando sua pertinência, relevância e atualidade.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está desenvolvido em 3 partes. A primeira aborda a Teoria do VP, explorando seus principais conceitos e agrupamentos temáticos. Inclui a apresentação da Pirâmide de VP, conforme proposto por Bracci *et al.* (2014), além de discutir os desafios e as limitações inerentes à divulgação e geração de VP.

A segunda parte foca no RI. Ela oferece uma contextualização do tema, detalha a Estrutura Internacional do RI (EIRI) e descreve o fluxo de geração de valor associado a esse tipo de relatório. Por fim, a terceira parte contextualiza o VP e o RI no setor público federal brasileiro.

### 2.1 TEORIA DO VALOR PÚBLICO

A literatura aponta que a concepção de VP está ligada aos debates sobre as fragilidades da Nova Gestão Pública, surgindo como uma resposta às demandas por maior eficiência e democracia na administração pública (Steccolini, 2018; Stoker, 2006). Assim, o VP estaria na interseção entre ambas (Stoker, 2006), promovendo a articulação entre a função do Estado de promover o bem, assim como o justo (Moore, 2014).

A busca por uma gestão pública mais eficiente e eficaz tem sido um constante desafio para os governos (Bisogno *et al.*, 2024; Gherardi *et al.*, 2021; Heise & Gros, 2024). A Nova Gestão Pública representou um marco nessa busca, introduzindo princípios de gestão privada no setor público (Steccolini, 2018). No entanto, a literatura aponta que a Nova Gestão Pública,

com sua ênfase em resultados mensuráveis, não conseguiu capturar a complexidade e a multidimensionalidade do VP (Bisogno *et al.*, 2024; Gherardi *et al.*, 2021; Heise & Gros, 2024).

Ele surge nesse contexto como uma tentativa de superar as limitações da Nova Gestão Pública, oferecendo um *framework* mais abrangente para a análise e gestão das ações governamentais (Brown, 2021). No entanto, a diversidade de conceitos e abordagens associados ao termo torna sua operacionalização um desafio para os gestores públicos (Bracci *et al.*, 2019, 2021; Faulkner & Kaufman, 2018).

O tema se desenvolveu através de duas correntes de discussão principais (Hartley *et al.*, 2017; Steccolini, 2018): a primeira, pautada nos níveis políticos e sociais, defende a ideia dos “valores públicos” como um consenso normativo de uma sociedade, que se materializa através de processos eleitorais e na proposição de políticas pelos gestores públicos eleitos (Bozeman, 2007).

A segunda, traz o enfoque organizacional (Moore, 1995, 2014), e enfatiza o papel dos gestores públicos na produção do VP, entendido, nessa corrente, como o desempenho do governo na busca daquilo que é valorizado pelo público, ou que é bom para o público. A literatura demonstra que a teoria do VP envolve discussões de diferentes perspectivas analíticas, como políticas públicas, gestão, economia, ciência política, governança, e contabilidade (Bracci *et al.*, 2019; Smith, 2004; Steccolini, 2018).

Moore (2014) demonstra, a partir das bases filosóficas do VP, que os governos estão permanentemente buscando construir sua legitimidade. Por isso, devem demonstrar o VP que geram a partir do que é valorizado coletivamente. Essas preferências são manifestadas pelo público em processos políticos democráticos para além do eleitoral, como fóruns e audiências públicas.

Nesse sentido, Moore (2014) demonstra que o próprio termo “VP” está permeado de sentido. De acordo com o autor, o significado atribuído à palavra “valor” se refere a um compromisso de contribuição mais amplo, sinalizando rejeição a agendas neoliberais que colocavam o governo como puro mediador técnico de falhas de mercado. Ainda, Moore (2014) aponta que a noção de VP empregada reitera a visão de que os governos democráticos podem ser usados para promover perspectivas de equidade e justiça, se assim for desejado pelo público (Moore, 2014).

Quanto ao termo “Público”, Moore (2014) aponta que sua semântica funciona como um sinal de que, em governos democráticos, os árbitros adequados do VP não são apenas os

indivíduos que valorizavam seu próprio bem-estar, mas também o bem-estar coletivo. As preferências coletivas, segundo ele, são articuladas a partir da formação de um “público”, que, através de processos democráticos, têm a oportunidade de demonstrar o que valoriza (Moore, 2014). Assim, conclui, a ideia por trás da palavra traz duplo sentido: como algo que se concentra nas condições públicas, e, também, como algo formado coletivamente (Moore, 2014).

Quanto aos integrantes do “público” para o qual se gera valor, os “clientes” do governo, ou seja, seus usuários, Moore (1995) aponta que muitos papéis sociais podem ser assim categorizados. No entanto, Moore (2014) demonstra que, filosoficamente, os papéis cujos juízos de valor são normalmente considerados na definição do que é valioso, são os cidadãos, eleitores e contribuintes.

Além disso, a Teoria do VP assume que os indivíduos agem de forma diferente a partir daquilo que conceitualizam por ser “cidadão”, e, por consequência, diferentes grupos podem requerer diferentes serviços ou diferentes formas de executar serviços pelo governo (Horner & Hutton, 2011). Desse modo, a teoria toma como premissa, a pluralidade de papéis que compõem seu público, apontando a governança como um mecanismo de intermediação de seus diferentes interesses (Horner & Hutton, 2011).

Outro ponto recorrente na discussão é sobre a subjetividade do termo, tendo em vista que o VP não é um dado, nem um padrão absoluto, sendo relativo às circunstâncias (Alford & O’Flynn, 2009; Rhodes & Wanna, 2007). Assim, um objetivo ou propósito se torna valioso no contexto das questões materiais e sociais que surgem no ambiente público (Alford & O’Flynn, 2009). Desse modo, o conceito do que é o VP pode mudar à medida que as condições ambientais se alteram, e novos desafios e aspirações são apresentados (Moore, 2013).

O conceito de VP é dinâmico e contextual, adaptando-se a novas demandas e desafios (Alford & O’Flynn, 2009; Moore, 2003). Sua natureza subjetiva gera uma multiplicidade de interpretações e discussões, conforme demonstrado por um mapeamento recente da literatura que identificou seis grandes *clusters* temáticos sobre o VP em artigos publicados entre 1994 e 2019, apresentados na Tabela 1 (Bracci *et al.*, 2019; Jensen *et al.*, 2024).

A amplitude e complexidade do conceito de VP se manifesta na diversidade de temáticas associadas. Jensen *et al.* (2024) oferecem uma ampla visão dessa diversidade, desde a estratégia de VP, com raízes nos trabalhos pioneiros de Mark Moore (1995), até as discussões mais contemporâneas sobre a geração de VP digital, impulsionada pelas novas tecnologias no setor público.

*Tabela 1 - Clusters temáticos de VP*

<b>Cluster Temático</b>	<b>Síntese</b>	<b>Principais Autores</b>
<b>Estratégia de VP</b>	Esse grupo de estudos investiga como criar VP de forma estratégica, considerando a participação de diversos atores e utilizando a tecnologia como ferramenta. A pesquisa se baseia no trabalho de Mark Moore e enfatiza a importância de uma abordagem construtiva e colaborativa para a gestão pública. A análise da rede de pesquisa mostra que a estratégia de VP é central e está fortemente ligada à cocriação de VP, com ambas as abordagens utilizando a tecnologia como ferramenta para alcançar seus objetivos.	(Moore, 1995, 2000, 2013, 2014)
<b>Interesse público e valores políticos</b>	O <i>cluster</i> analisa os valores públicos sob uma perspectiva normativa, com foco na análise de políticas e na compreensão dos princípios que guiam a ação dos gestores públicos. Baseia-se na ideia de que os valores públicos são conceitos ideais e estáveis, definidos por leis e objetivos políticos. No entanto, este <i>cluster</i> é relativamente isolado, com uma compreensão mais restrita e normativa do conceito de VP em comparação com os outros <i>clusters</i> .	(Bozeman, 2007, 2007; Bryson <i>et al.</i> , 2014; Jørgensen & Bozeman, 2007)
<b>Motivação para o serviço público</b>	O <i>cluster</i> explora os elementos que levam indivíduos a se dedicarem ao setor público, a relação entre essa motivação e os valores públicos, e a importância de uma gestão pública orientada para o usuário. A literatura demonstra que esse é um dos conceitos centrais da administração pública durante as últimas duas décadas e está fortemente relacionado aos estudos de VP. Nesse <i>cluster</i> , o VP é construído a partir das avaliações do público sobre como suas necessidades são atendidas pelos serviços públicos, sendo, portanto, um conceito dinâmico e dependente das experiências individuais e coletivas.	(Andersen <i>et al.</i> , 2013; Jensen <i>et al.</i> , 2019)
<b>Gestão de VP</b>	O <i>cluster</i> trata a gestão de VP como um avanço paradigmático na administração pública, transcendendo os limites da nova gestão pública e da administração pública tradicional. Essa abordagem de VP coloca em destaque a criação de VP como resultado de uma governança projetada para incluir a participação cidadã. Essa perspectiva enfatiza a colaboração, a inovação e a orientação para resultados, com foco nas necessidades e expectativas dos cidadãos. A tecnologia, especialmente as mídias sociais, é apontada como um catalisador para a cocriação de valor e a participação cidadã.	(Meynhardt, 2009; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006)
<b>Cocriação de VP</b>	Esse <i>cluster</i> se aprofunda e reconhece a necessidade de negociação entre diversas partes interessadas, como cidadãos, gestores públicos e outros <i>stakeholders</i> para a produção de VP. Essa abordagem gera uma diversidade de interesses, exigindo dos gestores a capacidade de equilibrar demandas organizacionais com as necessidades dos cidadãos, que passam a ser cocriadores do VP. O VP, nesse contexto, é entendido como algo multifacetado, abrangendo dimensões econômicas, sociais, culturais, políticas e ambientais.	(Benington & Moore, 2011; Bryson <i>et al.</i> , 2014)
<b>VP digital</b>	O <i>cluster</i> investiga como a tecnologia transforma a gestão pública e cria VP para a sociedade. A pesquisa se concentra em ferramentas digitais que otimizam serviços públicos e aumentam a confiança dos cidadãos. Conceitos como "open data" e "cidades inteligentes" são centrais. O VP, nesse contexto, é a busca por resultados estratégicos e experiências de alta qualidade para os cidadãos.	(Douglas & Meijer, 2016; Meijer <i>et al.</i> , 2016)

Fonte: Jensen *et al.*, 2024

Ao analisar as interconexões entre esses diferentes temas, os autores identificam que o *cluster* de Estratégia de VP serve como um eixo central, estabelecendo o fundamento para os demais desenvolvimentos teóricos (Jensen *et al.*, 2024). Além desse, o *cluster* de Gestão de VP também se destaca por sua abrangência, oferecendo uma perspectiva de governança que permeia todos os outros temas.

Esses resultados demonstram que o foco estratégico e a abordagem orientada à gestão são características comuns aos estudos que integram os demais grupos. Além disso, as abordagens relacionadas a temáticas atuais como tecnologia, sociedade e sustentabilidade demonstram que o campo vem se atualizando (Jensen *et al.*, 2024).

Ressalta-se que, conforme reconhecido por Jensen *et al.* (2024), o método adotado pelos autores (quantidade de citação como critério de inclusão) sub-representa os artigos mais recentes. Assim, embora a dimensão de sustentabilidade não tenha sido apresentada como um *cluster* temático associado ao VP pelos autores, sua relevância dentro da discussão é apontada pela literatura, que sublinha a relação entre dimensões não financeiras, bem como intangíveis, e geração de VP (Coffey, 2021; Tommasetti *et al.*, 2020; Valenza & Damiano, 2023).

A discussão sobre VP evidencia a importância da divulgação de informações não financeiras, especialmente no setor público e terceiro setor. Moore (2003) destaca que a divulgação de informações não financeiras atende a objetivos específicos, a depender de seu contexto: no setor privado, a manutenção da lucratividade e a construção de reputação; já no setor público e terceiro setor, o foco é a prestação de contas sobre o desempenho na consecução de seus objetivos.

Em seu trabalho, Moore (2000) enfatiza a importância da missão para as organizações do setor público. De acordo com o autor, a missão de uma organização do setor público ou sem fins lucrativos define seu propósito e norteia suas ações (Moore, 2000). A missão, portanto, serve como um guia estratégico, definindo os objetivos a serem alcançados e os meios para atingi-los (Moore, 2000).

Ainda, Moore (2000) aponta que a missão não é apenas uma declaração de intenções, mas também um parâmetro para avaliar seu desempenho. Ao definir o VP que a organização busca criar, a missão serve como um padrão para medir o sucesso de suas iniciativas (Moore, 2000).

Assim, de acordo com o autor, todas as ações e decisões devem ser avaliadas à luz de sua contribuição para a realização da missão (Moore, 2000). Essa abordagem permite que as

organizações mantenham o foco em seus objetivos e garantam que seus recursos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz (Moore, 2000).

A discussão sobre a ligação entre aspectos de sustentabilidade e o VP não é nova. Por exemplo, Benington e Moore (2011) apontaram que a crítica mais fundamental às concepções iniciais de VP está relacionada à ecologia e à ideia de *trade-off* entre aspectos econômicos, sociais e ambientais. Nesse sentido, Swilling (2011) propõe um “esverdeamento” da ideia de VP, a partir do diálogo entre a comunidade da gestão pública e da sustentabilidade, de modo a articular o uso sustentável dos recursos públicos.

Seguindo esse debate, Vollmer (2021) argumenta quanto ao papel da contabilidade do VP na cooperação para a reconstituição ecológica, a partir da consideração de um público mais amplo, que engloba também contribuintes não humanos, como o meio ambiente. Nessa linha, Coffey (2021) aponta que a Teoria do VP ainda precisa se envolver mais ativamente com o meio ambiente, mas delineia que esse processo apresenta desafios, como a baixa alfabetização ecológica de gestores públicos e a dificuldade de medir/gerenciar o VP.

A literatura demonstra que para responder aos desafios globais contemporâneos, como as mudanças climáticas, os governos precisam demonstrar o VP que criam para a sociedade considerando aspectos além do financeiro (Bebbington & Unerman, 2018; Gherardi *et al.*, 2021; Steccolini, 2018). Isso exige a produção de relatórios mais completos, que incluem informações sobre os impactos econômicos, sociais e ambientais de suas ações (Gherardi *et al.*, 2021; Nistor *et al.*, 2019).

Dessa forma, o RI tem sido constantemente apontado como um mecanismo alternativo de responsabilização do VP (Gherardi *et al.*, 2021; Nistor *et al.*, 2019; Sonnerfeldt & Pontoppidan, 2023; Steccolini, 2018). A crença subjacente no RI é a de que o valor é composto por diversas dimensões, financeiras e não-financeiras (Stacchezzini *et al.*, 2018), perspectiva compartilhada pela Teoria do VP. Nistor *et al.* (2019) argumentam que, no setor público, o RI é um avanço em termos de relatório que evidenciam informações relevantes sobre geração de valor.

Estudos enfatizam a importância de uma perspectiva integrada do VP para que o setor público possa responder de forma eficaz aos desafios contemporâneos (Gherardi *et al.*, 2021; Manes-Rossi *et al.*, 2020). Nesse contexto, a conciliação entre as demandas sociais, as limitações financeiras e os objetivos de sustentabilidade surge como um desafio central, conforme destacado por Guthrie e Martin-Sardesai (2020).

Assim, a contabilidade e a responsabilização no setor público assumem um papel relevante, especialmente quanto aos aspectos intangíveis como capital humano, social e intelectual (Bebbington & Larrinaga, 2014; Bebbington & Unerman, 2020; Steccolini, 2018). O RI, por sua vez, é apontado como uma ferramenta promissora para atender a essa demanda, ao fornecer uma visão abrangente das diversas dimensões do valor criado, através de seus múltiplos capitais (Gherardi *et al.*, 2021).

Nesse sentido, Bracci *et al.* (2019) demonstram lacunas nas reflexões sobre como a adoção de novos mecanismos de responsabilização, como, por exemplo, a inserção do RI no setor público, pode contribuir para explorar o processo de criação de VP. De acordo com a literatura, a abordagem, baseada em princípios e em uma estrutura multi capital, pode oferecer divulgações mais granulares sobre a geração de valor, uma vez que considera diversas dimensões (Gherardi *et al.*, 2021; Pigatto *et al.*, 2023).

### *2.1.1 A Pirâmide de VP*

Moore (1995) propõe que o VP pode ser criado em cinco níveis: aumento da quantidade e qualidade dos serviços públicos; redução de custos; melhor compreensão das necessidades dos cidadãos e a busca da satisfação destas; maior justiça na oferta de serviços públicos; e, melhoria das habilidades e capacidades da administração pública. Papi *et al.* (2018) apontam que, em resumo, essas dimensões consideram duas perspectivas interligadas: a do usuário, que busca a satisfação de suas necessidades, e a da administração pública, que deve otimizar o uso de seus recursos, garantindo a geração de VP presente e futura.

A busca pelo VP envolve, portanto, a criação conjunta de valor econômico para a administração pública e valor social para os cidadãos (Moore, 1995, 2000; Papi *et al.*, 2018). De acordo com Deidda Gagliardo (2002), o valor econômico resulta da combinação de uma dimensão tangível (como, por exemplo, desempenho financeiro) e uma dimensão intangível (como, por exemplo, capital humano).

A criação de VP envolve, ainda, a análise dos benefícios (como, por exemplo, melhoria nos serviços públicos), e sacrifícios (como, por exemplo, o aumento de impostos) gerados pela administração pública (Moore, 2014; Papi *et al.*, 2018). Para que o valor seja criado, é necessário que os benefícios superem os sacrifícios (Spano, 2009).

A literatura enfatiza que a criação de VP é central para a estratégia do setor público (Bracci *et al.*, 2014; Jensen *et al.*, 2024; Moore, 1995). Consequentemente, a implementação de sistemas de gestão e divulgação de desempenho é relevante para auxiliar os gestores na

tomada de decisões e no reporte do desempenho da administração pública, tanto internamente como externamente (Bracci *et al.*, 2014; Moore, 2000; Papi *et al.*, 2018; Spano, 2009).

Nesse contexto, Deidda Gagliardo (2002) propôs a Pirâmide de Valor, um modelo conceitual para visualizar a criação de VP a partir da interação entre suas diversas dimensões. Posteriormente, Bracci *et al.* (2014) atualizaram e adaptaram o modelo, testando-o e validando-o em um teatro municipal na Itália. A figura 1 ilustra os elementos da Pirâmide.

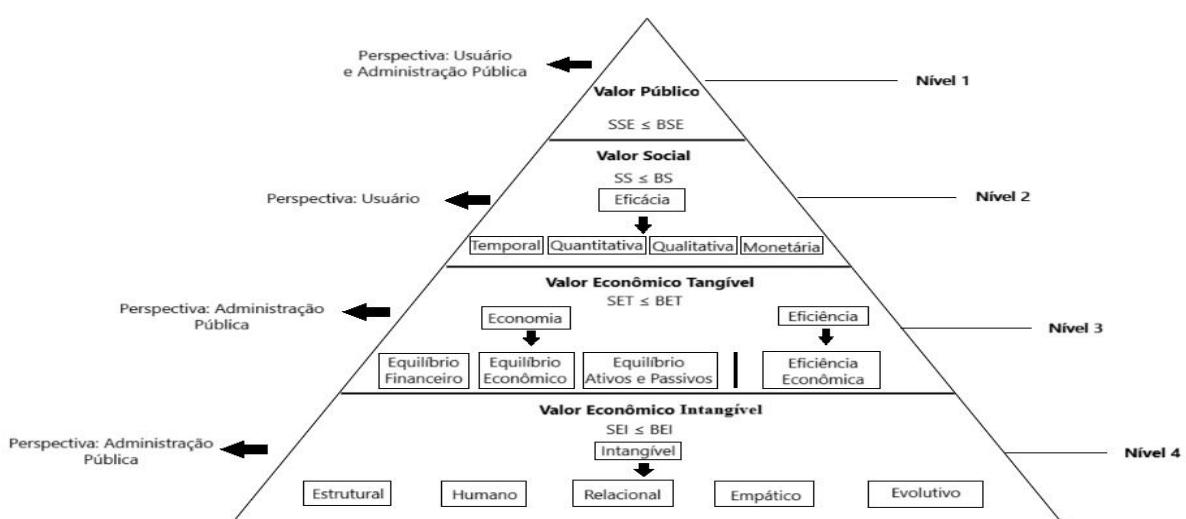
O modelo está estruturado em quatro níveis (Bracci *et al.*, 2014):

**Nível 1 - VP:** Representa o valor total criado, considerando tanto a perspectiva do usuário, quanto da administração pública. Nele, os sacrifícios sociais e econômicos (SSE) são comparados aos benefícios sociais e econômicos (BSE), devendo, o primeiro, ser menor ou igual ao segundo, para que o VP seja criado (Spano, 2009).

O VP (nível 1) é o resultado da combinação e acumulação de recursos econômicos e sociais gerados nos níveis inferiores da pirâmide. Essa relação é interdependente: o valor criado em um nível impacta diretamente os níveis superiores.

Por exemplo, o aumento do Valor Econômico Intangível pode gerar um maior Valor Econômico Tangível, que, por sua vez, contribui para a geração de Valor Social e, consequentemente, para o aumento do VP. Assim, as tendências positivas ou negativas dos níveis mais baixos influenciam na criação ou destruição de valor nos níveis mais altos (Bracci *et al.*, 2014; Deidda Gagliardo, 2002; Poddighe & Deidda Gagliardo, 2011)

*Figura 1 - Sistema de Gestão de Desempenho da Pirâmide de VP*



Fonte: Traduzido de Bracci *et al.* (2014)

\* SSE: sacrifícios sociais e econômicos; BSE: benefícios sociais e econômicos; SS: sacrifícios sociais; BS: benefícios sociais; BET: benefícios econômicos tangíveis; SEI: sacrifícios econômicos intangíveis; BEI: benefícios econômicos intangíveis.

**Nível 2 - Valor Social:** Reflete a satisfação do usuário com os serviços públicos, considerando aspectos como a eficácia temporal, quantitativa, qualitativa e monetária da administração pública, sendo, essas, suas subdimensões (Deidda Gagliardo, 2002). O Valor Social é criado a partir da geração de benefícios sociais (BS) que sejam maiores ou pelo menos iguais aos sacrifícios sociais (SS) (Mook, 2013; Poddighe & Deidda Gagliardo, 2011).

**Nível 3 - Valor Econômico Tangível:** Corresponde ao valor econômico dos bens e ativos tangíveis da administração pública e sua capacidade de aumentá-lo (Bracci *et al.* 2014, p. 135). Nesse nível, o Valor Econômico Tangível é gerado a partir da prevalência dos benefícios econômicos tangíveis (BET) obtidos pela administração, em relação aos sacrifícios econômicos tangíveis (SET) incorridos (Poddighe & Deidda Gagliardo, 2011; Spano, 2009).

**Nível 4 - Valor Econômico Intangível:** Nível que dá base à pirâmide, sendo o impulsionador dos demais níveis. Parte da perspectiva da administração pública e expressa “o valor econômico de seus bens intangíveis e a capacidade da administração pública para aumentá-lo” (Bracci *et al.* 2014, p. 135). Para haver criação de Valor Econômico Intangível, os sacrifícios econômicos intangíveis (SEI) devem ser menores ou pelo menos iguais aos benefícios econômicos intangíveis (BEI) (Deidda Gagliardo, 2002).

O Valor Econômico Intangível é composto pelas ferramentas de valor intangível, representadas no modelo por suas subdimensões, que aumentam a vitalidade da administração pública, e melhoram seu desenvolvimento (Bracci *et al.*, 2014). São elas: Valor estrutural (relacionado à funcionalidade e harmonia de sua estrutura organizacional); valor humano (produtividade e qualidade dos recursos humanos); valor relacional (sua rede de relações com o ambiente interno e externo); valor empático (capacidade de resposta a ameaças e oportunidades); valor evolutivo (propensão para a inovação) (Bracci *et al.*, 2014).

Aplicações posteriores do instrumento também foram realizadas, também no contexto italiano. Por exemplo, Papi *et al.* (2018) aplicaram o modelo na avaliação de serviços culturais e turísticos do município de Ferrara. Expandindo o modelo inicialmente proposto, os autores elaboraram uma grade de medição, com base nos níveis, dimensões e subdimensões da Pirâmide. Em outro trabalho, Papi *et al.* (2020) aplicam a pirâmide à cadeia de suprimentos de Ministérios Italianos, demonstrando sua aplicabilidade em diferentes contextos.

### *2.1.2 Desafios e limitações da divulgação e gestão do VP*

Brown (2021) faz uma crítica de que alguns instrumentos, embora busquem um conceito mais abrangente de VP, apresentam características da Nova Gestão Pública, como o

foco em resultados e a utilização de métricas de desempenho quantitativas. Os autores alertam que apesar de seu potencial, o VP pode ser limitado ao se restringir a conceitos contábeis tradicionais, o que pode não capturar a complexidade do VP em sua totalidade (Brown, 2021).

Por outro lado, a contabilidade aponta outras possibilidades de comunicação, inclusive na administração pública, através do uso de narrativas (*storytelling*) (Salemans & Budding, 2022). A narrativa pode ser usada para explicar como a intenção estratégica nas organizações foi traduzida em ações e esteve envolvida em eventos contábeis e de gestão (Salemans & Budding, 2022). Um exemplo de uso de narrativas para a evidenciação do VP apontado pela literatura é o RI (Salemans & Budding, 2022).

Em termos de pesquisa, Bracci *et al.* (2019) defendem que a análise da dinâmica de geração de VP em nível micro, por meio de estudos aplicados, proporciona uma compreensão mais profunda dos mecanismos de criação e evidenciação de VP. Essa abordagem oferece a possibilidade de estender a teorização realizada a outros contextos e avançar no seu desenvolvimento, contribuindo para o avanço teórico da área (Bracci *et al.*, 2019).

A participação das partes interessadas em todas as etapas do processo de geração de VP, desde a definição dos objetivos até a avaliação dos resultados é fundamental (Höglund *et al.*, 2021, 2023). Isso garante que os objetivos estabelecidos reflitam as necessidades e expectativas da sociedade (Bryson *et al.*, 2014; Höglund *et al.*, 2023).

Esse aspecto evoca a perspectiva da Contabilidade Dialógica, que entende a contabilidade enquanto um sistema relacional, que deve promover o diálogo entre as partes interessadas e as organizações, em busca de acolher a pluralidade de interesses relacionadas ao setor público (Barbera *et al.*, 2024). No entanto, Bisogno *et al.* (2025) apontam que, apesar de sua relevância para a criação de VP, o envolvimento com as partes interessadas ainda não recebeu a devida atenção da literatura sobre VP.

As novas possibilidades de interação que a tecnologia vem proporcionando, como, por exemplo, a avaliação autoiniciada, onde parte do cidadão o processo avaliativo da administração pública (Barbera *et al.*, 2024), são novos desafios para a gestão pública. É o caso, por exemplo, de um cidadão que tira fotos de algum produto ou serviço público, emite opinião na *internet* e inicia um processo dialógico de responsabilização (Barbera *et al.*, 2024).

Assim, o engajamento dos cidadãos tornou-se muito mais fácil com a aceleração da digitalização (Sorrentino *et al.*, 2018) e a grande quantidade de dados disponível rapidamente faz com que relatórios tradicionais frequentemente estejam atrasados (Agostino *et al.*, 2021). Isso representa um desafio à comunicação na administração pública, que deve ser capaz de

acolher diferentes perspectivas e participações, de modo a obter um panorama plural dos interesses e do VP a ser gerado (Barbera *et al.*, 2024).

## 2.2 O RELATO INTEGRADO

### 2.2.1 Contextualização

A criação do RI é fruto do trabalho coletivo de duas grandes organizações internacionais relacionadas à discussão sobre sustentabilidade e contabilidade (Songini *et al.*, 2023): a *Accounting for Sustainability* (A4S) e a *Global Reporting Initiative* (GRI). Juntas, fundaram uma nova organização, o *International Integrated Reporting Council* (IIRC).

O IIRC lançou o primeiro *framework* do RI em 2013 e, em parceria com o *Sustainability Accounting Standards Board* (SASB), transformou-se em *Value Reporting Foundation* (VRF), em 2021. Essa última foi integrada, no mesmo ano, ao *International Financial Reporting Standards* (IFRS), compondo o ISSB (Songini *et al.*, 2023).

O RI é resultado de um processo marcado por etapas de construção colaborativa, contando com um projeto piloto de ampla adesão, e processos de consulta pública e incorporação de algumas sugestões (Oprisor *et al.*, 2016). Após a mudança institucional da responsabilidade do RI para a VRF, uma versão atualizada da EIRI foi lançada, em 2021. Nela, deu-se maior destaque ao aspecto de preservação e corrosão de valor.

A abordagem estabelece uma distinção entre o processo de Relato Integrado e o produto desse processo, o relatório integrado (IFRS Foundation, 2021). O processo de RI envolve o pensamento integrado, que é “a consideração efetiva dada por uma organização aos relacionamentos entre suas diversas unidades operacionais e funcionais e os capitais que a organização usa ou afeta” (IFRS Foundation, 2021, p. 2). Esse pensamento mais abrangente é o alicerce para a construção do relatório integrado (IFRS Foundation, 2021).

Ao adotar essa abordagem mais ampla, as organizações conseguem mapear como suas decisões influenciam não apenas os resultados financeiros, mas também os aspectos sociais, ambientais e intelectuais de suas operações (Costa & Torrecchia, 2018). Isso é relevante pois, enquanto o capital financeiro e o capital manufaturado são ativos tangíveis e tradicionalmente contabilizados, os demais capitais – intelectual, humano, social e natural – são, em sua maioria, intangíveis e nem sempre são evidenciados (Melloni, 2015).

Embora o RI busque demonstrar o processo de geração de valor, a EIRI não apresenta uma definição explícita para o termo, sob a premissa de que este conceito é contextual e que

cada instituição deve estabelecer sua própria definição de acordo com o ambiente em que opera (Marçal *et al.*, 2022). Apesar da justificativa apresentada, pesquisas demonstram que a ausência de uma definição clara de conceitos fundamentais, como o de valor, gera obstáculos à efetiva implementação do RI (Chaidali & Jones, 2017; Dumay *et al.*, 2017, 2023; Marçal *et al.*, 2022).

Além disso, a ausência de uma base de referências que auxilie na compreensão do conceito de valor mencionado na EIRI fragiliza sua divulgação (Marçal *et al.*, 2022). Outros trabalhos ressaltam que a difusão conceitual abre margem à interpretação, o que aumenta a discricionariedade na aplicação da estrutura (Chaidali & Jones, 2017; Dumay *et al.*, 2017; Flower, 2015; Marçal *et al.*, 2022).

O RI foi concebido para ser implementado por empresas privadas, mas se desenvolveu, também, no setor público (Oprisor *et al.*, 2016). A literatura continuamente vem apontando o RI como uma estrutura de reporte adequada e avançada sobre a geração de VP, capaz de ampliar a responsabilização no setor público (Mauro *et al.*, 2020; Oprisor *et al.*, 2016; Ribeiro *et al.*, 2023).

O *framework* do RI, embora originalmente desenvolvido para o setor privado, tem sido promovido como uma ferramenta aplicável ao setor público (IFRS Foundation, 2021). Uma parceria entre o IIRC e a CIPFA, financiada pelo Banco Mundial, em 2016, resultou na publicação do documento “*Integrated thinking and reporting - Focusing on value creation in the public sector. An introduction for leaders*” (IIRC & CIPFA, 2016).

Esse estudo destaca os potenciais benefícios da adoção do RI no setor público, como a capacidade de demonstrar o VP além dos resultados financeiros; de apresentar resultados em uma perspectiva de longo prazo; e de alinhar os resultados com princípios de sustentabilidade (IIRC & CIPFA, 2016). Além disso, o documento apresenta os principais conceitos da EIRI adaptados ao contexto do setor público, como os elementos de conteúdo e os capitais (IIRC & CIPFA, 2016).

No entanto, apesar do otimismo demonstrado por esses órgãos promotores do RI quanto à sua adequação para a divulgação do VP, estudos recentes têm questionado essa capacidade e alertam quanto à necessidade de serem feitas delimitações claras quanto às diferenças a serem observadas em virtude das distintas posições, interesses e objetivos da administração pública e privada (Biondi & Bracci, 2018; Sonnerfeldt & Pontoppidan, 2023). Apontam que essas observações são relevantes para que o RI não se transforme apenas em um instrumento retórico, e com pouca capacidade informativa, assim como a ideia associada à criação de VP (Biondi & Bracci, 2018; Sonnerfeldt & Pontoppidan, 2023).

Em análise quanto à aplicabilidade da EIRI ao setor público, Oprisor *et al.* (2016) defendem que a estrutura pode ser utilizada, desde que se realize a devida mediação de suas diferenças. Além disso, argumentam que o processo de geração de VP, e, consequentemente, de sua divulgação, também utilizam elementos e fluxos contemplados na estrutura, como capitais, atividades, produtos e resultados.

Nesse sentido, os autores demonstram que os princípios básicos e os elementos de conteúdo também são aplicáveis à administração pública, uma vez que essa também parte de um planejamento estratégico; opera de forma interdependente com outras organizações, o que demanda conectividade da informação; e, busca atender diversas partes interessadas, através do fornecimento de informações de qualidade (Oprisor *et al.*, 2016).

#### *2.2.2 A Estrutura Internacional do Relato Integrado (EIRI)*

A EIRI é baseada em três pilares fundamentais, que, juntos, representam o fluxo de geração de valor no RI: I) os 6 capitais (Capital Financeiro, Capital Natural, Capital Social e de Relacionamento, Capital Humano, Capital Manufaturado, e Capital Intelectual); II) 7 princípios orientadores; e, III) 8 elementos de conteúdo (Pigatto *et al.*, 2023). Juntos, esses pilares dão suporte para demonstrar como a organização gerou, preservou ou destruiu valor no curto, médio e longo prazo. Além disso, buscam evidenciar como suas decisões e ações estão relacionadas aos seus objetivos estratégicos, previamente estabelecidos (*IFRS Foundation*, 2021).

O *framework* também ressalta que é necessário estabelecer os limites dos relatórios, para determinação da materialidade dos assuntos a serem inseridos nos relatórios integrados. Nesse sentido, a EIRI estabelece que as partes interessadas a serem consideradas nesse processo são os empregados, clientes, fornecedores, parceiros de negócios, comunidades, e outros (*IFRS Foundation*, 2021).

A EIRI define que “os capitais são estoques de valor que são aumentados, diminuídos ou transformados por meio de atividades e produção da organização” (*International Financial Reporting Standards Foundation*, 2021, p. 6). Esses capitais se manifestam de forma tangível e intangível, através dos recursos e relacionamentos dos quais a organização dispõe (*IFRS Foundation*, 2021). A estrutura reconhece que a forma como as organizações divulgam seus capitais varia, dependendo de suas características específicas (*IFRS Foundation*, 2021).

O documento elaborado pelo IIRC e CIPFA (2016) traz uma interpretação para os capitais do RI no contexto do setor público, conforme demonstrado na Tabela 2.

*Tabela 2 - Capitais do RI adaptados ao setor público*

Capitais do RI	Interpretação no setor público
<b>Financeiro</b>	O conjunto de fundos disponíveis para uma organização para uso na produção de bens ou na prestação de serviços, que são obtidos por meio de financiamento, como dívida, impostos ou subsídios, ou gerados por meio de operações ou investimentos.
<b>Manufaturado (por exemplo infraestrutura)</b>	Objetos físicos (diferentes de objetos físicos naturais) que estão disponíveis para uma organização para uso na produção de bens ou na prestação de serviços, incluindo edifícios (como escolas, hospitais e escritórios), equipamentos e infraestrutura (como estradas, portos, pontes e estações de tratamento de resíduos e água).
<b>Intelectual</b>	Intangíveis organizacionais baseados em conhecimento, incluindo propriedade intelectual, como patentes, direitos autorais, <i>software</i> , direitos e licenças, e "capital organizacional", como conhecimento tácito, sistemas, procedimentos e protocolos.
<b>Humano</b>	Competências, capacidades e experiência das pessoas, e suas motivações para inovar, incluindo seu alinhamento e suporte à estrutura de governança de uma organização, abordagem de gerenciamento de riscos e valores éticos, juntamente com a capacidade de entender, desenvolver e implementar a estratégia e lealdades de uma organização, e motivações para melhorar processos, bens e serviços, incluindo sua capacidade de liderar, gerenciar e colaborar.
<b>Social e relacionamento</b>	As instituições e os relacionamentos dentro e entre comunidades, grupos de <i>stakeholders</i> e outras redes, e a capacidade de compartilhar informações para melhorar o bem-estar individual e coletivo. O capital social e de relacionamento inclui normas compartilhadas e valores e comportamentos comuns, relacionamentos com stakeholders-chave e a confiança e a disposição para se envolver que uma organização desenvolve e se esforça para construir e proteger com stakeholders externos. Também, intangíveis associados à marca e reputação que uma organização desenvolveu. A licença social ou regulatória de uma organização para operar.
<b>Natural</b>	Todos os recursos e processos ambientais renováveis e não renováveis que fornecem bens ou serviços que dão suporte à prosperidade passada, atual ou futura de uma organização. Inclui ar, água, terra, minerais e florestas, juntamente com biodiversidade e saúde do ecossistema

Fonte: IIRC & CIPFA, 2016, p. 24, traduzido.

Ao introduzir os seis capitais, o RI se diferencia dos relatórios financeiros tradicionais (IFRS Foundation, 2021). Enquanto estes últimos se concentram predominantemente na

eficiência financeira, o RI adota uma perspectiva mais holística, reconhecendo que a criação de valor envolve a gestão e o desenvolvimento de múltiplos capitais (Pigatto *et al.*, 2023).

Dentro de uma abordagem principiológica, os princípios básicos do RI são os norteadores que “sustentam a preparação e apresentação de um relatório integrado, informando o conteúdo do relatório e como a informação é apresentada” (*International Financial Reporting Standards Foundation*, 2021, p. 25). A tabela 3 demonstra os 7 princípios orientadores do RI.

*Tabela 3 - Princípios norteadores do RI*

Princípio	Descrição
<b>Foco estratégico e orientação para o futuro</b>	Um relatório integrado deve fornecer uma visão da estratégia da organização e como ela se relaciona com a capacidade da organização para criar valor no curto, médio e longo prazo e ao seu uso e efeitos sobre os capitais.
<b>Conectividade da informação</b>	Um relatório integrado deve mostrar uma imagem holística da combinação, inter-relação e dependências entre os fatores que afetam a capacidade da organização de criar valor ao longo do tempo. As principais formas de conectividade da informação incluem conectividade entre: os elementos de conteúdo; o passado, o presente e o futuro; os capitais; Informações financeiras e outras informações; informações quantitativas e qualitativas; Informações gerenciais, do Conselho e relatadas externamente; Informações no relatório integrado, em outras comunicações da organização e de outras fontes
<b>Relação com as partes interessadas</b>	Um relatório integrado deve fornecer uma visão da natureza e da qualidade das relações da organização com suas principais partes interessadas, incluindo como e até que ponto a organização entende, leva em conta e responde aos seus legítimos interesses e necessidades.
<b>Materialidade</b>	Um relatório integrado deve divulgar informações sobre temas que afetam substancialmente a capacidade de uma organização de criar valor no curto, médio e longo prazo.
<b>Concisão</b>	Um relatório integrado deve ser conciso.
<b>Confiabilidade e completude</b>	Um relatório integrado deve incluir todos os temas materiais, tanto positivos quanto negativos, de maneira equilibrada e sem erros significativos.
<b>Coerência e comparabilidade</b>	As informações em um relatório integrado devem ser apresentadas: Em uma base que seja coerente ao longo do tempo; e de uma forma que permita a comparação com outras organizações, na medida em que seja material para a capacidade da organização de criar valor ao longo do tempo.

Fonte: IFRS Foundation, 2021

Ainda, de acordo com a EIRI, o RI é composto por oito Elementos de Conteúdo, apresentados na forma de perguntas que visam guiar a organização na elaboração de um relato conciso e objetivo. Esses elementos não são independentes, mas interligados. A tabela 4 demonstra os elementos de conteúdo e as perguntas que orientam sua elaboração.

A EIRI salienta que a ordem em que são apresentados não é rígida e confere flexibilidade à organização para adaptá-los à sua realidade. A EIRI ressalta que o RI não se limita a uma lista de verificação, mas exige um julgamento profissional para determinar quais informações são relevantes e como devem ser apresentadas, sempre considerando os Princípios Básicos que orientam sua elaboração.

*Tabela 4 - Elementos de Conteúdo do RI*

Elemento	Pergunta norteadora
<b>Visão geral da organização e ambiente externo</b>	“O que a organização faz e quais são as circunstâncias em que ela atua?”
<b>Governança</b>	“Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de criar valor no curto, médio e longo prazo?”
<b>Modelo de negócios</b>	“Qual é o modelo de negócios da organização?”
<b>Riscos e oportunidades</b>	“Quais são os riscos e oportunidades específicos que afetam a capacidade da organização para criar valor no curto, médio e longo prazo, e como a organização está lidando com eles?”
<b>Estratégia e alocação de recursos</b>	“Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá?”
<b>Desempenho</b>	“Até que ponto a organização alcançou seus objetivos estratégicos para o período e quais são seus impactos em termos de efeitos sobre os capitais?”
<b>Perspectiva</b>	“Quais são os desafios e as incertezas que a organização provavelmente enfrentará ao perseguir sua estratégia e quais são as potenciais implicações para seu modelo de negócios e seu desempenho futuro?”
<b>Base para preparação e apresentação</b>	“Como a organização determina os temas a serem incluídos no relatório integrado e como estes temas são quantificados ou avaliados?”

Fonte: IFRS Foundation, 2021, p. 39–45

Pigatto *et al.* (2023) alertam que a avaliação da criação de valor no RI exige uma perspectiva multicapital e multidimensional, pois os 6 capitais são os elementos fundamentais para a geração de valor. Em seu trabalho, articulam os elementos de conteúdo do RI, criação de valor e os 6 capitais.

Focar apenas nos elementos de conteúdo pode levar a uma abordagem superficial, onde as organizações apenas cumprem formalmente os requisitos, sem aprofundar a análise de suas práticas e mecanismos de governança (La Torre *et al.*, 2019; Pigatto *et al.*, 2023; Tiron-Tudor *et al.*, 2019). Essa abordagem de conformidade contradiz os princípios do RI, que busca uma

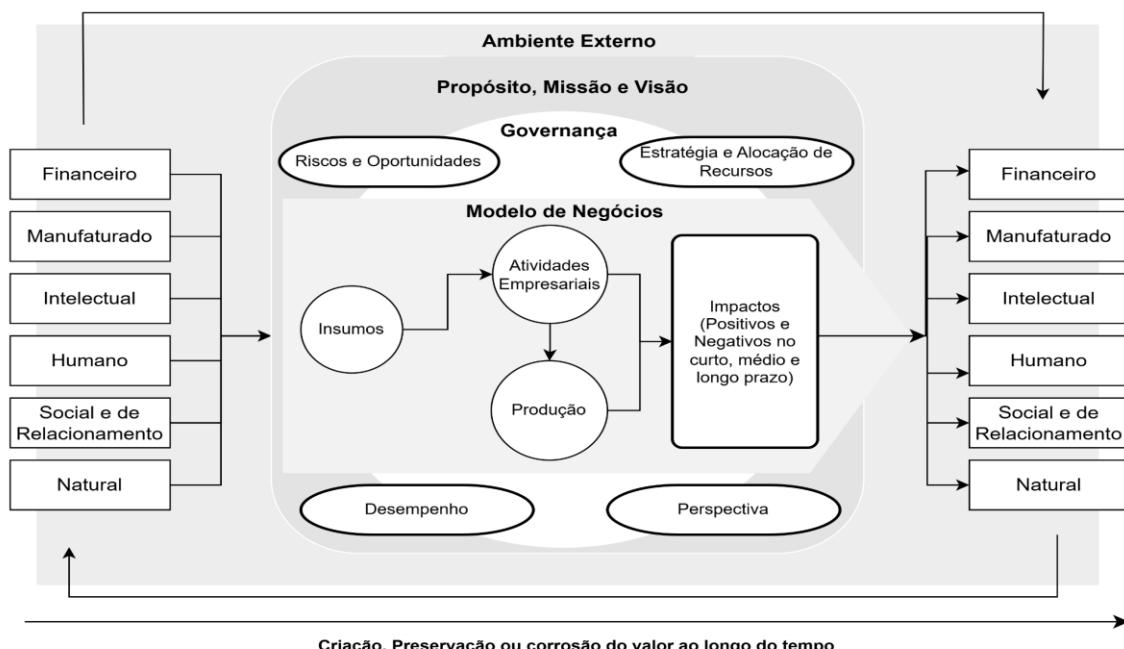
comunicação mais profunda e estratégica sobre a criação de valor (La Torre *et al.*, 2019; Pigatto et al, 2023; Tiron-Tudor *et al.*, 2019).

Essa tendência à conformidade também aparece no contexto do setor público federal brasileiro, conforme apontam Dallagnol e Portulhak (2025), que analisaram a divulgação de valor nos relatórios de gestão na abordagem de RI produzidos por Universidades Federais. Os autores verificaram que os elementos de divulgação de VP que eram sinalizados nos relatórios eram, em sua maioria, correspondentes aos itens que eram solicitados nos Relatórios de Gestão a partir do modelo de prestação de contas do TCU.

#### 2.2.3 Fluxo de geração de valor do Relato Integrado e sua relação com a Teoria do VP

O fluxo de geração de valor apresentado na EIRI representa o processo pelo qual o valor é criado, preservado ou corroído dentro da organização (IFRS Foundation, 2021). A Figura 2 demonstra seu funcionamento:

Figura 2 - Processo de geração/preservação/corrosão de valor



Fonte: Adaptado de IFRS Foundation, 2021, p. 22.

Uma síntese do papel de cada um dos elementos e do fluxo, pode ser assim descrita (IFRS Foundation, 2021): o ambiente externo estabelece o contexto no qual a organização está operando; o propósito, a missão e a visão identificam sua intenção de maneira clara e concisa;

fica a cargo dos responsáveis pela governança criar uma estrutura adequada de supervisão que apoie a capacidade da organização em gerar valor.

De forma nuclear na entidade está o modelo de negócios, que utiliza os capitais como insumos, e, através de suas atividades, os converte em produção. A atuação da entidade gera impactos em termos de efeitos sobre os capitais. Os impactos são as consequências internas e externas (positivas ou negativas) para os capitais.

O acompanhamento e a análise contínua do ambiente externo, a partir da perspectiva do propósito, missão e visão da organização, permitem que ela identifique os riscos e oportunidades relevantes para o negócio. Nesse sentido, a estratégia é a maneira pela qual a entidade pretende gerenciar os riscos e maximizar as oportunidades. Para isso, a organização deve traçar objetivos estratégicos que são alcançados a partir de um plano de alocação de recursos.

A EIRI aponta que a entidade precisa de informações sobre seu desempenho, o que é alcançado através da mensuração e monitoramento dele. E, por último, salienta que o processo de geração/preservação/corrosão de valor não é estático, levando à necessidade de revisões frequentes em seu fluxo, com foco na perspectiva da organização, a partir da consideração dos desafios e incertezas que ela pode enfrentar ao buscar o alcance dos seus objetivos estratégicos.

Um aspecto relevante sobre o processo de geração, preservação ou corrosão de valor ressaltado pelo *framework* é que o valor abordado possui dois aspectos inter-relacionados (IFRS Foundation, 2021). Um, aquele que é criado para a própria organização, e, outro, relacionado ao valor criado para os outros (IFRS Foundation, 2021).

Esse aspecto é semelhante à perspectiva da Pirâmide de VP de Bracci *et al.* (2014), que considera a perspectiva do usuário e da administração pública. Essa abordagem também é apresentada pela Teoria do VP, que aponta que a criação de VP deve abranger uma perspectiva conjunta de criação de valor econômico para a administração pública e valor social para os cidadãos (Moore, 1995, 2000; Papi *et al.*, 2018).

## **2.3 VP E RELATO INTEGRADO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO**

### *2.3.1 Contexto brasileiro de Controle Horizontal*

O desenvolvimento das instituições de controle horizontal no Brasil, tal como exercido atualmente, teve seu fortalecimento no contexto de redemocratização do Brasil (Filgueiras, 2018). A abertura do país ao processo democrático, assegurando garantias de governabilidade, tiveram o custo de governança democrática, gerando possíveis conflitos de interesse entre

autoridades políticas e burocráticas (Filgueiras, 2018). Desse modo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o TCU seria responsável por realizar o controle externo da administração pública (Filgueiras, 2018).

Assim como esses eventos, outros como, por exemplo, a divulgação de casos de corrupção, e a maior possibilidade de escrutínio público sobre as ações públicas levaram ao fortalecimento de instituições de controle horizontais (Praça & Taylor, 2014). Desse modo, o Brasil vem passando por melhorias incrementais nessas instituições, e, por consequência, tem-se ampliado o foco no controle, na responsabilização e na governança (Filgueiras, 2018).

Em linha com isso, o Governo publicou o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre política de governança da administração pública federal, e estabelece que VP são os:

Produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (Brasil, 2017a).

Essa definição encontra respaldo nos princípios básicos dispostos no Referencial Básico de Governança, aplicado aos órgãos e entidades da gestão pública, editado pelo TCU em 2013 e atualizado em 2020 (Machado & Quiraque, 2023). O conceito de VP, conforme estabelecido no decreto, alinha-se à literatura, que demonstra uma estreita relação entre governança e a criação de VP para a sociedade (Machado & Quiraque, 2023; Thabit *et al.*, 2024).

A definição é próxima à de Moore (1995), à medida em que associa o VP aos resultados obtidos pela organização, além de enfatizar a necessidade da legitimidade na determinação daquilo que é valor. Mesmo assim, por ser uma definição ampla (em termos de tamanho e significado), apenas o fornecimento de um significado para o termo pode ser insuficiente para amparar os gestores públicos na delimitação do que e onde devem evidenciar o VP em seus relatórios.

O TCU, órgão de controle externo da administração pública federal, tem tido papel de liderança no envolvimento das instituições superiores de controle com os novos desafios à produção de VP, como o desenvolvimento sustentável (Tribunal de Contas da União, 2023). Nesse contexto, em 2024, o TCU lançou o iESGo, uma atualização do Índice Integrado de

Governança e Gestão Pública (IGG), este último criado em 2017, que incorpora parâmetros de sustentabilidade ambiental e social, alinhados aos ODS (Tribunal de Contas da União, 2024b).

O IGG avalia a capacidade das instituições públicas em gerenciar seus recursos e implementar boas práticas de governança (Tribunal de Contas da União, 2024). A partir de um questionário abrangente respondido pelas entidades, ou seja, através de autoavaliação, o índice mensura o grau de maturidade da gestão pública, identificando áreas que demandam melhorias e promovendo a transparência e a eficiência na administração pública (Tribunal de Contas da União, 2024). Ao incorporar dimensões de sustentabilidade social e ambiental, o iESGo, em sua versão atualizada, amplia a análise para englobar as ações de sustentabilidade.

### *2.3.2 Experiência brasileira de adoção do RI no setor público federal*

O percurso de adoção do RI no setor público federal brasileiro foi gradual. Em 2016, a Lei 13.303/2016, conhecida como lei das estatais, propôs a estrutura pela primeira vez às empresas públicas e sociedade de economia mista (Brasil, 2016). De acordo com a norma, essas entidades deveriam emitir relatórios integrados ou de sustentabilidade, de modo a atender os requisitos de transparência exigidos.

No ano seguinte, em 2017, o Ministério da Fazenda participou de um projeto piloto para adoção do RI no Relatório de Gestão (Tribunal de Contas da União, 2022). O Relatório de Gestão é um documento entregue anualmente pelas entidades de forma obrigatória, e é a principal ferramenta de prestação de contas do governo federal, no qual os gestores detalham o uso dos recursos públicos ao longo do exercício ao qual se refere (Tribunal de Contas da União, 2022).

O resultado da experiência piloto foi considerado exitoso, levando à produção de um relatório mais estratégico e integrado (Tribunal de Contas da União, 2022). O Tribunal apontou que essa nova abordagem, centrada no modelo de negócios e nas cadeias de valor das Unidades Prestadoras de Contas (UPCs), permitiu a elaboração de relatórios mais concisos e direcionados, eliminando a fragmentação decorrente da apresentação de dados por subunidades (Tribunal de Contas da União, 2022).

Em 2018, a Decisão Normativa TCU nº 170/2018 introduziu a orientação de uso do RI no Relatório de Gestão para todas as UPCs (Tribunal de Contas da União, 2018). A norma era um documento complementar à Instrução Normativa nº 63/2010, até então a principal regulamentação da prestação de contas federal então vigente (Tribunal de Contas da União, 2018).

A Decisão trouxe inovações importantes ao processo, como a adoção do RI como nova abordagem para a construção dos relatórios, e a ênfase no foco estratégico para a construção do documento (Tribunal de Contas da União, 2022). Ao introduzir a nova prática, o TCU declarou esperar que o Relatório de Gestão evidencie, como elemento principal, de que maneira a estratégia, a governança e o desempenho da unidade geram VP em diferentes horizontes temporais, além de justificar os resultados alcançados frente às metas estabelecidas (Tribunal de Contas da União, 2022).

Para auxiliar as entidades na elaboração de seus relatórios de gestão, o TCU publicou em 2022 a revisão da segunda edição do guia “Relatório de Gestão - guia para elaboração na forma de relato integrado: evolução da prestação de contas” (Tribunal de Contas da União, 2022), lançada originalmente em 2020. Baseado na EIRI, o documento apresenta uma adaptação ao contexto brasileiro, tendo sua primeira edição sido lançada em 2018, quando o formato foi introduzido no Relatório de Gestão. A revisão ocorreu em razão da atualização da estrutura.

Este documento é direcionado às Unidades Prestadoras de Contas, e visa orientar as instituições na elaboração de Relatórios de Gestão sob a perspectiva do RI (Tribunal de Contas da União, 2022). Trata-se de um documento de 56 páginas no qual o TCU, inicialmente, contextualiza o processo de prestação de contas no setor público federal brasileiro, e explica quais são os principais atores, processos e instrumentos envolvidos nele. Em seguida, esclarecem quanto às inovações trazidas com a IN nº 84/2020 e os desafios da mudança. Por fim, apresentam os elementos de conteúdo.

Nesse sentido, o TCU (Tribunal de Contas da União, 2022, p. 13) define que o objetivo principal da adesão da EIRI no Relatório de Gestão é o de conferir às entidades do setor público “um instrumento adequado para que expliquem como alcançam seus objetivos e geram resultados ao longo do tempo, isto é, criam VP”. No entanto, embora o guia se baseie na estrutura, foram realizadas adaptações. Por exemplo, enquanto a estrutura original da EIRI conta com oito elementos de conteúdo, a versão brasileira apresenta quatro (Tribunal de Contas da União, 2022).

É relevante destacar que a IN 84/2020 antecedeu a última atualização da EIRI, feita em 2021, e tomou como base a estrutura lançada em 2013. Apesar disso, o último guia publicado passou por atualização no ano de 2022. A tabela 5 demonstra os elementos de conteúdo especificados pelo TCU em seu guia (Tribunal de Contas da União, 2022).

Como é possível notar, a maior parte dos elementos de conteúdo do Relatório de Gestão (a, b, c) estão relacionados diretamente com os elementos de conteúdo dispostos na EIRI.

*Tabela 5 - Elementos de Conteúdo do Relatório de Gestão e relação com os elementos de conteúdo da EIRI*

Elemento	Pergunta(s) norteadora(s)	Relação com <i>framework</i> da EIRI
(a) Visão geral da organização e ambiente externo	“O que a organização faz e quais são as circunstâncias em que ela atua?”; “Qual é o modelo de negócios da organização?”; “Como a organização determina os temas a serem incluídos no Relatório de Gestão e como estes temas são quantificados ou avaliados?”	Aglutina as perguntas norteadoras dos seguintes elementos de conteúdo do RI: Visão geral da organização e ambiente externo; Modelo de negócios; Base para preparação e apresentação
(b) Governança, estratégia e desempenho	“Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá?”; “Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de criar valor no curto, médio e longo prazo?”; “Quais os principais resultados alcançados pela organização?”	Aglutina as perguntas norteadoras dos seguintes elementos de conteúdo do RI: Governança; Estratégia e alocação de recursos; Desempenho. No entanto, há uma diferença na redação da pergunta norteadora desse último elemento, que está assim na EIRI: Até que ponto a organização alcançou seus objetivos estratégicos para o período e quais são seus impactos em termos de efeitos sobre os capitais?
(c) Riscos, oportunidades e perspectivas	“Quais são os riscos e oportunidades específicos que afetam a capacidade de a organização gerar valor em curto, médio e longo prazo e como a organização lida com esses riscos?”; “Quais os desafios e as incertezas que a organização provavelmente enfrentará ao buscar executar seu plano estratégico e as potenciais implicações para seu modelo de negócio e desempenho futuro?”	Aglutina as perguntas norteadoras dos seguintes elementos de conteúdo do RI: Riscos e Oportunidades; Perspectivas
(d) Informações orçamentárias, financeiras e contábeis	“Quais as principais informações orçamentárias, financeiras e contábeis, inclusive de custos, que dão suporte às informações de desempenho da organização no período?”	Não relacionado aos elementos de conteúdo da EIRI

Fonte: Adaptado de Tribunal de Contas da União (p. 16).

Excetua-se o elemento (d), que não aparece na estrutura original. Ainda, também a maioria das perguntas norteadoras do *framework* são transpostas ao Guia do TCU, com exceção da pergunta relacionada ao Desempenho. O guia menciona apenas os “principais resultados alcançados”. Enquanto isso, a EIRI traz dois elementos-chave: o alcance dos objetivos estratégicos; e o impacto em termos e efeitos sobre os capitais.

Ribeiro *et al.* (2023) demonstram que o *framework* do RI foi adaptado pelo TCU para atender à realidade da prestação de contas no Brasil. Nesse processo, os 7 princípios originalmente elencados pela estrutura foram mantidos. Além desses, outros 3 princípios foram introduzidos: clareza; tempestividade; e transparência (Ribeiro *et al.*, 2023).

A literatura sobre RI no setor público brasileiro tem se concentrado nos aspectos comunicativos do Relatório de Gestão no formato de RI, na qualidade da informação divulgada e na construção desses documentos (Alves *et al.*, 2023; Fonseca *et al.*, 2024; Ribeiro *et al.*, 2023). O estudo de Ribeiro *et al.* (2023) analisou a qualidade dos Relatórios de Gestão de quatro Universidades públicas do estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de avaliar se as instituições estavam seguindo as novas diretrizes de prestação de contas, com foco nos elementos de conteúdo.

Os autores constataram que, embora haja uma evolução na qualidade dos relatórios ao longo dos anos, ainda existem lacunas. Isso acontece principalmente na divulgação de informações sobre o impacto social e ambiental das atividades e na apresentação detalhada do orçamento e das informações financeiras.

Em outro estudo, Fonseca *et al.* (2024) avaliaram a qualidade dos Relatórios de Gestão de 10 Universidades federais brasileiras com maior orçamento em 2020, com base nas Características Qualitativas da Informação Contábil no Setor Público. Os resultados indicaram um bom nível geral de qualidade, mas apontaram oportunidades de melhoria, como a necessidade de mais detalhamento na análise de riscos e na divulgação de informações sobre governança e auditorias.

Dallagnol (2023) realizou um estudo sobre a divulgação do VP nas Universidades federais brasileiras, utilizando um índice baseado no modelo do triângulo estratégico de Moore (1995), ferramenta proposta para identificar a geração de VP. A pesquisa se concentrou na análise dos elementos de conteúdo do RG, conforme orientação do TCU (Tribunal de Contas da União, 2022), e identificou tendência à conformidade com as orientações do tribunal.

Já o trabalho de Dallagnol e Portulhak (2025), além de expandir as discussões do trabalho realizado por Dallagnol (2023) também investiga as determinantes de divulgação de

VP em Universidades federais. Até o momento, apenas estes trabalhos investigaram a experiência do contexto brasileiro sob a perspectiva da Teoria do VP.

### **3. METODOLOGIA**

#### **3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA**

Em consonância com a ideia de que a pesquisa conta com pressupostos teóricos e filosóficos subjacentes que precisam ser reconhecidos e avaliados (Bilhim & Gonçalves, 2021; Hopper & Powell, 1985; Lourenço & Sauerbronn, 2016), a seguir, apresentam-se os posicionamentos assumidos em termos epistemológicos e metodológicos. A pesquisa se orienta pelo paradigma interpretativista, que busca compreender a natureza social das práticas contabilísticas, cujo objetivo não é fazer generalizações, mas sim compreender as estruturas sociais e os significados a elas atribuídos (Bilhim & Gonçalves, 2021; Vieira *et al.*, 2017).

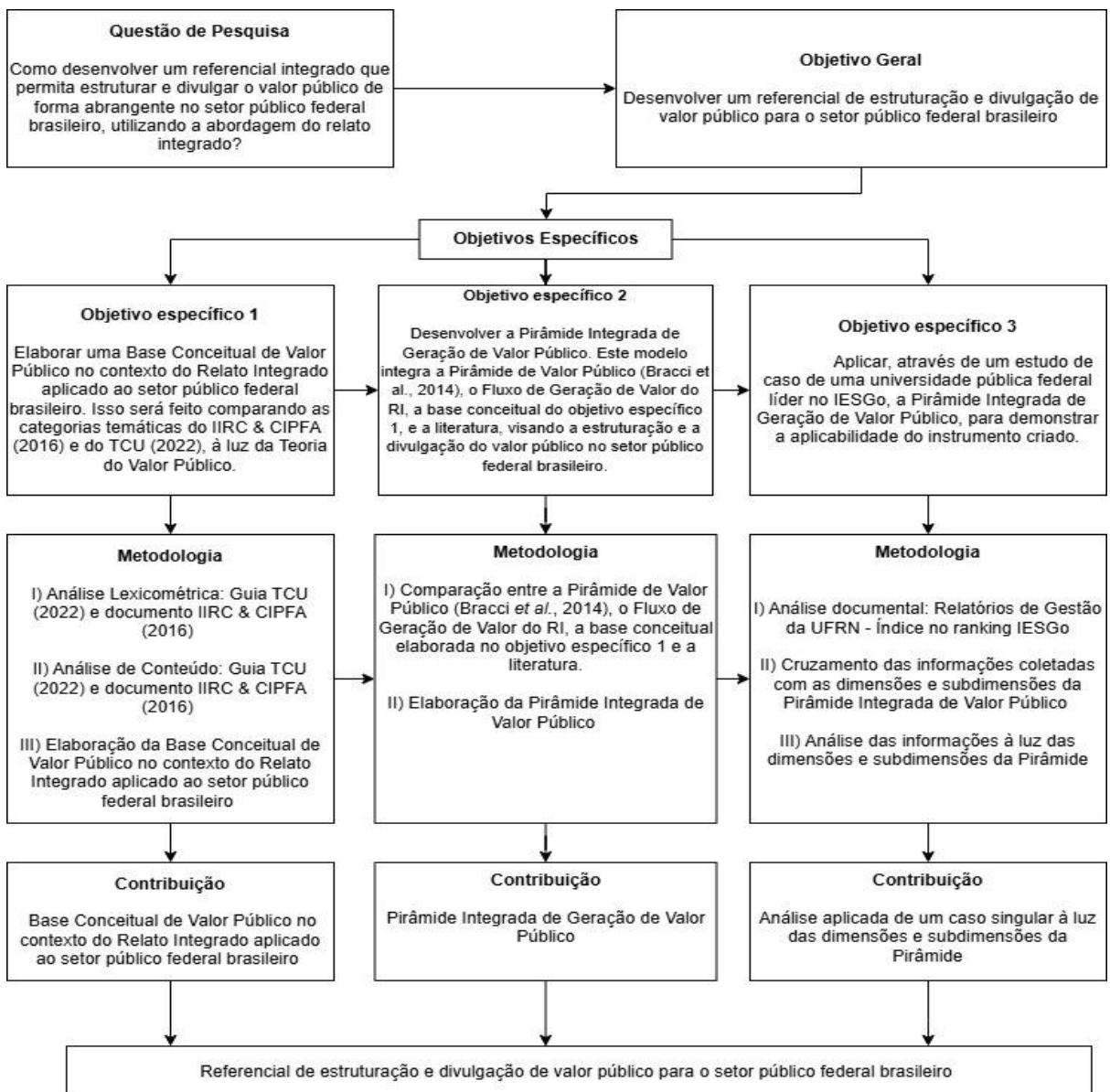
Como aponta De Villiers *et al.* (2019), pesquisas interpretativistas geralmente se baseiam em métodos qualitativos, uma vez que estes permitem abordar as nuances dos fenômenos estudados, e sua subjetividade. Busca-se, assim, os detalhes que escapam às técnicas positivistas de generalização estatística, uma vez que certas questões de pesquisa não podem ser respondidas através destes meios (Broadbent & Unerman, 2011; de Villiers *et al.*, 2019).

Por outro lado, Parker e Northcott (2016) elencam a potencialidade que a generalização qualitativa, de caráter analítico, pode ter para fundamentar estudos futuros, que se proponham a testar teorias em amostras grandes e aleatórias. Os autores apontam que a generalização qualitativa é um estágio inicial da teorização sobre um fenômeno, e que pesquisas qualitativas são relevantes para tratar de problemas complexos, como a sustentabilidade e o engajamento com partes interessadas (Parker & Northcott, 2016).

Nesta tese, os métodos utilizados são, majoritariamente, de cunho qualitativo, e buscam, em conjunto, alcançar o objetivo de pesquisa, que é desenvolver um referencial de estruturação e divulgação de VP para o setor público federal brasileiro. São estabelecidos três objetivos específicos.

A Figura 3 apresenta, visualmente, o desenho metodológico da tese:

Figura 3 - Desenho da Pesquisa



Para alcançar o primeiro objetivo específico, que é elaborar uma Base Conceitual de VP no contexto do Relato Integrado aplicado ao setor público federal brasileiro, 3 etapas foram desenvolvidas. A primeira etapa foi a análise lexicométrica, e a segunda etapa, a análise de conteúdo, ambas de dois documentos: “Relatório de Gestão - Guia para elaboração na forma de Relato Integrado”, elaborado e publicado pelo TCU (2022), e do documento “*Integrated thinking and reporting - Focusing on value creation in the public sector. An introduction for leaders*” (IIRC & CIPFA, 2016).

Na terceira etapa os resultados das duas análises para cada documento foram cruzados, buscando agrupar os conceitos a partir de sua semelhança de significado. O agrupamento

decorrente desse processo gerou a Base Conceitual de VP no contexto do RI aplicado ao setor público federal brasileiro, atendendo ao objetivo específico 1.

O segundo objetivo específico proposto era Desenvolver a Pirâmide Integrada de Geração de VP. Para isso, contratou-se e integrou-se a Pirâmide de VP (Bracci *et al.*, 2014), o Fluxo de Geração de Valor do RI, a base conceitual do objetivo específico 1, e a literatura, visando a elaboração de uma ferramenta para a estruturação e divulgação do VP no setor público federal brasileiro.

Já o último objetivo era aplicar, por meio de um estudo de caso de uma Universidade pública federal líder no iESGo, a Pirâmide Integrada de Geração de VP, para demonstrar a aplicabilidade do instrumento criado. Para isso, foi feita uma análise de conteúdo do Relatório de Gestão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), primeiro lugar no *ranking* iESGo de 2024.

A escolha intencional da UFRN para o estudo de caso se justifica por sua posição de liderança no *ranking* iESGo. Conforme destacam Parker e Northcott (2016), a pesquisa qualitativa pode se beneficiar da análise de casos singulares, cujo caráter excepcional oferece um conhecimento aprofundado.

Nesse sentido, a UFRN se constitui em um *benchmark* de boas práticas de governança, integridade, sustentabilidade e orçamento público (iESGo). Ao analisar a UFRN, busca-se compreender os elementos que a levaram a se destacar, investigando como uma instituição exemplar divulga seu VP.

Essa abordagem permite que os resultados da pesquisa não sejam apenas descritivos, mas também normativos, ou seja, eles podem servir como um guia prático para que outras organizações públicas aprimorem suas próprias práticas de relato. Assim, a análise do Relatório de Gestão da UFRN visa demonstrar a aplicabilidade da Pirâmide Integrada de Geração de VP em um contexto de excelência, fornecendo um modelo útil para a teorização e a prática no campo da contabilidade pública, em linha com o que defendem De Villiers *et al.* (2019).

O projeto de pesquisa como um todo conta com coleta de dados em múltiplos níveis, constituindo um arranjo de aninhamento (Yin, 2016). Nele, os dados de um nível mais amplo {documentação produzida pelo TCU (2022) e pelo IIRC & CIPFA (2016)} são articulados aos dados de um nível mais estreito {Relatório de Gestão da UFRN (2024)}.

O objetivo, com isso, foi obter dados em um nível normativo, a partir daquilo que era estabelecido pelas instituições elaboradoras dos guias; e em um nível prático, a partir da observação daquilo que efetivamente é divulgado por uma organização em tese publicamente comprometida com a agenda de sustentabilidade. Esse aspecto se encaixa, também, como uma

técnica de triangulação dos dados, conforme apontado por Yin (2016), uma vez que se trata da análise de diferentes fontes.

Um aspecto recorrentemente levantado em crítica à pesquisa qualitativa recai sobre o atributo da validade, oriundo da pesquisa quantitativa (de Villiers *et al.*, 2019; Parker & Northcott, 2016; Steccolini, 2022). No entanto, Parker e Northcott (2016) apontam que, no léxico metodológico da pesquisa qualitativa, a ideia de “validade” dá lugar à “credibilidade” e “confiabilidade”.

Conforme aponta a literatura, esses atributos são alcançados a partir de práticas transparentes e detalhadas na condução da pesquisa, envolvimento com o material analisado, descrição densa dos resultados obtidos, e explicações plausíveis (de Villiers *et al.*, 2019; Lukka & Modell, 2010; Parker & Northcott, 2016). Nesse sentido, nesta pesquisa, todos os procedimentos foram detalhadamente descritos, de modo a permitir aos leitores o entendimento dos processos adotados para chegar ao resultado discutido e a avaliação do envolvimento do pesquisador.

Para garantir a transparência da pesquisa, toda a documentação relacionada à tese foi disponibilizada no link: <https://data.mendeley.com/preview/fbjsthvr7v?a=87800309-7393-4a17-ae89-76573ffe1cb6>. Os resultados produzidos na análise lexicométrica e de conteúdo estão integralmente disponíveis na pasta, para verificação e acesso público.

Ainda, adotou-se a prática de distanciamento dos dados para reflexão, e rodada dupla de codificação, de modo a minimizar os possíveis vieses do pesquisador (Roller, 2019). Desse modo, ainda que a codificação tenha sido realizada por uma pessoa, o ato de codificar passou por um processo de reflexividade, bem como de discussão com os supervisores da pesquisa.

Yin (2016) também apontam que a triangulação é uma medida que aumenta a “validade” da pesquisa. O autor aponta que a triangulação pode ocorrer entre fontes ou entre métodos. Neste trabalho, são tomadas as seguintes medidas de triangulação: uso de duas fontes de documento, uma institucional (TCU e IIRC & CIPFA), e outra, organizacional (UFRN); e, triangulação de método, através da combinação de método quantitativo (lexicometria) e qualitativo (análise de conteúdo) para a geração dos dados sobre os documentos analisados.

### **3.2 MÉTODO PARA O OBJETIVO ESPECÍFICO 1 - DESENVOLVENDO O REFERENCIAL CONCEITUAL**

O primeiro objetivo específico do trabalho é elaborar um referencial conceitual de VP no contexto do Relato Integrado aplicado ao setor público federal brasileiro. Isso será feito

comparando as categorias semânticas do IIRC & CIPFA (2016) e do TCU (2022), à luz da Teoria do VP.

Para isso, o método utilizado será o cruzamento da análise lexicométrica quantitativa e da análise qualitativa de conteúdo do documento “Relatório de Gestão - Guia para elaboração na forma de Relato Integrado”, elaborado e publicado pelo TCU (2022) e do documento “*Integrated thinking and reporting - Focusing on value creation in the public sector. An introduction for leaders*” (IIRC & CIPFA, 2016). As seções a seguir descrevem as três etapas realizadas para alcançar o objetivo.

#### *Etapa 1: Análise lexical com apoio do Software Iramuteq*

A análise lexical, também conhecida como estatística textual ou textometria, utiliza ferramentas lexicométricas para examinar a estrutura e o conteúdo de textos (Leblanc, 2015). A lexicometria, por sua vez, realiza cálculos estatísticos dos vocabulários utilizados, a partir da reorganização de textos, baseado em critérios sistemáticos (Salem, 1986).

A análise lexicométrica, conforme delineado por Leblanc (2015), oferece ferramentas de abordagens tradicionais, focadas em características linguísticas como frequência de palavras e formas gramaticais, até as ferramentas estruturantes. Estas últimas buscam reorganizar o *corpus* em estruturas de significado salientes, demonstrando as relações de proximidade entre palavras e a distribuição do vocabulário. Essa distinção permite não apenas descrever as características linguísticas de um texto, mas também inferir padrões e relações subjacentes, possibilitando observações baseadas em probabilidades.

O Iramuteq - *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* é um *software* de acesso livre para análise lexical de textos. Oferecendo diversas possibilidades de análise e criado originalmente para leitura de língua francesa, o Iramuteq fornece suporte para tratamento de dados em língua portuguesa e inglesa, dentre outros (Justo & Camargo, 2021).

Seu funcionamento é baseado na metodologia Alceste, na qual, além das estatísticas textuais tradicionais, busca identificar as estruturas salientes do texto como um todo (Leblanc, 2015). Para isso, o processo se inicia com a divisão do texto em fragmentos menores, denominados “Segmentos de Texto” seguida pela identificação das unidades lexicais (palavras) e lematização - ou seja, redução das palavras às suas formas base para reduzir a variabilidade do vocabulário e homogeneizar o material submetido às estatísticas (Justo & Camargo, 2021; Leblanc, 2015; Sousa, 2021).

Através de uma matriz, os Segmentos de Texto são então classificados pela presença/ausência de palavras e agrupadas por meio da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), resultando em classes de palavras representativas dos principais temas do *corpus* (Justo & Camargo, 2021; Leblanc, 2015). A análise realizada pelo Iramuteq destaca os principais temas do *corpus* de forma indutiva e estatisticamente significativa (Justo & Camargo, 2021; Leblanc, 2015).

As classes de palavras resultantes são ordenadas pelo coeficiente de associação  $\chi^2$ , indicando a relevância estatística de cada termo na representação dos temas identificados (Justo & Camargo, 2021; Leblanc, 2015). Essa abordagem permite uma análise das relações entre palavras e enunciados, apontando padrões e estruturas subjacentes ao texto.

Pontua-se que, a despeito da decomposição do *corpus* textual em Segmentos de Textos para análise estatística, o *software* oferece ferramentas de consulta ao contexto original de alocação das palavras. Isso viabiliza a contextualização da interpretação da estatística resultante, fundamental para o processo analítico dos dados (Leblanc, 2015).

Conforme demonstra a literatura, a análise lexicométrica é bastante sensível à organização e processamento dos *corpus* textuais (Justo & Camargo, 2021; Sousa, 2021). Nesse sentido, para demonstrar a íntegra da pesquisa, no Apêndice 1 são detalhados os procedimentos utilizados para a composição, preparação do *corpus* textual, e operacionalização das análises lexicais através do *software* Iramuteq.

### *Etapa 2 - Análise Categorial de Conteúdo com apoio do Software Atlas TI*

Para a análise dos documentos, utilizou-se a metodologia de análise de conteúdo, através da técnica de análise categorial, conforme as etapas definidas por Bardin (2021). A análise de conteúdo é um método de pesquisa qualitativa que visa descrever, analisar e interpretar o conteúdo de comunicações (Bardin, 2021). A tabela 6 demonstra os procedimentos adotados no desenvolvimento da etapa da pesquisa.

De acordo com Bardin (2021), a análise de conteúdo compreende três fases cronológicas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na primeira fase, iniciou-se a análise com a leitura flutuante do material disponível sobre o tema e a seleção dos documentos a serem analisados. Os dois documentos selecionados para análise foram o Guia do IIRC & CIPFA (2016) e o guia elaborado pelo TCU (2022).

Em atenção ao objetivo da análise de conteúdo, a escolha desses documentos se justifica por tratarem da aplicabilidade do RI no setor público e de seu uso no setor público federal brasileiro, respectivamente. Dessa forma, a seleção dos documentos observou os critérios definidos por Bardin (2021) para essa etapa: a regra da homogeneidade, mediante o emprego de critérios homogêneos para a escolha, e a regra da pertinência, em virtude da relevância de seus propósitos para o objetivo da pesquisa.

*Tabela 6 - Etapas da Análise de Conteúdo*

<b>1<sup>a</sup> Etapa: Pré-análise</b>	<p><b>Leitura Flutuante:</b> Primeiro contato com o material, buscando uma visão geral e familiarização com o tema.</p> <p><b>Escolha dos documentos:</b> Definição do <i>corpus</i> de análise.</p> <p><b>Formulação do objetivo:</b> Formulação do objetivo da pesquisa.</p> <p><b>Referenciação dos índices e elaboração de indicadores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidade de registro: Temas</li> <li>- Unidade de Contexto: Frases ou Parágrafos, os quais mencionam explicitamente a palavra “valor”, de acordo com a expressão da semântica associada ao uso da palavra.</li> <li>- Regras de Categorização: Baseada na literatura de VP e Relato Integrado</li> </ul>
	<p>Uso de <i>software</i> eletrônico Atlas TI para processamento dos dados. Procedimentos:</p> <p><b>Codificação:</b> Atribuição de códigos temáticos</p> <p><b>Categorização:</b> Atribuir a cada unidade de registro uma ou mais categorias semânticas;</p> <p><b>Contagem das ocorrências:</b> Quantificar a frequência de cada categoria em cada um dos <i>corpus</i>.</p> <p><b>Análise das relações:</b> Identificar as relações entre as diferentes categorias semânticas, buscando padrões e tendências.</p>
<b>2<sup>a</sup> etapa: Exploração do material</b>	<p><b>Tabulação dos dados:</b> Organizar os resultados em tabelas ou gráficos para facilitar a visualização.</p> <p><b>Análise comparativa:</b> Comparar os resultados obtidos para cada <i>corpus</i>, identificando semelhanças e diferenças.</p> <p><b>Interpretação dos resultados:</b> Discutir os resultados à luz da Teoria do VP e da discussão sobre Relato Integrado.</p> <p><b>Construção de um quadro tipológico:</b> A partir dos resultados encontrados, um quadro tipológico será</p>
<b>3<sup>a</sup> etapa: Tratamento dos resultados e interpretações</b>	

Fonte: Adaptado de Bardin (2021).

A partir desse processo, observou-se o objetivo de pesquisa que, embora previamente definido, foi revisitado após a análise inicial do material, para verificar sua adequação. Conforme De Villiers *et al.* (2019) apontam, a pesquisa qualitativa possui natureza dinâmica e flexível, o que motiva a revisão contínua dos objetivos e da metodologia estabelecida.

A última etapa da pré-análise, a referenciação dos índices e a elaboração de indicadores, representa o momento em que se estabelecem as unidades de registro e as unidades de contexto. Adotando a técnica de análise categorial (Bardin, 2021), este trabalho define como unidade de registro os temas relacionados à semântica associada ao termo “valor” na unidade de contexto analisada. Os temas são os núcleos de sentido que compõem a comunicação, tendo significado para o objetivo analítico escolhido (Bardin, 2021).

Conforme Bardin (2021), a unidade de contexto auxilia na compreensão para codificar a unidade de registro, podendo ser o parágrafo ou a frase. Assim, quando todo o parágrafo se relacionava à semântica associada à geração de valor, ele foi considerado. Caso contrário, apenas a frase foi utilizada, de modo a manter o foco no objetivo estabelecido.

A segunda etapa consiste na aplicação dos procedimentos sistemáticos definidos na primeira fase. Nesse momento de exploração do material, realiza-se a codificação propriamente dita. A codificação do material ocorreu em duas fases. A primeira fase, realizada em fevereiro de 2025, foi indutiva, ou seja, baseada na representação dos temas abordados nos trechos analisados. Os trechos que representavam mais de um tema receberam a quantidade de códigos necessária à cobertura de todos os temas tratados.

Em maio de 2025, após cerca de três meses do primeiro contato com a codificação do material, a lista de códigos gerada foi reexaminada para identificar códigos com significados semelhantes que pudessem ser unificados, consolidando as ocorrências. Em seguida, o material foi relido e os códigos atribuídos foram revisados, visando à consistência nos critérios de codificação, garantindo a aplicação dos mesmos critérios em toda a análise.

Essa segunda rodada atende à recomendação de Roller (2019) para que o pesquisador interrompa a análise dos dados e a retome posteriormente, exercitando a reflexividade sobre os dados gerados. Além de verificar a consistência na codificação, a segunda fase também se concentrou na identificação de casos desviantes (Roller, 2019), ou seja, aqueles que não correspondiam à interpretação inicial da codificadora.

Considerando o primeiro critério para codificação, a identificação da palavra "valor" na passagem analisada, constatou-se a ocorrência do termo 93 vezes no documento do IIRC & CIPFA (2016). Todas as ocorrências referiam-se a VP, sendo integralmente consideradas e resultando em 165 códigos relacionados à semântica.

No documento do TCU (2022), a palavra surgiu 53 vezes, das quais 6 não se enquadravam no escopo da pesquisa por não abordarem o tema analisado (VP). Exemplos de trechos desconsiderados incluem "juízo de valor", "valores contábeis" e "valor da contratação". Os trechos restantes levaram à geração de 86 códigos.

Posteriormente, a criação das categorias e a análise das relações seguiram os dados, a Teoria do VP e a literatura de RI. Os códigos foram agrupados em categorias que apresentavam significado para o conjunto temático ao qual pertenciam, utilizando o critério semântico (conforme Bardin, 2021). A definição desses agrupamentos levou em conta tanto os dados coletados quanto a fundamentação teórica.

No processo de categorização, tomou-se o cuidado de buscar atender aos atributos de qualidade mencionados por Bardin (2021, p. 147-148) na constituição de categorias: exclusão mútua; homogeneidade; pertinência; objetividade e produtividade. O apêndice 2 detalha o livro de códigos da análise de conteúdo do objetivo específico 1, apresentando todos os códigos e categorias gerados, sua descrição, juntamente com a frequência de sua ocorrência.

### *Etapa 3 - Sintetizando e desenvolvendo o Referencial Conceitual*

Após as duas etapas iniciais, as classes geradas no Iramuteq e as categorias e códigos principais geradas no Atlas TI foram analisadas em conjunto para definir os conceitos centrais dos dois documentos. A opção por dois métodos de análise — lexicométrica e de conteúdo — deve-se à sua complementaridade.

Enquanto uma análise se baseia nos aspectos léxico e linguístico de frequência e coocorrência, a outra se aprofunda na semântica da construção textual, fundamentada na análise do conteúdo dos documentos. Desse modo, a determinação dos temas principais ocorre por meio de uma análise combinada, objetiva e subjetiva, visando reduzir vieses na categorização sem perder as nuances da observação qualitativa dos documentos.

Após a análise individual dos resultados de cada método, a comparação entre classes e categorias estabelece os conceitos principais de cada documento. Na fase final desta etapa, esses conceitos foram comparados para criar uma lista definitiva, que corresponde ao referencial conceitual buscado no objetivo específico 1.

O critério para o cruzamento entre classes e categorias é a proximidade semântica, a fim de agrupá-las em conceitos mais representativos, mas sem desconsiderar suas nuances. Após a análise dos conceitos resultantes, optou-se por manter na base inclusive os conceitos que surgiram individualmente em cada documento (uma ocorrência para cada), em virtude de sua pertinência, conforme discutido nos resultados.

### **3.3 MÉTODO PARA O OBJETIVO ESPECÍFICO 2 - DESENVOLVENDO A PIRÂMIDE INTEGRADA DE VP**

Conforme declarado, o objetivo específico 2 visa desenvolver a Pirâmide Integrada de Geração de VP. A construção da Pirâmide Integrada de VP foi realizada por meio de uma análise comparativa e interpretativa de múltiplos referenciais: a Pirâmide de VP proposta por Bracci *et al.* (2014); os elementos estruturais do Fluxo de Geração de Valor do RI; a base conceitual desenvolvida no primeiro objetivo específico; e a literatura sobre a Teoria do VP e sobre o RI. Os resultados dessa análise serviram como fundamento para a elaboração do novo modelo.

As dimensões e subdimensões presentes em cada nível da pirâmide foram avaliados e ajustados, incorporando elementos do RI, da base conceitual elaborada e da literatura. A integração dos modelos foi baseada na identificação de conceitos similares (como, por exemplo, valor humano, no nível 4 da Pirâmide, e capital humano, na estrutura do RI), e sua análise a partir da literatura pertinente, que será apresentada como justificativa.

Todas as escolhas metodológicas foram justificadas com base na literatura da Teoria do VP e do reporte de informações financeiras e não financeiras, com ênfase no RI, em consonância com a base conceitual desenvolvida no objetivo específico 1. A nova pirâmide, denominada Pirâmide Integrada de VP, é composta pelos elementos resultantes dessa integração e serve como ferramenta analítica para a divulgação de geração de VP no setor público brasileiro através do RI.

Além das articulações necessárias à elaboração da nova Pirâmide, o trabalho também apresenta algumas propostas de revisão no Guia do TCU (2022). Essas propostas visam incluir conceitos importantes identificados na análise e no material estudado, preenchendo lacunas e aprimorando a aderência do guia às melhores práticas de reporte de VP. A flexibilidade do modelo proposto, decorrente da natureza principiológica e subjetiva do RI, e da natureza contextual do VP, permite sua adaptação e aplicação em diferentes contextos organizacionais do setor público.

### **3.4 MÉTODO PARA O OBJETIVO ESPECÍFICO 3 - APLICANDO A PIRÂMIDE INTEGRADA DE VP**

Conforme declarado, o objetivo específico 3 busca aplicar, através de um estudo de caso de uma Universidade pública federal líder no Índice ESG, a Pirâmide Integrada de Geração de VP, para demonstrar a aplicabilidade do instrumento criado. As seções a seguir descrevem a metodologia utilizada para alcançar o objetivo.

#### *3.4.1 Seleção do estudo de caso*

A pesquisa se concentra no nível organizacional, conforme sugerido por Bracci *et al.* (2019), visando uma análise aprofundada das dimensões de geração de VP evidenciadas no Relatório de Gestão. Para a seleção da amostra, foi considerada a primeira instituição com maior nota global no iESGo de 2024, o primeiro ano de divulgação do índice.

A escolha pela melhor se dá pela expectativa de que, dado seu declarado compromisso com os aspectos de ESG, possivelmente o relatório divulgado é mais completo, viabilizando a análise, além de ser entendido como um exemplo de boas práticas, o que pode fornecer informações relevantes e que podem ser de conhecimento útil a um público mais amplo (De Villiers *et al.*, 2019).

A organização em questão é a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que atendeu a cerca de 98% dos itens avaliados pelo índice (Tribunal de Contas da União, 2024b). A Universidade vem obtendo posição de destaque desde 2021, quando ficou em primeiro lugar entre as instituições de ensino, e em terceiro lugar na administração pública federal no então IGG, que se concentrava em aspectos de governança (ADURN, 2024).

A UFRN é uma Universidade organizada na forma de autarquia, com sede na cidade de Natal, e oferta cursos de graduação, pós-graduação, assim como desenvolve pesquisa e extensão (UFRN, 2024). Contando com 5 *campi*, em 2024 a instituição tinha 48.831 alunos matriculados nos diversos níveis de ensino em que oferta (UFRN, 2024).

O aspecto coincidente de se tratar de uma Universidade torna o estudo ainda mais oportuno, uma vez que já há um grupo de pesquisas que têm estudado a experiência de reporte do Relatório de Gestão via RI nas Universidades Federais Brasileiras (e. g. Castro & Costa, 2022; Dallagnol & Portulhak, 2025; Fonseca *et al.*, 2024; Ribeiro *et al.*, 2023). Ao estudar a divulgação da instituição a partir da lente analítica da Pirâmide Integrada de VP, o trabalho fornece novas evidências que podem dialogar com resultados anteriores já obtidos sobre essas instituições.

Quanto ao ano analisado, conforme já mencionado, os relatórios são entregues no ano subsequente ao qual fazem referência. Sendo assim, no ano de 2025, o último relatório entregue pela UFRN faz referência a 2024. O documento tem, ao todo, 254 páginas, e foi escolhido para ser analisado, uma vez que trata do exercício em que também ficou em primeiro lugar no *ranking* do iESGo.

### *3.4.2 Análise de Conteúdo e aplicação da Pirâmide Integrada como ferramenta analítica*

Para a análise do Relatório de Gestão, utilizou-se o método de análise de conteúdo, com a técnica da análise categorial. Diferentemente da primeira análise de conteúdo realizada na pesquisa, em que os códigos foram gerados através da observação dos textos, nessa etapa a codificação foi gerada de forma dedutiva. Ou seja: com códigos e categorias pré-definidas.

O modelo da pirâmide desenvolvido no objetivo específico 2 serviu de base para a identificação das dimensões e subdimensões utilizadas pela organização analisada em cada nível estabelecido no modelo. Para isso, uma análise de conteúdo foi realizada. A análise se iniciou com a missão declarada por cada organização, seguindo a premissa de Moore (2000) sobre a centralidade da missão na definição dos objetivos e na criação de VP.

Em seguida, foi realizada uma leitura flutuante do relatório, com foco na identificação dos elementos que contribuem para a realização da missão institucional, no mapeamento dos elementos presentes no documento e sua relação com os níveis da Pirâmide. Essa análise inicial permitiu construir uma visão geral do conteúdo dos relatórios e sua relação com a missão da organização.

Conforme mencionado, utilizou-se a técnica na análise categorial, que significa a atribuição de códigos que representam temas pertinentes ao objeto analisado (Bardin, 2021). Nesse sentido, a unidade de registro utilizada foi o tema, e a unidade de contexto foi o elemento de conteúdo.

Isso significa que cada elemento de conteúdo foi lido de forma integral, e foi-se atribuindo códigos que representassem o tipo de valor sendo evidenciado em cada uma das seções. Como mencionado, a codificação nessa etapa foi dedutiva. Isso significa que as categorias e códigos já estavam previamente definidas. Nesse caso, as categorias e códigos utilizados correspondiam às dimensões e subdimensões de cada nível da pirâmide.

A tabela 7 demonstra os códigos utilizados:

*Tabela 7 - Códigos utilizados na análise do Relatório de Gestão*

Categorias	Códigos	Descrição sintética
Nível 5 - Valor Econômico Intangível	Valor Humano	Composto pelas informações de capital humano. Refere-se às habilidades, competências, e motivação para inovar dos funcionários (IFRS Foundation, 2021).
	Valor Intelectual	Composto pelas informações de Capital Intelectual. São intangíveis organizacionais baseados em conhecimento (IFRS Foundation, 2021).
Nível 4 - Valor Econômico Tangível	Valor Orçamentário-Financeiro e Contábil	Evidenciação da situação e do desempenho financeiro, orçamentário e patrimonial da gestão no exercício (TCU, 2022, p. 50)
	Valor Ambiental	Ações de envolvimento com o meio ambiente, buscando sua preservação e a manifestação dos impactos da organização (Coffey, 2021; Vollmer, 2021).
Nível 3 - Valor Sustentável	Valor Social	Impacto das organizações sobre pessoas, comunidades e relações sociais (Becchetti <i>et al.</i> , 2022). Ela abrange temas como bem-estar dos trabalhadores, diversidade, inclusão, desenvolvimento comunitário, saúde, educação e igualdade de gênero (Becchetti <i>et al.</i> , 2022).
	Governança	Informações como os arranjos de governança se organizam em prol da produção de VP (Bryson <i>et al.</i> , 2014; Thabit <i>et al.</i> , 2024). Movimentos da Governança que se orientam para a promoção do desenvolvimento sustentável (Florini & Pauli, 2018; Güney, 2017).
Nível 2 - Valor Social	Valor Dialógico	Observação, no texto, da presença dos 8 princípios da contabilidade dialógica de Brown (2009). Além disso, na divulgação realizada, codificou-se assim os relatos de entrega de valor voltados à participação cidadã e entrega de valor considerando o usuário.
	Valor Digital	Declaração sobre o uso das mídias sociais ou outras tecnologias como um mecanismo de engajamento de stakeholders (Manetti & Bellucci, 2016).
-	Valor Comunicacional	Dos princípios discutidos no Valor Comunicacional, aquele que pode ser observado em termos de análise de conteúdo é a menção à transparência e o mecanismo da organização para promoção dela. Além disso, de forma indireta, é possível observar a concisão, em quantidade de páginas (Fonseca <i>et al.</i> , 2024). Também é possível observar a conectividade intertextual (ou seja, o uso de intertexto) (Massiero <i>et al.</i> , 2020).
	Perspectivas regulatórias sobre como divulgar o VP	Relacionado ao aspecto legal, presente no guia do TCU (2022), e que se espera que transpasse todos os níveis de geração de valor.

Fonte: Resultados do objetivo específico 2 e literatura.

Tendo em vista o compromisso do Brasil com os ODS, e o fato de que as entidades públicas são tidas como elementos-chave para o desenvolvimento-sustentável (Stefanescu, 2021; Tommasetti *et al.*, 2020), buscou-se observar, de forma adicional, se houve menção explícita ao ODS. Em caso positivo, o ODS foi evidenciado e discutido.

Após a codificação, procedeu-se com o tratamento dos resultados e interpretações, onde os dados gerados foram analisados. Nesse momento, observou-se as categorias presentes e sua frequência em cada elemento de conteúdo. Os resultados foram discutidos à luz da Pirâmide Integrada de Geração de VP, e da literatura subjacente.

Para a análise e codificação, tanto o texto quanto as figuras foram consideradas. Isso porque a EIRI recomenda o uso de figuras, infográficos, dentre outros, os quais contêm elementos relevantes sendo comunicados sobre o VP (Barnabè & Giorgino, 2019).

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 ANÁLISE LEXICAL COM APOIO DO SOFTWARE IRAMUTEQ

#### 4.1.1 *Apresentação e discussão dos Resultados - Guia do IIRC & CIPFA (2016)*

A análise inicial do *corpus* textual referente ao Guia do IIRC & CIPFA (2016), apresenta as seguintes características: o *corpus* é composto por 6 textos distintos, com 8577 ocorrências (palavras). O vocabulário empregado compreende 1357 formas diferentes, das quais 611 (45,03% do total de formas e 7,12% do total de ocorrências) são *hapax*, ou seja, palavras que aparecem apenas uma vez no conjunto de textos analisados. A média de ocorrências por texto é de 1429,50 palavras. Em relação às formas ativas (conforme explicado na metodologia), tem-se um total de 1110 formas diferentes, das quais 537 são *hapax*.

Das 573 palavras restantes com frequências maiores que um, no apêndice 3 é possível consultar as palavras 20% mais frequentes, assim como sua frequência, de modo a delinear o perfil das palavras que compõem o *corpus* textual. A figura 4 apresenta uma nuvem de palavras para apresentá-las. A escolha de apresentação desse percentual segue a distribuição de Pareto, princípio que postula que aproximadamente 80% dos efeitos provêm de 20% das causas (Wold & Whittle, 1957).

Em virtude do propósito do documento de demonstrar a aplicabilidade do RI ao setor público, naturalmente percebe-se muitas palavras de maior frequência que estão associadas às ideias dispostas da EIRI. Essa centralidade do *framework* se manifesta em termos como “IR”, “*integrated\_report*”, e “*IR\_Framework*”, que figuram entre as palavras mais utilizadas.

Figura 4 - Nuvem de palavras mais frequentes Guia IIRC & CIPFA (2016)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo *software* Iramuteq.

Adicionalmente, a presença significativa de termos como “*benefit*”, “*outcome*”, “*create\_value*” e “*value\_creation*” reitera a centralidade da geração de valor na filosofia do RI, reforçado pelo IIRC & CIPFA (2016). A própria essência do RI, que busca apresentar como a organização cria valor ao longo do tempo, utilizando e afetando diversos tipos de capitais (seus estoques de valor), reflete-se na frequência da palavra “*capital*”. Além disso, a presença de “*financial*”, “*social*” e “*natural*” indica uma visão de VP que considera tanto os elementos financeiros quanto não financeiros.

A importância das partes interessadas para quem o VP é criado e entregue é demonstrada pela frequência de “*stakeholder*” e “*public\_sector*”. Esses termos apontam para um foco nos usuários do serviço público, aos quais se destina a geração de valor. A recorrência de “*benefit*” e “*outcome*”, “*impact*” e “*affect*” reforça a ideia de que o relatório busca comunicar os resultados e impactos positivos e negativos para esses usuários.

A forma como a organização planeja alcançar seus objetivos e criar VP é sugerida pela presença de termos como '*strategy*', '*business*' e '*decision\_making*'. Essa frequência indica uma possível conexão entre a perspectiva de VP do IIRC & CIPFA (2016) e o impacto da proposta de VP na estratégia da organização, reforçando que o relatório integrado é visto como uma ferramenta estratégica para comunicar como o VP é criado e sustentado a longo prazo ('*long*', '*longer\_term*', '*short\_medium\_and\_long\_term*'), além de afetar os mecanismos internos de gestão na busca pela geração de valor.

Finalmente, a própria natureza do RI como um meio de comunicação e narrativa sobre a criação de VP pode ser observado na frequência de palavras como '*report*', '*information*', '*communication*', '*explain*' e '*demonstrate*'. Esses termos realçam a importância de apresentar de forma clara e transparente como a organização gera valor para seus *stakeholders* ao longo do tempo, inclusive para fins de responsabilização (também presente no termo "*accountability*").

A Figura 5 apresenta a análise de similitude entre as palavras. A árvore de similitude oferece uma representação visual das relações semânticas, a partir da associação entre as palavras, medida pela coocorrência entre elas.

Conforme apontado na metodologia, na análise de similitude os resultados estão agrupados em comunidades (as nuvens coloridas). Cada nuvem representa um conjunto de termos que coocorrem frequentemente e, portanto, compartilham um contexto de uso semelhante. Da mesma forma, a espessura das linhas que conectam os termos demonstra a força dessa associação.

A análise da árvore de similitude complementa a análise de frequência das palavras, mostrando como os termos centrais do discurso do IIRC & CIPFA (2016) se associam na construção da noção de valor no contexto do RI. A centralidade de "*organization*" como ponto de convergência ilustra a preocupação do guia em apresentar a perspectiva da entidade sobre a criação de valor, o que faz sentido com a intenção do documento, que é demonstrar como as organizações públicas podem utilizar o RI.

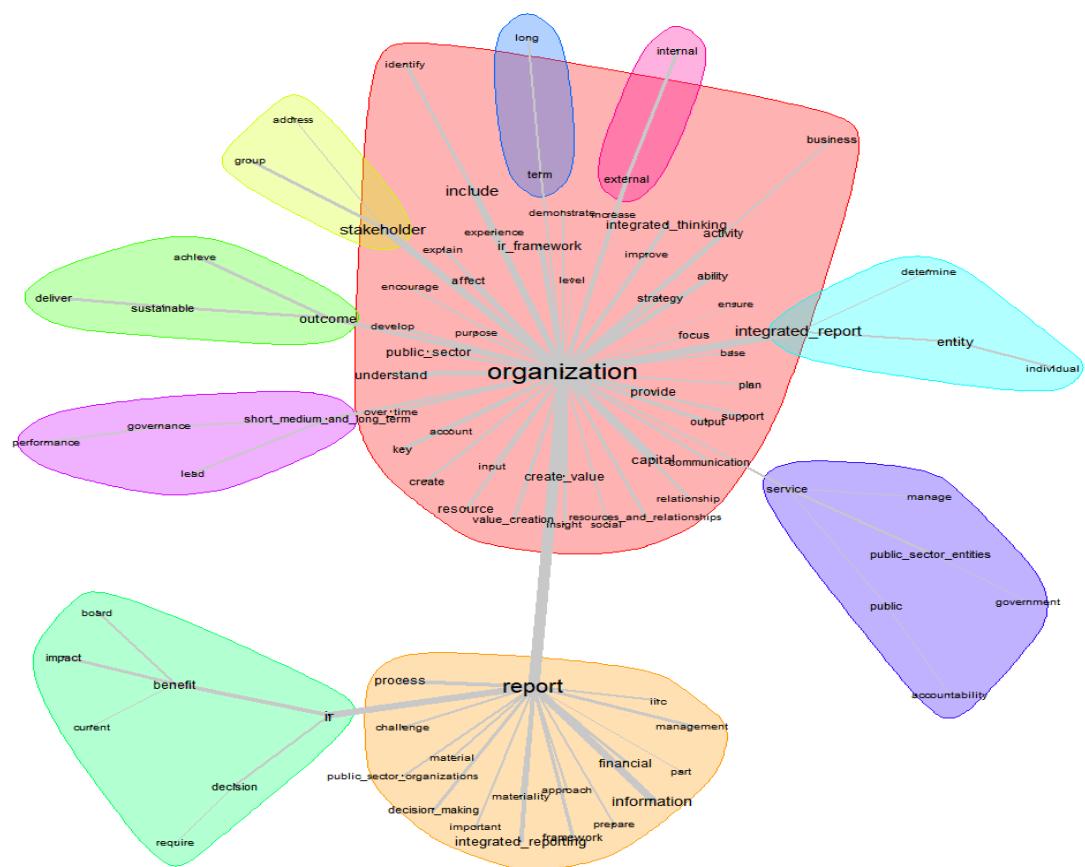
A forte interação entre "*organization*" e termos como "*create\_value*", "*outcome*", "*stakeholder*" e "*public\_sector*" sugere que a discussão sobre a própria natureza e os resultados da geração de valor, bem como a identificação dos seus destinatários no contexto do setor público, são elementos centrais na abordagem do IIRC & CIPFA (2016). A presença de "*capital*", "*resource & relationship*" e "*social*" indicam uma visão de VP que transcende a dimensão financeira. Conforme mencionado anteriormente, na EIRI, os capitais são apresentados como os estoques de valor, manifestos através dos recursos e relacionamentos dos quais a organização dispõe e faz uso no seu processo de geração de valor.

A importância da comunicação dessa proposta de VP é evidenciada pela centralidade de "*report*" e sua ligação com "*information*" e "*integrated reporting*". A associação de "*report*" com "*process*", "*management*" e "*decision-making*" aponta para a relevância da construção narrativa sobre como o VP é criado e como isso se integra aos processos de gestão e tomada de decisão organizacional.

Outros agrupamentos oferecem nuances adicionais à compreensão da perspectiva do IIRC & CIPFA (2016). A ênfase nos resultados e na sustentabilidade ("outcome", "achieve", "sustainable", "deliver"), a consideração do horizonte temporal da criação de VP ("long", "short\_medium\_and\_long\_term"), a menção aos mecanismos de governança e performance ("governance", "performance", "lead"), e o foco nos beneficiários do VP no setor público ("public\_sector\_entities", "government", "public", "stakeholder", "group") adicionam camadas à discussão proposta no documento.

Em resumo, as associações lexicais visualizadas na árvore de similitude demonstram um discurso interconectado, onde a criação de VP pela organização, seus processos, seus resultados para as diversas partes interessadas e a forma como isso é comunicado através do RI se articula. Essa estrutura semântica subjacente no guia do IIRC & CIPFA (2016) fornece um panorama para a exploração das dimensões conceituais do VP, as quais se espera alcançar e evidenciar com a elaboração de um relatório integrado no setor público.

Figura 5 - Análise de Similitude Guia IIRC & CIPFA (2016)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo *software* Iramuteq.

Conforme mencionado na metodologia, uma funcionalidade do Iramuteq é a CHD, uma técnica que agrupa os segmentos de texto em classes que compartilham vocabulário similar entre si e distinto dos demais, através das quais pode-se conhecer os núcleos temáticos em torno dos quais se estrutura o documento analisado. Nesse sentido, a partir do *corpus* textual, foram gerados 235 segmentos de texto pelo *software*, dos quais 181 (77,02%) foram efetivamente classificados.

A análise da CHD resultou na identificação de seis classes de segmentos de texto, representando diferentes agrupamentos temáticos dentro do documento do TCU (2022). O dendrograma (Figura 6) ilustra o processo de divisão do *corpus* e o tamanho relativo de cada classe em termos de percentual de segmentos classificados.

Conforme apresentado, o *corpus* textual foi progressivamente particionado até a formação das seis classes finais. A altura dos ramos no dendrograma pode ser interpretada como uma medida da homogeneidade lexical dentro dos grupos que foram unidos em um nível anterior. Ramos mais curtos indicam maior similaridade entre os grupos.

A participação de cada classe no *corpus*, expressa em percentual de segmentos classificados, revela a distribuição da atenção temática ao longo do guia: classe 5 (Azul escuro): representa 19,9% dos segmentos classificados; classe 2 (Cinza): representa 15,5% dos segmentos classificados; classe 1 (Vermelha): representa 17,7% dos segmentos classificados; classe 4 (Azul claro): representa 16,6% dos segmentos classificados; classe 3 (Verde): representa 17,7 % dos segmentos classificados; classe 6 (rosa): representa 13,3% dos segmentos classificados.

Convém ressaltar que a numeração das classes é uma consequência do processo algorítmico de divisão binária e da ordem em que as classes foram isoladas pelo *software*. O dendrograma, por sua vez, apresenta a hierarquia dessas divisões, mostrando as relações de proximidade e distância lexical entre as classes. A ordem numérica é apenas um rótulo para cada classe final, enquanto a estrutura do dendrograma é que carrega a informação sobre a organização temática do *corpus*.

Assim, a análise se concentra na interpretação do conteúdo lexical de cada classe (através das palavras características) e nas relações de similaridade entre elas, conforme visualizado na estrutura do dendrograma, e não na ordem numérica arbitrária atribuída pelo *software*. No apêndice 4 é possível acessar a análise de cada *cluster* temático das classes.

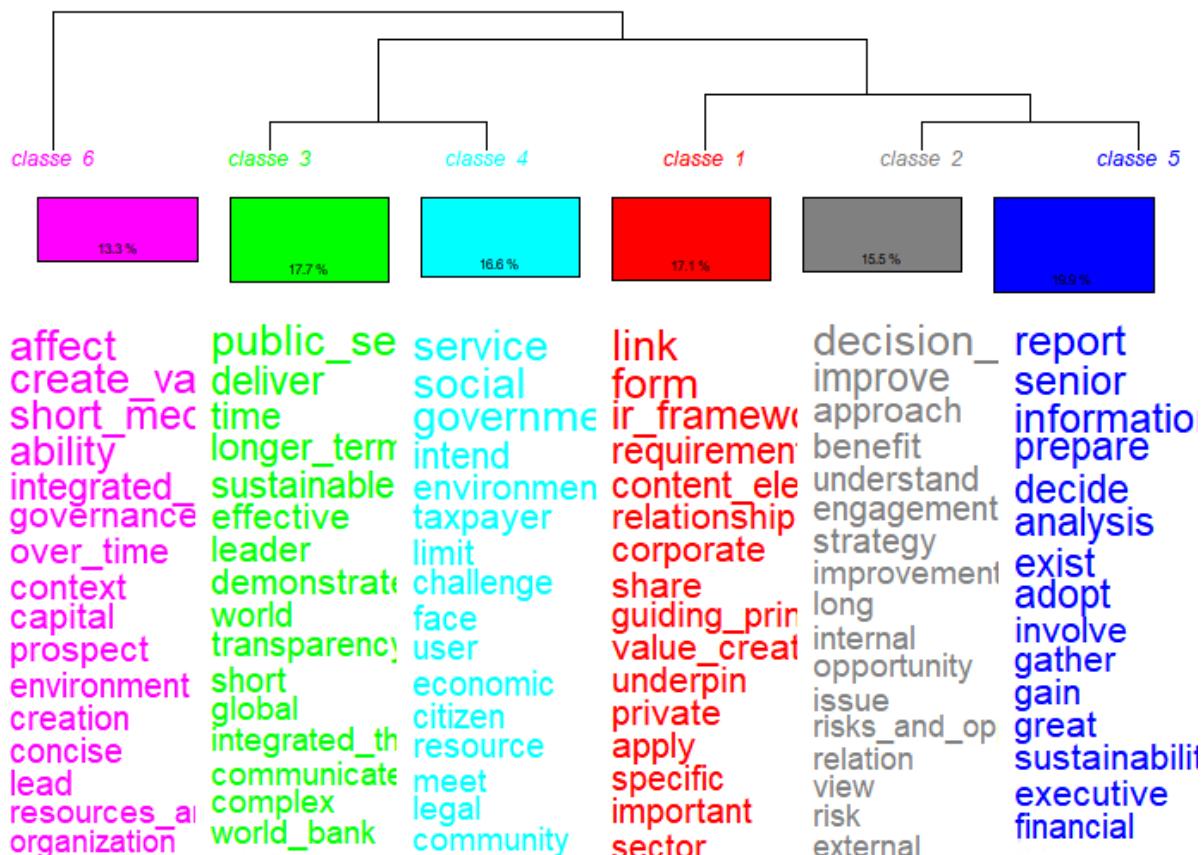
A distribuição percentual sugere uma atenção temática relativamente equilibrada no guia, com a Classe 5 representando a maior parcela. A estrutura hierárquica revela agrupamentos temáticos mais amplos: as Classes 5 e 2 demonstram maior similaridade lexical

entre si do que com o grupo formado pelas Classes 1, 4, 3 e 6. Dentro deste último, as Classes 4 e 3 exibem maior proximidade antes de se unirem às Classes 1, 2, 5 e 6.

A análise da CHD identificou seis classes de segmentos de texto no guia do IIRC & CIPFA, cada uma caracterizada por um vocabulário específico, conforme visualizado na figura. A ordem de apresentação das palavras está relacionada com a força da associação dessas com as classes (medida pelo  $\chi^2$ ). Por uma limitação gráfica de espaço, nem todas as palavras que compõem cada classe estão dispostas no gráfico, e algumas são cortadas na figura, mas o vocabulário completo das classes pode ser consultado no banco de dados público do Mendeley, assim como cada classe será destrinchada na próxima análise apresentada.

A figura 6 permite visualizar as palavras mais frequentes em cada classe, de forma comparativa:

Figura 6 - Palavras características de cada classe do Guia IIRC & CIPFA (2016)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software Iramuteq.

Desse modo, a Classe 6 (13,3%) agrupa discussões sobre a criação de VP pela organização ao longo do tempo, considerando diferentes tipos de capital e o contexto integrado em que ela opera, com termos como "affect", "create\_value", "short\_medium\_and\_long\_term", "ability", "capital", "resources\_and\_relationship" em destaque. Já a Classe 3 (17,7%) está

concentrada na entrega de VP no setor público, enfatizando a sustentabilidade, a transparência e a comunicação para um público amplo, como indicam as palavras "*public\_sector*", "*deliver*", "*sustainable*" e "*transparency*".

A Classe 4 (16,6%) aborda a prestação de serviços públicos sob uma perspectiva mais ampla, considerando as dimensões social, ambiental, econômica, com termos como "*service*", "*social*", "*government*" e "*environment*" proeminentes, e os usuários desses serviços (representado por palavras como "*citizen*"; "*taxpayer*" e "*legal*"). É importante ressaltar que, conforme disposto no dendograma, as classes 3 e 4 estão mais próximas, o que justifica a similaridade nas interpretações. A Classe 1 (17,1%) reúne segmentos que discutem os elementos estruturais e os princípios que sustentam a EIRI e sua aplicação em diversos setores, como evidenciado por "*ir\_framework*", "*requirement*", "*content\_element*" e "*guiding\_principle*".

A Classe 2 (15,5%) foca na utilização do RI como ferramenta para a tomada de decisão estratégica, gestão de riscos e oportunidades e engajamento das partes interessadas, com destaque para "*decision*", "*strategy*", "*risks\_and\_opportunities*" e "*engagement*". Finalmente, a Classe 5 (19,9%), a maior em termos de segmentos, está relacionada à elaboração do próprio relatório integrado, à necessidade de envolvimento da alta gestão e à dimensão da sustentabilidade, para além da financeira, com termos como "*report*", "*information*", "*prepare*", "*senior*", "*executive*" e "*sustainability*" e "*financial*" em evidência. A proximidade entre as Classes 5 e 2, por exemplo, pode indicar uma forte ligação entre a produção do relatório e os processos decisórios estratégicos.

É válido ressaltar que algumas palavras podem aparecer como características em mais de uma classe. Isso ocorre porque uma mesma palavra pode ser utilizada em diferentes contextos e, portanto, contribuir para a caracterização de múltiplos temas. A força da associação da palavra com cada classe (indicada no *output* do Iramuteq pelo  $\chi^2$ ) é o que define sua relevância para aquele agrupamento específico.

No Apêndice 4, uma análise detalhada das redes de similitude de cada uma das classes geradas é apresentada. A partir da análise do perfil de cada uma das classes gerada pela CHD, uma síntese dos temas é apresentada na tabela 8. A ordem de apresentação das classes está relacionada à sua posição no dendograma (da esquerda para a direita).

Conforme explicado, o dendograma aponta para relacionamentos entre as classes. Assim, a análise da estrutura hierárquica do dendrograma (Figura 6), em conjunto com a análise do conteúdo temático de cada classe, sugere relações entre os diferentes focos de discussão do guia do IIRC & CIPFA (2016).

A proximidade entre as Classes 5 (Elaboração e Comunicação Integrada do RI) e 2 (O Relato Integrado como Ferramenta Estratégica para Decisão e Engajamento de *Stakeholders*) indica uma interligação entre a produção do relatório e sua aplicação como ferramenta estratégica. A forma como a narrativa de VP é construída parece ser relevante no processo de tomada de decisão, e tem implicações para o engajamento com os *Stakeholders*.

Essa interpretação está de acordo com a ideia que circunda o RI, inclusive ao diferenciar o Relato Integrado (enquanto processo) e o Relatório Integrado (enquanto produto). Assim, nota-se que o IIRC e CIPFA (2016) preservam essa perspectiva também ao apontar a aplicabilidade do RI ao setor público, onde a transparência e a *accountability* na tomada de decisão e no relacionamento com os diversos *stakeholders* são relevantes para a legitimidade e a criação de VP.

*Tabela 8 - Síntese das Classes geradas*

Classe	Tema	Síntese descritiva
Classe 6 (13,3%)	Perspectiva Integrada e Temporal da Criação de VP	Aborda a criação de VP organizacional a longo prazo, considerando diversos capitais e o contexto integrado.
Classe 3 (17,7%)	Entrega de VP: sustentabilidade, transparência e <i>Accountability</i>	Foca na entrega de VP no setor público, com ênfase em sustentabilidade, transparência e responsabilização.
Classe 4 (16,6%)	Multidimensionalidade na Geração de VP para o Serviço Público e seus Usuários	Trata da prestação de serviços públicos sob perspectivas social, ambiental e econômica, com foco nos usuários.
Classe 1 (17,1%)	Estrutura e Conexão Informacional do RI	Discute a estrutura do Relato Integrado, seus princípios e a necessidade de conectar informações corporativas.
Classe 2 (15,5%)	O Relato Integrado como Ferramenta Estratégica para Decisão e Engajamento de <i>Stakeholders</i>	Explora o uso do RI como ferramenta estratégica para decisões, gestão de riscos e engajamento de stakeholders.
Classe 5 (19,9%)	Elaboração e Comunicação Integrada do RI	Relaciona-se ao processo de elaboração e comunicação do Relato Integrado, envolvendo a gestão e integrando informações financeiras e de sustentabilidade.

Supõe-se, então, que também é esperado, na administração pública, que a elaboração do RI leve a processos de gestão e estratégia relacionados à tomada de decisão informada e ao engajamento efetivo com os *stakeholders*, considerando as particularidades da prestação de contas e da diversidade de interesses no setor público.

Já a união das classes 4 e 3 indica uma relação temática consistente. Ambas focam no contexto do setor público, com a Classe 4 explorando as diversas dimensões e intenções da

prestação de serviços, enquanto a Classe 3 se concentra na entrega desse VP com ênfase em sustentabilidade e responsabilização.

Sobre esse ponto, nota-se, então, a manutenção, no documento, da perspectiva multidimensional de valor, ao considerar a dimensão ambiental, social e econômica. Conforme demonstrado nessas classes, a mensagem passada no documento se alinha com as discussões mais recentes sobre a geração de VP, e a necessidade de considerar aspectos não financeiros na evidenciação do VP gerado, bem como o engajamento dos *stakeholders* (Bebbington & Unerman, 2018; Gherardi *et al.*, 2021; Steccolini, 2018).

Por fim, a união tardia da Classe 6 (Perspectiva Integrada e Temporal da Criação de Valor) com as demais classes indica que ela representa um tema mais abrangente e conceitual, fornecendo uma visão de fundo para as discussões mais específicas sobre a aplicação do RI e a geração de VP em contextos particulares. É nessa classe que está a discussão sobre o elemento “capital”. Retoma-se, aqui, o fato de que a estrutura do RI é composta por 3 elementos principais (Pigatto *et al.*, 2023): princípios básicos (*guiding principle*), elementos de conteúdo (*content element*), e os capitais.

Nesse sentido, é curioso que o elemento “capital” esteja associado à classe 6, de forma separada, e os outros dois elementos apareçam na classe 1, que está efetivamente relacionada à estrutura do RI. Partindo da definição da EIRI de que os estoques de valor são manifestos através dos capitais, que são os recursos e relacionamentos dos quais a organização dispõe para operar, retoma-se, então, a ponderação de Pigatto *et al.* (2023) de que, por vezes, o elemento “capital” é preterido na elaboração do RI, em detrimento dos princípios básicos e, principalmente, dos elementos de conteúdo. Isso ocorre em virtude da tendência de conformidade na produção dos relatórios, gerando uma divulgação superficial e pouco material (La Torre *et al.*, 2019; Pigatto et al, 2023; Tiron-Tudor *et al.*, 2019).

Essa desassociação temática, evidenciada pela análise lexicométrica, reforça a necessidade de um referencial integrado que assegure a articulação entre os elementos do RI e a Teoria do VP. A separação dos capitais dos demais elementos estruturais do relato demonstra o risco de uma abordagem meramente formal.

Portanto, a proposta da tese, de um referencial integrado, visa superar essa fragmentação, conectando os capitais diretamente à Pirâmide de VP e ao fluxo de geração de valor, para que a divulgação seja material e reflita o real impacto da organização na sociedade. Este achado da análise, por conseguinte, corrobora a ideia de que a mera adoção da estrutura do RI não garante uma divulgação abrangente do VP, reforçando a necessidade da ferramenta que se propõe desenvolver.

Um ponto central que une os resultados sobre o conteúdo do documento analisado e a Teoria do VP é a assunção do caráter individual e específico de cada organização. Essa individualidade influencia o que cada uma considera como criação de VP e, por conseguinte, o que será apresentado por meio do RI. Esse ponto se alinha com a literatura de VP, que postula que um objetivo adquire valor dependendo do contexto em que se manifesta (Alford & O'Flynn, 2009; Rhodes & Wanna, 2007). Ou seja: aquilo que representa VP está ligado ao ambiente em que está sendo gerado e àqueles aos quais se destina (Moore, 2013).

Outro ponto de convergência é a perspectiva estratégica contida na própria ideia do RI, e preservada no documento, de que a evidenciação da geração de VP leva a ações de gestão. Conforme demonstrado na análise da Classe 2 (O Relato Integrado como Ferramenta Estratégica para Decisão e Engajamento de *Stakeholders*), o guia do IIRC & CIPFA (2016) enfatiza o papel do RI como ferramenta para a tomada de decisão estratégica, a gestão de riscos e oportunidades, e o engajamento com as partes interessadas.

Essa perspectiva estratégica, ao demandar uma visão conectada dos diversos capitais e seus impactos na criação de valor ao longo do tempo, provoca a organização a uma mentalidade orientada para a estratégia no uso de seus recursos e relacionamentos. A proposta apresentada, então, não se limita a um exercício de comunicação, mas serve como base para aprimorar a tomada de decisão e a alocação de recursos, alinhando a ação organizacional com a geração de VP a longo prazo.

Essa visão estratégica do RI se conecta à perspectiva de Moore (1995, 2014) sobre VP, que enfatiza a gestão estratégica para criar valor. Assim como o RI busca alinhar os objetivos organizacionais com a criação de valor a longo prazo, Moore descreve a gestão pública alinhando objetivos governamentais com as necessidades sociais.

Por fim, o ponto quanto a quem se destina o VP que é evidenciado no RI no setor público também aparece na classe 4 (Multidimensionalidade na Geração de VP para o Serviço Público e seus Usuários) do documento, na qual palavras como "*citizen*" e "*taxpayer*" se destacam. Isso remete diretamente à discussão de Moore (2014) sobre a composição do "público" do VP. Embora o autor discuta uma pluralidade de possíveis destinatários, ele enfatiza os papéis de cidadãos e contribuintes como centrais na definição de VP no setor público.

Estes últimos, que podem ter interesses contrastantes, têm suas aspirações intermediadas no setor público por meio da governança (Horner & Hutton, 2011). A importância da governança na mediação desses interesses e na orientação da criação de VP também se manifesta na análise da Classe 6, na qual a palavra "*governance*" aparece associada

à perspectiva de longo prazo da criação de VP organizacional. Isso sugere que o guia do IIRC & CIPFA (2016) reconhece o papel da governança como um elemento fundamental para a sustentação da criação de VP ao longo do tempo, considerando as diversas necessidades e expectativas dos diferentes públicos, incluindo cidadãos e contribuintes, em alinhamento com a perspectiva de Moore (2014).

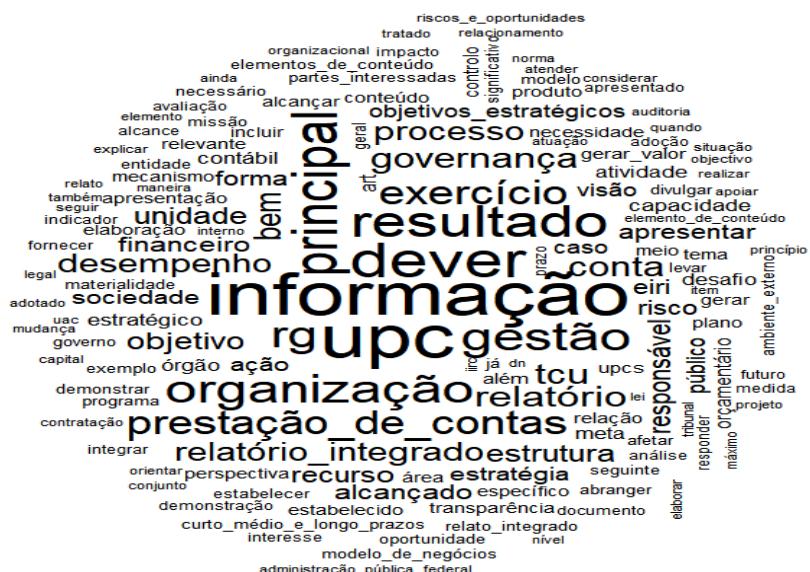
4.1.2 - Apresentação e discussão dos Resultados - Guia TCU (2022)

A análise inicial do *corpus* textual referente ao Guia do TCU (2022) apresenta as seguintes características: o *corpus* é composto por seis textos distintos, totalizando 242 Segmentos de Texto (ST) e 8579 ocorrências (palavras). O número de formas distintas (vocabulário) identificado é de 1748.

A análise lexical preliminar, evidenciada pelo número de *hapax legomena* (palavras que ocorrem apenas uma vez), indica que 912 formas (52,17% do total) correspondem a 10,63% das ocorrências. Essa distribuição sugere uma diversidade vocabular considerável, com uma parcela significativa de termos utilizados de forma menos frequente. Em relação às formas ativas, tem-se um total de 1098 formas diferentes, das quais 479 são *hapax*.

Das 619 palavras restantes com frequência maior que um, o apêndice 5 demonstra aquelas que são 20% mais frequentes, seguindo a distribuição de Pareto (Wold & Whittle, 1957), permitindo identificar os termos mais relevantes do *corpus*. A análise das formas ativas mais frequentes no Guia do TCU (2022) (apêndice 5) demonstra os principais eixos temáticos do documento. A figura 7 apresenta a nuvem de palavras mais frequentes:

Figura 7 - Nuvem de Palavras mais frequentes Guia TCU (2022)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo *software* Iramuteq.

A centralidade da "informação" e da "Upc" (Unidade Prestadora de Contas) no topo da lista de frequência aponta a natureza comunicacional do RI e o foco no ente responsável pela sua elaboração no setor público federal brasileiro. A forte presença de termos como "dever", "principal" e "prestaçao\_de\_contas" reflete a perspectiva regulatória e de controle do TCU sobre o RI.

A preocupação com "resultado" e "gestão" demonstra a orientação para a efetividade da administração pública. A frequência de "organização", "relatório" (e suas variações "relatorio\_integrado" e "desempenho"), "governança", "TCU" e "conta" confirma o objeto central do guia e a perspectiva do Tribunal sobre ele.

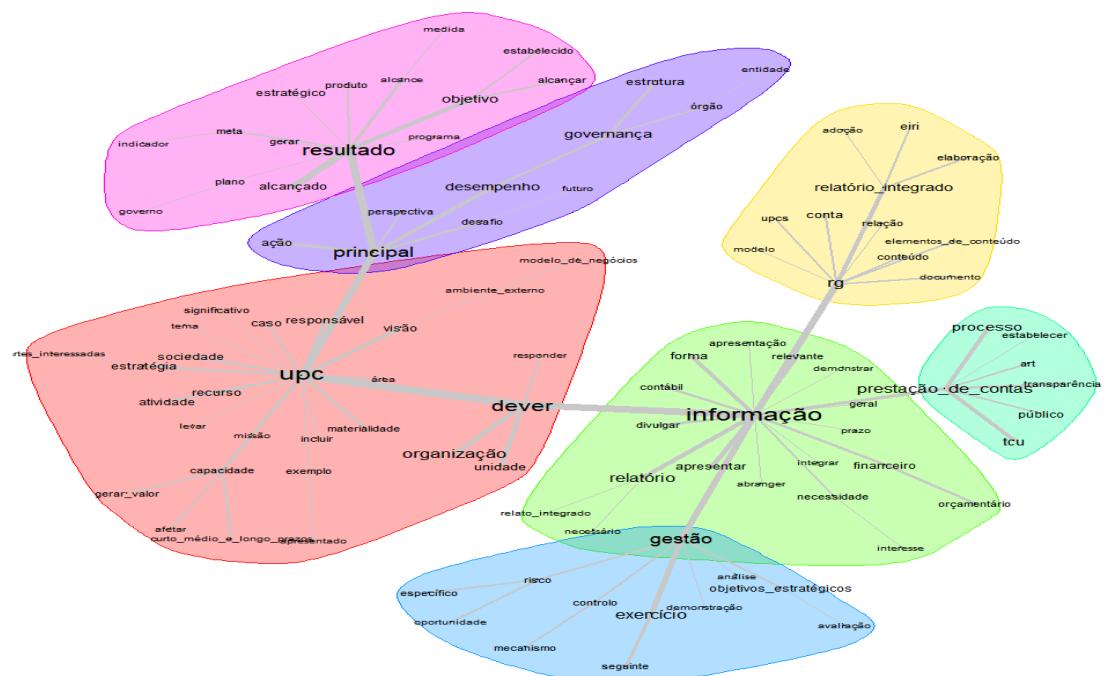
Em conjunto, essas formas mais frequentes delineiam uma discussão que envolve a comunicação de informações pelas unidades prestadoras de contas, a responsabilidade pela gestão e pela prestação de contas e a busca por resultados e o papel da governança dentro do contexto e sob a supervisão do TCU. Outros termos relevantes, como "processo", "objetivo", "estrutura", "recurso" e "financeiro", complementam esse panorama inicial dos temas abordados no guia.

A análise do diagrama de similitude do Guia do TCU aponta a existência de dois núcleos centrais de termos interconectados, refletindo as principais ênfases do documento. A primeira família de conexões gravita em torno da sigla "Upc" (Unidade Prestadora de Contas) – representada pela nuvem vermelha – que se liga a termos como "dever", "organização", "responsável" e "controle".

Essa centralidade reforça a natureza normativa do guia, direcionada às obrigações e responsabilidades das unidades na elaboração do RI sob a ótica do TCU. Conectam-se a este núcleo, de forma indireta, a nuvem roxa centrada em "principal" (que remete aos elementos chave e informações essenciais que a UPC deve apresentar) e a nuvem rosa focada em "resultado" (os resultados alcançados pela gestão da UPC).

É notável a ligação dessas nuvens com os elementos de conteúdo definidos pelo TCU para o RI no setor público. Termos como "modelo\_de\_negócios" e "ambiente\_externo" remetem ao elemento "Visão geral da organização e ambiente externo". A conexão de "governança", "estratégico" e "desempenho" (próximos a "resultado") alinha-se ao elemento "Governança, estratégia e desempenho".

Figura 8 - Análise de Similitude Guia TCU (2022)



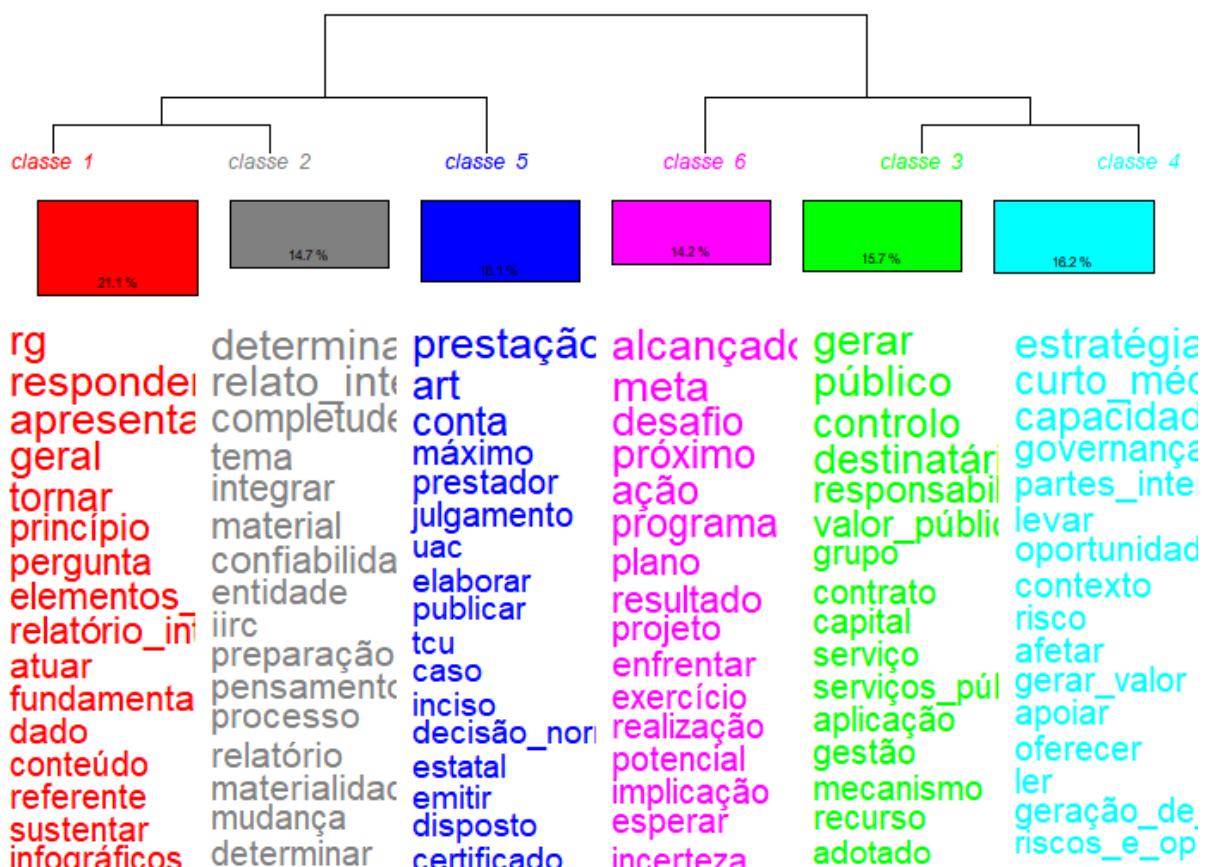
Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo *software* Iramuteq.

A segunda família de conexões tem como nó central a palavra "informação" (nuvem verde clara), que se articula fortemente com termos como "relatório", "prestação\_de\_contas", "gestão", "apresentação", "forma", "divulgar" e "financeiro". Essa rede ilustra o foco do guia na informação como o principal produto da prestação de contas e como ela deve ser apresentada e divulgada, incluindo aspectos financeiros.

Conectam-se a este núcleo a nuvem azul com "riscos\_e\_oportunidades", a nuvem verde escura com "processo" (e seus desdobramentos como "estabelecer" e "transparência"), e a nuvem amarela com "relatorio\_integrado" e "elementos\_de\_conteúdo". Essa segunda família de conexões abrange os elementos de conteúdo "Riscos, oportunidades e perspectivas" e "Informações orçamentárias, financeiras e contábeis", além de ressaltar a importância do processo e da transparência na elaboração do relatório.

Em suma, a análise de similitude do Guia do TCU aponta uma estrutura discursiva que equilibra a perspectiva normativa sobre as responsabilidades das Unidades Prestadoras de Contas na elaboração do Relatório de Gestão com o foco na informação como o principal veículo de prestação de contas, ambos ancorados nos elementos de conteúdo definidos pelo próprio Tribunal.

Figura 9 - Palavras características de cada classe do Guia TCU (2022)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software Iramuteq.

A análise da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) aplicada ao *corpus* do Guia de Elaboração do Relato Integrado no setor público do TCU (2022) resultou na divisão do *corpus* em seis classes de segmentos de texto, conforme apresentado no dendrograma da Figura 9. A Classe 1 (vermelha) é a mais representativa, agrupando 21,1% dos segmentos, seguida pela Classe 5 (azul escuro) com 18,1%, Classe 4 (azul claro) com 16,2%, Classe 3 (verde) com 15,7%, Classe 2 (cinza) com 14,7% e, por fim, a Classe 6 (rosa) com 14,2% dos segmentos de texto analisados. A figura 9 permite visualizar as palavras mais frequentes em cada classe, de forma comparativa.

A análise da CHD do Guia do TCU (2022) aponta uma estrutura temática múltipla, organizada em seis classes distintas que refletem as diversas dimensões da abordagem do TCU em relação ao RI no setor público. No apêndice 4 é possível acessar a análise aprofundada de cada classe, bem como demonstra-se a árvore de similitude.

A Classe 1 (Fundamentos e Referências ao Relatório de Gestão) apresenta as bases conceituais do RI e sua relação com o Relatório de Gestão, indicando um ponto de partida para

a compreensão do novo instrumento no contexto das práticas de relatório já existentes. A Classe 2 (Determinação, Materialidade e Preparação do Relatório) foca nos aspectos metodológicos da elaboração do RI, observando-o enquanto processo, abordando a definição do conteúdo relevante e o processo de preparação do documento.

A Classe 5 (Prestação de Contas, Normativas e Envolvimento do TCU) explicita a perspectiva regulatória do Tribunal, delineando as obrigações, as normativas e o papel do TCU no processo de prestação de contas via RI. Em contraste, a Classe 6 (Metas, Desafios e Perspectivas Futuras) direciona para a perspectiva da gestão e do desempenho das organizações públicas, enfatizando o alcance de metas, o enfrentamento de desafios e o planejamento para o futuro.

O conceito central de VP e a dimensão da Responsabilidade na gestão dos recursos são abordados na Classe 3, que discute a entrega de VP à sociedade e os mecanismos de controle e responsabilização. Finalmente, a Classe 4 (Estratégia, Capacidade, Partes Interessadas e Geração de Valor) explora a integração da perspectiva estratégica no RI, considerando o horizonte de longo prazo, a capacidade organizacional e o engajamento com as partes interessadas na criação de VP.

*Tabela 9 - Síntese temática das Classes*

Classe	Tema	Síntese descritiva
Classe 1 (21,1%)	Fundamentos do RI e sua Relação com o Relatório de Gestão	Introdução aos princípios e elementos de conteúdo do Relato Integrado (RI) como um referencial a ser considerado na elaboração do Relatório de Gestão sob a perspectiva do TCU.
Classe 2 (14,7%)	Determinação do Conteúdo e Preparação do Relatório de Gestão	Detalhamento do processo de definição dos temas relevantes e materiais, os aspectos práticos da preparação do Relatório de Gestão, a importância da integração das informações e a consideração do pensamento integrado, alinhado aos princípios do RI adaptados pelo TCU.
Classe 5 (16,1%)	Normativas do TCU para a Prestação de Contas via RI	Foco nas obrigações legais e nas diretrizes do Tribunal de Contas da União para a apresentação das contas por meio do Relato Integrado, abordando prazos, responsabilidades e o processo de julgamento.
Classe 6 (14,2%)	Desempenho, Metas e Perspectivas Futuras da Organização	Avaliação do desempenho passado e futuro em relação às metas estabelecidas, análise dos desafios enfrentados e das ações planejadas, considerando o alinhamento estratégico sob a perspectiva do TCU.
Classe 3 (15,7%)	Controle, Responsabilização e Geração de VP	Discussão central do conceito de VP sob a ótica do controle e da responsabilização na gestão dos recursos e na entrega de serviços à sociedade pela administração pública federal, com consideração da perspectiva do cidadão como usuário final.
Classe 4 (16,2%)	Estratégia, Partes Interessadas e Criação de VP a Longo Prazo	Abordagem da dimensão estratégica do Relatório de Gestão, enfatizando o planejamento a longo prazo, a consideração do contexto e das partes interessadas, a capacidade de gerar VP e o papel da governança nesse processo, sob a lente do TCU.

A partir da análise do perfil de cada uma das classes gerada pela CHD, uma síntese dos temas é apresentada na tabela 9. Após a análise individual das classes (apresentada no apêndice 6), também o relacionamento entre as classes, apontado pela proximidade dos ramos no dendograma, possibilita um panorama dos temas tratados. Assim, a análise do dendrograma do Guia do TCU (Figura 9) revela dois agrupamentos principais, indicando diferentes níveis de similaridade lexical entre as classes.

O primeiro agrupamento é composto pelas Classes 1 (Fundamentos do RI como Referencial para o Relatório de Gestão) e 2 (Determinação do Conteúdo e Preparação do Relatório de Gestão) e apresentam a maior proximidade visual no dendrograma, sugerindo uma relação temática entre a discussão dos fundamentos conceituais e os aspectos práticos da elaboração do Relatório de Gestão com base no RI. A Classe 5 (Normativas do TCU para a Prestação de Contas via RI) se une a este grupo em um nível ligeiramente superior, indicando uma similaridade temática um pouco menor, mas ainda relevante, entre as bases do RI, o processo de preparação e as normativas do TCU para a prestação de contas.

Já o segundo agrupamento envolve as Classes 3 (Controle, Responsabilização e Geração de VP) e 4 (Estratégia, Partes Interessadas e Criação de VP a Longo Prazo), que também mostram uma proximidade visual significativa, sugerindo uma forte ligação temática entre a discussão do VP, controle e responsabilização, e a perspectiva estratégica com foco nas partes interessadas e na criação de VP a longo prazo. A Classe 6 (Desempenho, Metas e Perspectivas Futuras da Organização) se une a este grupo em um nível um pouco mais distante, indicando uma relação temática menos direta, mas ainda existente, entre a gestão do desempenho e a discussão sobre VP e estratégia.

A estrutura geral do dendrograma, com o primeiro agrupamento (Classes 1, 2 e 5) unindo-se ao segundo agrupamento (Classes 3, 4 e 6) em um nível superior, indica que as discussões sobre os fundamentos e a preparação do RI, juntamente com as normativas do TCU, formam um bloco temático distinto, embora relacionado, com o bloco temático que aborda o VP, a estratégia e o desempenho organizacional.

Desse modo, a análise do Guia de Elaboração do Relato Integrado no Setor Público do TCU aponta uma abordagem pragmática e normativa para a implementação do RI na administração pública federal brasileira. O documento demonstra uma preocupação em adaptar o RI às especificidades do setor público, com foco nas obrigações de prestação de contas e no papel de controle do Tribunal.

A centralidade dos termos relacionados à informação, à Unidade Prestadora de Contas (UPC) e à própria prestação de contas perante o TCU, identificada nas análises de frequência

e similitude, sugere que o guia estrutura o discurso em torno das responsabilidades das unidades na divulgação de informações relevantes para o controle e a responsabilização.

A CHD identificou seis classes temáticas que, em conjunto, delineiam a perspectiva do TCU sobre o RI. A Classe 1 introduz os fundamentos do RI como um referencial para a elaboração do Relatório de Gestão. A Classe 2 detalha o processo de determinação do conteúdo relevante e os aspectos práticos da preparação do relatório.

A Classe 5 concentra-se nas normativas e diretrizes do TCU para a prestação de contas via RI. A Classe 6 aborda a avaliação do desempenho organizacional e o planejamento futuro. A Classe 3 discute o conceito de VP sob a ótica do controle e da responsabilização. Por fim, a Classe 4 explora a dimensão estratégica do RI, considerando as partes interessadas e a criação de VP a longo prazo.

A estrutura do dendrograma sugere que a discussão sobre os fundamentos e a preparação do RI serve de base para as análises mais específicas sobre a aplicação, o controle e a avaliação. A proximidade temática entre a concepção de VP e a estratégia organizacional, assim como a ligação entre as normativas do TCU e a avaliação do desempenho, também se destacam.

Em resumo, o Guia do TCU se configura como um documento orientador com ênfase normativa, visando direcionar as UPCs na elaboração de um RI que atenda às necessidades de transparência, controle e responsabilização específicas do setor público brasileiro, sob a supervisão e as diretrizes do TCU. A perspectiva do usuário da informação é considerada, mas o foco principal reside na conformidade com as exigências do órgão de controle e na demonstração da gestão responsável dos recursos públicos.

#### *4.1.3 Discussão comparativa do perfil dos documentos conforme análise lexicométrica*

Os resultados da análise textual por meio do Iramuteq apontam nuances importantes ressaltadas pelos dois documentos analisados. Ambos os guias enfatizam a centralidade da informação e da prestação de contas, mas divergem em seus focos principais. O guia do IIRC & CIPFA (2016) adota uma perspectiva mais ampla, focada na criação de VP para as partes interessadas e na integração de informações financeiras e não financeiras como um processo estratégico.

O guia do TCU (2022), por sua vez, apresenta uma abordagem mais normativa, com ênfase nas obrigações das UPCs e no papel do TCU na supervisão e controle da gestão pública. Enquanto o IIRC & CIPFA (2016) destacam o papel do RI como ferramenta para a tomada de

decisão estratégica e o engajamento com as partes interessadas, o TCU (2022) o posiciona como um instrumento de prestação de contas e transparência, com foco na responsabilização e na conformidade com as normas do controle externo.

*Tabela 10 - Análise comparativa das classes temáticas*

IIRC & CIPFA (2016)		TCU (2022)	
Classe	Título da Classe	Classe	Título da Classe
Classe 5 (19,9%)	Elaboração e Comunicação Integrada do RI	Classe 1 (21,1%)	Fundamentos do RI e sua Relação com o Relatório de Gestão
Classe 3 (17,7%)	Entrega de VP: sustentabilidade, transparência e <i>Accountability</i>	Classe 4 (16,2%)	Estratégia, Partes Interessadas e Criação de VP a Longo Prazo
Classe 1 (17,1%)	Estrutura e Conexão Informacional do RI	Classe 5 (16,1%)	Normativas do TCU para a Prestação de Contas via RI
Classe 4 (16,6%)	Multidimensionalidade na Geração de VP para o Serviço Público e seus Usuários	Classe 3 (15,7%)	Controle, Responsabilização e Geração de VP
Classe 2 (15,5%)	O Relato Integrado como Ferramenta Estratégica para Decisão e Engajamento de Stakeholders	Classe 2 (14,7%)	Determinação do Conteúdo e Preparação do Relatório de Gestão
Classe 6 (13,3%)	Perspectiva Integrada e Temporal da Criação de VP	Classe 6 (14,2%)	Desempenho, Metas e Perspectivas Futuras da Organização

Fonte: Dados da Pesquisa.

Essa diferença se reflete na linguagem utilizada: o guia do IIRC & CIPFA (2016) utiliza termos como "benefício", "resultado", "criação de valor" e "sustentabilidade", enquanto o guia do TCU (2022) enfatiza "dever", "controle", "gestão", "resultado" e "Upc". A análise da CHD revela estruturas temáticas distintas nos dois documentos.

A Tabela 10 coloca as classes geradas em cada um dos documentos lado a lado, por ordem decrescente de representatividade percentual, para facilitar a visualização comparativa. O guia do IIRC & CIPFA (2016) organiza o discurso em torno da perspectiva integrada e temporal da criação de valor, da entrega de VP com foco em sustentabilidade e transparência, da multidimensionalidade na geração de VP para o serviço público e seus usuários, da estrutura e conexão informacional do RI, do RI como ferramenta estratégica e do processo de elaboração e comunicação integrada do RI.

O guia do TCU (2022), por sua vez, estrutura a discussão em torno dos fundamentos do RI como referencial para o Relatório de Gestão, da determinação do conteúdo e preparação do

relatório, das normativas do TCU para a prestação de contas, do desempenho, metas e perspectivas futuras, do controle, responsabilização e geração de VP e da estratégia, partes interessadas e criação de valor a longo prazo. Embora ambos os guias abordem temas como valor, estratégia e partes interessadas, a forma como esses temas são organizados e priorizados reflete as diferentes missões e objetivos dos documentos.

## **4.2 ANÁLISE CATEGORIAL DE CONTEÚDO COM APOIO DO SOFTWARE ATLAS TI**

A análise de conteúdo dos guias do IIRC & CIPFA (2016) e do TCU (2022) no Atlas.ti apontou para uma estruturação em três categorias principais, que buscam capturar as diferentes dimensões sobre VP abordadas nos documentos. A primeira categoria, Aspectos da comunicação de geração de valor, abrange a perspectiva comunicativa do VP, examinando como a criação de VP é apresentada e narrada nos relatórios.

A segunda categoria, Natureza e definição de VP, explora os esforços para definir o conceito de VP, suas características essenciais e os elementos que o constituem. Por fim, a categoria Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial investiga como o VP é criado, a relação entre a geração de VP e a tomada de decisão, a perspectiva estratégica da proposta de VP, a influência da governança e o papel dos destinatários e partes interessadas nesse processo.

A apresentação dos resultados da análise de conteúdo está organizada por categoria, detalhando a manifestação dessas categorias em cada guia. Conforme já mencionado, o livro de códigos da pesquisa, com a descrição de cada código e sua frequência de ocorrência, pode ser consultado no Apêndice 2.

### *4.2.1 Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial*

Esta categoria investiga como o VP é criado, a relação entre a geração de VP e a tomada de decisão, a perspectiva estratégica da proposta de valor, a influência da governança e o papel dos destinatários e partes interessadas nesse processo. Os códigos que compõem esta categoria são: criação de VP como processo; geração de VP como orientador na tomada de decisão; proposta de VP como perspectiva estratégica; relação entre geração de VP e governança; relação entre o VP gerado e os destinatários/usuários/partes interessadas; VP como elemento criado no curto, médio e longo prazo.

No guia do IIRC & CIPFA (2016), a categoria "Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial" é a mais frequente, com 90 ocorrências. A "Criação de VP como processo" (38 ocorrências) é o código mais representativo, o que denota a visão do documento sobre o RI

como um instrumento que descreve como a organização cria valor. A perspectiva estratégica da proposta de VP (11 ocorrências) e a relação entre o VP gerado e os destinatários (15 ocorrências) também são enfatizadas:

*Integrated Reporting is not “another reporting initiative”: it is part of an evolution in the mindset of leaders. Its effect, as the evidence is starting to show, is to refocus decision-making on value creation over the short, medium and long term; it is about managing the complex interconnections between people, ideas, finance and the natural environment. It delivers openness and transparency with a purpose. (IIRC & CIPFA, 2016, p. 6)*

Assim, no guia do IIRC & CIPFA (2016) observa-se uma perspectiva voltada à ideia gerencial associada ao processo do RI. Essa categoria envolve algumas camadas, como as mais tradicionais, por exemplo, o reflexo da criação de VP na tomada de decisão, à consideração ativa de dimensões mais plurais de VP, como as de sustentabilidade, sociais, e de governança.

No guia do TCU (2022), essa categoria também é a mais frequente, com 55 ocorrências, mas com uma distribuição diferente entre os códigos. A "Criação de VP como processo" (21 ocorrências) também se destaca, mas com menor ênfase, em comparação ao guia do IIRC & CIPFA (2016). A relação entre geração de VP e governança (10 ocorrências) e a proposta de VP como perspectiva estratégica (9 ocorrências) são mais presentes neste guia do que no guia do IIRC & CIPFA (2016).

*O Relatório de Gestão é a peça central da prestação de contas que os responsáveis pela gestão de recursos públicos devem realizar a cada exercício. Seu objetivo principal é oferecer uma visão clara para a sociedade sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da UPC, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de VP em curto, médio e longo prazos, além de demonstrar e justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecido (TCU, 2022, p. 7)*

Ambos os guias concordam que a criação de VP é um processo central, mas divergem em relação aos outros elementos. O guia do IIRC & CIPFA (2016) enfatiza o papel do RI em comunicar o processo de criação de VP aos *stakeholders*, sublinhando a relevância do relacionamento com as principais partes interessadas.

*In an age of time and resource constraints, public sector organizations need ways of broadening the conversation about the services they deliver and the value they create, not only to meet short term demands but for the longer term. Integrated Reporting is a model for achieving this and for promoting trust and confidence with key stakeholders. Traditional reporting frameworks, focused only on historical financial information, are not fit for purpose for modern, multi-dimensional public sector organizations. (IIRC & CIPFA, 2016, p. 5)*

Enquanto isso, o guia do TCU (2022) destaca a importância da governança e da perspectiva estratégica na geração de valor. Em um trecho do documento, ao falar sobre as informações relacionadas ao apoio da estrutura de governança à capacidade da unidade prestadora de contas de gerar valor, o tribunal pontua que elas devem “Oferecer uma visão sobre como os temas ligados à capacidade de gerar valor pela organização são tratados pelos responsáveis pela governança” (TCU, 2022, p. 38).

#### *4.2.2 Natureza e definição de VP*

Esta categoria explora os esforços para definir o conceito de VP, suas características essenciais e os elementos que o constituem. Os códigos que compõem esta categoria são: definição de gerar/criar valor; definição de VP; VP como conceito subjetivo e contextual; VP como objeto administrado; VP como resultado; VP enquanto elemento alocado nos capitais; VP gerado além do financeiro e sustentável; VP no sentido de valores públicos.

No guia do IIRC & CIPFA (2016), a categoria "Natureza e definição de VP" é abordada de forma múltipla, com 55 ocorrências. O código " VP como Resultado" é o mais frequente, com 20 ocorrências, indicando uma preocupação em identificar os resultados da criação de valor. A noção de " VP enquanto elemento alocado nos capitais" também é bastante presente (16 ocorrências), o que reflete a influência do modelo dos capitais do RI. A ideia de " VP gerado além do financeiro e sustentável" aparece 11 vezes, demonstrando a preocupação em ir além dos aspectos puramente econômicos.

*Integrated Reporting has certain qualities and strengths that enable it to support public entities in addressing the challenges they face. These include the range of stakeholder interests it addresses, its ability to take account of multiple inputs of different kinds, its*

*focus on long term value creation and its appreciation of the importance of non-financial value. (IIRC & CIPFA, 2016, p. 12)*

No guia do TCU (2022), a categoria "Natureza e definição de VP" também é relevante, com 27 ocorrências. Há uma ênfase na definição de VP e do ato de gerar valor, bem como no " VP como Resultado" (16 ocorrências). Diferentemente do guia do IIRC & CIPFA (2016), o documento do TCU (2022) também aborda o " VP como objeto administrado" (2 ocorrências), refletindo a perspectiva do TCU sobre a gestão e o controle do VP.

O principal objetivo de aplicar a Estrutura Internacional do Relato Integrado para organizações do setor público é conferir-lhes um instrumento adequado para que expliquem como alcançam seus objetivos e geram resultados ao longo do tempo, isto é, criam VP. (TCU, 2022, p. 13)

Ambos os guias discutem a natureza do VP, mas com abordagens distintas. O guia do IIRC & CIPFA (2016) apresenta uma visão mais abrangente, enfatizando a importância dos capitais e dos aspectos não financeiros e de sustentabilidade na criação de valor. O TCU (2022), embora também considere o VP como resultado, destaca a necessidade de definir e administrar o VP, refletindo sua função de controle e supervisão da gestão pública.

#### *4.2.3 Aspectos da comunicação de geração de valor*

Esta categoria abrange a perspectiva comunicativa da geração de valor, examinando como a criação de VP é apresentada e narrada nos relatórios. Os códigos que compõem esta categoria são: VP como elemento a ser comunicado/narrativa; geração de VP como norteador da materialidade; VP que não requer monetização.

No guia do IIRC & CIPFA (2016), a categoria se manifesta na ênfase dada ao papel do RI como um instrumento de comunicação da proposta de VP da organização para seus *stakeholders*. O código " VP como elemento a ser comunicado/narrativa" é o mais frequente nesta categoria, com 14 ocorrências, o que demonstra a preocupação do documento em apresentar o RI como uma forma de construir uma narrativa coerente sobre como a organização cria VP ao longo do tempo.

Um trecho que ilustra a perspectiva do guia é:

*Public sector leaders are looking for tools and frameworks to help them demonstrate effective resource allocation, and accountability – communicating not just for the sake of ‘being transparent’ – but to ensure all stakeholders understand how their organization is creating value in the short, medium and long term. (IIRC & CIPFA, 2016. p. 5).*

No guia do TCU (2022), a categoria "Aspectos da comunicação de geração de valor" tem uma presença menor, com apenas 4 ocorrências. O código " VP como elemento a ser comunicado/narrativa" aparece apenas 1 vez. Enquanto isso, as outras três ocorrências estão no código "Geração de VP como norteador da materialidade". Isso indica que o documento do TCU, embora reconheça a importância da comunicação, foca menos na construção de uma narrativa sobre a criação de VP e mais na prestação de contas e na divulgação de informações para fins de controle.

O processo para determinar materialidade para fins de preparação de um relatório integrado envolve quatro etapas: a) identificação de temas capazes de afetar a geração de valor (relevantes); b) avaliação do seu impacto; c) priorização dos temas; d) determinação das informações a serem divulgadas (TCU, 2022, p. 14).

A comparação entre os dois documentos demonstra uma diferença na forma como a comunicação da geração de VP é concebida. O IIRC & CIPFA (2016) enfatizam o papel do RI como uma ferramenta de comunicação estratégica, que permite à organização apresentar sua proposta de VP de forma integrada e persuasiva para seus *stakeholders*. O TCU (2022), por outro lado, embora não ignore a dimensão comunicativa, prioriza a função do RI como um instrumento de prestação de contas.

#### *4.2.4 Análise Comparativa das Categorias e do perfil dos documentos conforme resultados do Atlas TI*

A Tabela 11 resume a frequência da categoria e os principais códigos utilizados em cada documento. A escolha dos principais códigos se deu pelo percentual que ele assume dentro da categoria.

*Tabela 11 - Análise Comparativa das Categorias e do perfil dos documentos*

Categorias	IIRC & CIPFA (2016)	TCU (2022)
------------	---------------------	------------

	Fr	Principais Códigos	Fr	Principais Códigos
Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial	54,54%	Criação de VP como processo (42,22%); VP como elemento criado ao longo do tempo (21,11%); Relação entre o VP gerado, a missão, e os destinatários/usuários/Partes Interessadas (16,66%); Proposta de VP como perspectiva estratégica (12,22%)	63,96%	Criação de VP como processo (38,18%); Relação entre geração de VP e governança (18,18%); Proposta de VP como perspectiva estratégica (16,36%); VP como elemento criado ao longo do tempo (16,36%)
Natureza e definição do VP	33,33%	VP como Resultado (36,36%); VP enquanto elemento alocado nos capitais (29,09%); VP gerado além do financeiro e sustentável (20%)	31,39%	VP como resultado (59,25%)
Aspectos da comunicação de geração de VP	12,13%	VP como elemento a ser comunicado/narrativa (70%)	4,65%	Geração de VP como norteador da materialidade (75%)

\*Fr: Frequência percentual de ocorrência da categoria no documento

Com base na tabela apresentada, pode-se traçar um perfil comparativo dos documentos do IIRC & CIPFA (2016) e do TCU (2022) em relação às três categorias de análise. No primeiro documento, a categoria “Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial” é a categoria mais representativa (54,54%), com ênfase nos códigos “Criação de VP como processo” (42,22%), “VP como elemento criado ao longo do tempo” (21,11%) e “Relação entre o VP gerado, a missão, e os destinatários/usuários/Partes Interessadas” (16,66%). Isso indica uma preocupação em descrever como o VP é gerado, a sua dimensão temporal e o seu direcionamento para os *stakeholders*.

A categoria “Natureza e definição do VP” representa 33,33% do documento, com destaque para os códigos “VP como Resultado” (36,36%), “VP enquanto elemento alocado nos capitais” (29,09%) e “VP gerado além do financeiro e sustentável” (20%). Isso sugere uma visão abrangente do VP, que engloba tanto os resultados quanto os recursos utilizados e os aspectos não financeiros.

A última categoria “Aspectos da comunicação de geração de VP” é a menos representativa (12,13%), com o código “VP como elemento a ser comunicado/narrativa” sendo o principal (70%). Embora a comunicação seja abordada, ela recebe menos ênfase em comparação com os outros aspectos.

No segundo documento, o Guia do TCU (2022), a categoria “Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial” também é a categoria mais representativa (63,96%), com destaque para os códigos “Criação de VP como processo” (38,18%), “Relação entre geração de VP e

governança" (18,18%), "Proposta de VP como perspectiva estratégica" e " VP como elemento criado ao longo do tempo" (ambos com 16,36%). Isso indica uma preocupação em descrever o processo de geração de VP, a sua relação com a governança e a sua dimensão estratégica e temporal.

A categoria "Natureza e definição do VP" representa 31,39% do documento, com o código " VP como Resultado" sendo o principal (59,25%). Embora a definição do VP seja importante para o TCU, a categoria "Processo de geração de VP " recebe maior ênfase.

A última categoria, "Aspectos da comunicação de geração de valor" é a categoria menos representativa (4,65%), com o código "Geração de VP como norteador da materialidade" sendo o principal (75%). A comunicação da geração de VP é o aspecto menos enfatizado no documento do TCU.

Em uma perspectiva comparativa, ambos os documentos dão destaque à categoria "Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial", o que demonstra uma preocupação em descrever como o VP é criado. No entanto, o IIRC & CIPFA (2016) enfatiza mais a relação com os *stakeholders*, enquanto o TCU (2022) destaca a relação com a governança.

Essa posição do TCU faz sentido, tendo em vista seu arcabouço conceitual já desenvolvido sobre a temática de governança. Um exemplo é a disposição de um Referencial Básico de Governança editado desde 2013 (Machado & Quirague, 2023); e do Decreto que dispõe sobre política de governança da administração pública federal, no qual é disposto o conceito de VP (Brasil, 2017a).

O IIRC & CIPFA (2016) explora a "Natureza e definição do VP" de forma mais abrangente, considerando os capitais e os aspectos não financeiros, enquanto o TCU (2022) se concentra mais no " VP como Resultado". A consideração de aspectos não financeiros ligados à sustentabilidade é apontada como relevante pela literatura recente sobre geração de VP (Coffey, 2021; Kaur & Lodhia, 2019; Pigatto *et al.*, 2023).

Além disso, a adoção do RI traz como um dos principais benefícios, a possibilidade de relatar informações financeiras e não-financeiras. Desse modo, ao não considerar a dimensão de sustentabilidade, ligada à compreensão do papel do relato no que tange ao uso dos capitais (Pigatto *et al.*, 2023), o TCU (2022) desconsidera uma dimensão fundamental relacionada à abordagem de RI e a concepção de VP mais ampla a ele associada.

Já a categoria "Aspectos da comunicação de geração de valor" recebe menos atenção em ambos os documentos, mas é ainda menos enfatizada pelo TCU (2022) do que pelo IIRC & CIPFA (2016). Em resumo, o IIRC & CIPFA (2016) apresenta uma visão mais ampla do

valor, com foco no processo de geração e na comunicação para os *stakeholders*, enquanto o TCU (2022) adota uma perspectiva mais centrada na governança e no controle.

#### **4.3 SINTETIZANDO E DESENVOLVENDO A BASE CONCEITUAL**

Após a análise lexicométrica e a análise de conteúdo dos documentos, é possível sintetizar as temáticas abordadas. O Apêndice 7 detalha os principais temas apresentados no documento IIRC & CIPFA (2016) e no Guia TCU (2022), respectivamente, em ordem de representação.

A Tabela 12 compara os temas presentes em ambos os documentos e sua relação com a Teoria do VP. O cruzamento dessas informações gerou a Base conceitual de Divulgação de VP no contexto do setor público federal brasileiro, cumprindo o objetivo específico 1. Observa-se que muitos temas são comuns aos dois documentos, enquanto outros são exclusivos de apenas um.

A combinação dos dados da análise lexicométrica (via Iramuteq) e da análise de conteúdo (via Atlas TI) resultou na identificação de oito conceitos principais para o IIRC & CIPFA, e oito conceitos principais para o Guia do TCU (2022). Desses, sete conceitos mostraram-se similares e foram categorizados de forma idêntica em ambas as análises.

Individualmente, cada documento continha um conceito exclusivo. Primeiramente, serão apresentados os sete conceitos compartilhados e seus significados. Em seguida, os conceitos singulares serão descritos, com a indicação do documento a que pertencem.

O primeiro conceito comum, “Proposta de VP como perspectiva estratégica”, refere-se à consideração prospectiva e estratégica na geração de valor. O conceito “Elementos estruturais do RI para comunicação de Valor” relaciona-se aos aspectos formais que estruturam o Relato Integrado (RI): seus princípios, elementos de conteúdo e capitais (Pigatto *et al.*, 2023).

Em “Geração de VP e *Stakeholders/usuários*”, o conceito abrange a perspectiva das partes interessadas, que impactam, na perspectiva da Teoria do VP, na definição do que constitui VP e como será gerado. A “Perspectiva temporal da Geração de VP” envolve a consideração de diferentes temporalidades na geração de valor para avaliar seus impactos e resultados.

Já o “Processo gerencial do RI e da geração de valor” está ligado aos aspectos gerenciais que surgem como reflexo do processo de determinação e divulgação de valor. O conceito, “Transparência, Controle, Responsabilização, Governança e Geração de VP”, conecta-se aos aspectos de transparência e responsabilização na prestação de contas.

O último conceito, “VP como Resultado” atrela o VP a uma perspectiva de resultado, dentro de uma noção de desempenho. Embora uma ideia mais ampla circunde a noção de VP, a ideia de Resultado continua presente.

Há uma distinção entre os documentos quanto à “Governança”: no IIRC & CIPFA (2016), embora presente, o conceito não possui a centralidade encontrada no documento do TCU (2022), que o realça como fator relevante para a geração de valor.

O conceito “VP Sustentável e Multidimensional”, identificado no material do IIRC & CIPFA (2016), abrange uma perspectiva mais ampla de VP. Isso inclui diversas dimensões, como aspectos ambientais, sociais e de governança. Esse conceito também remete à ideia dos Capitais, apontados pela EIRI como os recursos e relacionamentos nos quais o valor está incorporado (IFRS Foundation, 2021).

Por fim, o conceito “Perspectiva regulatória de como divulgar sobre geração de valor” relaciona-se ao aspecto normativo presente no Guia do TCU (2022). Dado o contexto institucional brasileiro, marcado por instituições de controle fortes e pelo princípio da legalidade, a divulgação de VP deve obedecer a uma série de requisitos prévios. Um exemplo é a necessidade de incluir informações contábil-financeiras no Relatório de Gestão.

*Tabela 12 - Base Conceitual de VP no contexto do Relato Integrado aplicado ao setor público federal brasileiro*

Conceitos	IIRC & CIPFA (2016)	TCU (2022)	Discussão à luz da Teoria do VP
<b>1 Proposta de VP como perspectiva estratégica</b>	x	x	O conceito está imbricado na Teoria do VP. Na pesquisa de Jensen <i>et al.</i> (2024), a Estratégia de VP representa o <i>cluster</i> mais investigado pela literatura, fundamentado no trabalho de Moore (eg. 1995, 2000, 2013, 2014), e que permeia todos os outros <i>clusters</i> temáticos identificados pelos autores.
<b>2 Elementos estruturais do RI para comunicação de VP</b>	x	x	Relacionado aos aspectos formais que estruturam o RI: os princípios, os elementos de conteúdo, e os capitais (Pigatto, 2023). Na Teoria do VP, a estrutura é mencionada em discussões recentes sobre sua capacidade de evidenciar o VP gerado pelas instituições públicas (Gherardi <i>et al.</i> , 2021; Guthrie & Martin-Sardesai, 2020).
<b>3 Geração de VP e Stakeholders/usuários</b>	x	x	A relação com <i>stakeholders</i> figura como um tema relevante dentro da discussão sobre VP (Jensen <i>et al.</i> , 2024). As partes interessadas são relevantes para a determinação do que é o VP (Bryson <i>et al.</i> , 2014; Moore, 2014).
<b>4 Perspectiva temporal da Geração de Valor</b>	x	x	É possível associar esse conceito à perspectiva estratégica envolvida na geração de Valor, no sentido de considerar, estrategicamente, diferentes temporalidades da geração de valor, para avaliar seus impactos e resultados.
<b>5 Processo gerencial do RI e da geração de valor</b>	x	x	O aspecto gerencial relacionado à geração de VP e as discussões que desse aspecto decorrem aparecem de forma explícita no <i>cluster</i> Gestão de VP apresentado por Jensen <i>et al.</i> (2024). Esse <i>cluster</i> trata de como a busca pelo VP se reflete no âmbito gerencial (Alford & O'Flynn, 2009; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006).
<b>6 Transparência, Controle, Responsabilização, governança e Geração de VP</b>	x	x	A ideia de transparência, controle, responsabilização e governança é bastante presente no contexto institucional brasileiro de instituições de controle fortes (Filgueiras, 2018; Praça & Taylor, 2014). Possivelmente isso se reflete nas orientações para elaboração do Relatório de Gestão, cuja finalidade é a prestação de contas.
<b>7 VP como Resultado</b>	x	x	Embora o VP tenha surgido sob uma perspectiva mais ampla do VP gerado para a sociedade além de resultados financeiros, a noção de “Resultado” ligada a uma ideia de desempenho e a busca por demonstrá-lo ainda é presente (O'Flynn, 2007; Stoker, 2006).
<b>8 VP Sustentável e Multidimensional</b>	x	(-)	O conceito está relacionado à ideia de diferentes dimensões e diferentes capitais do RI, que podem ser tangíveis ou intangíveis. O aspecto da sustentabilidade também é explícito e se relaciona com a Teoria, que estabelece essa dimensão como relevante na geração de VP (Coffey, 2021; Swiling, 2011; Vollmer, 2021).
<b>9 Perspectiva regulatória de como divulgar sobre geração de VP</b>	(-)	x	Em virtude do desenho institucional da administração pública federal brasileira, que deve obedecer ao princípio da legalidade, o conceito aponta, sob a ótica da Teoria do VP, para relação entre a necessidade de atender a expectativas normativas sobre informações a prestar e os impactos disso na divulgação (Rana & Hoque, 2020).

Embora esses dois últimos conceitos não tenham aparecido de forma homogênea, ambos foram considerados. O primeiro, “VP Sustentável e Multidimensional”, que figura apenas no documento do IIRC & CIPFA (2016), representa uma ideia importante tanto na Teoria do VP (Coffey, 2021; Swiling, 2011; Vollmer, 2021) quanto no âmbito do RI (Gherardi *et al.*, 2021; Manes-Rossi *et al.*, 2020). Sua eventual ausência ou pouca ênfase no documento do TCU (2022) merece revisão, dada a relevância dessa dimensão conceitual.

Já o conceito “Perspectiva regulatória de como divulgar sobre geração de valor” também foi incluído por sua pertinência ao contexto particular da prestação de contas no setor público brasileiro, que é o foco desta pesquisa (Rana & Hoque, 2020). Assim, partindo da ideia contextual de VP de Moore (2014), esse conceito é entendido como um elemento relevante a ser considerado no estudo da geração de valor.

#### **4.4 CONSTRUINDO A PIRÂMIDE INTEGRADA DE GERAÇÃO DE VP**

Conforme estabelecido no objetivo específico 2, essa parte da pesquisa busca desenvolver a Pirâmide Integrada de Geração de VP. A ideia proposta é que a Pirâmide de VP, o Fluxo de Geração de Valor do Relato Integrado, a base conceitual de VP no contexto do Relato Integrado aplicado ao setor público federal brasileiro, elaborado no objetivo específico 1, e a literatura sejam articulados em um novo modelo analítico, a Pirâmide Integrada de Geração de VP, visando o reconhecimento e a divulgação do VP no setor público federal brasileiro.

A estrutura inicialmente proposta no trabalho de Bracci *et al.* (2014) conta com 4 dimensões, sendo elas: Valor Econômico Intangível (nível 4), que dá base à pirâmide e impulsiona os demais, e representa o valor econômico de seus bens intangíveis e a capacidade da administração pública para aumentá-lo. O Valor Econômico Tangível (nível 3), está relacionado ao valor econômico dos bens e ativos tangíveis da administração pública e sua capacidade de aumentá-lo. Esses dois níveis estão associados ao aspecto organizacional da administração pública.

O Valor Social (nível 2) reflete a satisfação do usuário com os serviços públicos. Esse aspecto é abrangente, e aquilo que se entende por “satisfação do usuário” pode variar de acordo com os pressupostos assumidos no momento do reconhecimento do VP. Na concepção original, esse nível está relacionado à perspectiva do usuário, e como ele percebe o VP que está sendo criado.

Propõe-se a renomeação da dimensão para “Nível 2 - Valor de Relacionamento”. Sugere-se também a criação de três novas subdimensões. Elas estão mais alinhadas à literatura

e ao contexto do setor público federal brasileiro, partindo de uma perspectiva de engajamento do cidadão (Barbera *et al.*, 2024), em vez de satisfação. Esse engajamento implica o envolvimento e consideração do cidadão no processo de definição e comunicação da geração de valor. As subdimensões propostas são: I) Valor Dialógico; II) Valor Digital; e III) Valor Comunicacional.

O VP (nível 1) representa o valor total criado, considerando tanto a perspectiva do usuário, quanto da administração pública. A organização da estrutura em uma pirâmide reflete a interdependência entre os níveis e como um pode interferir na geração do outro, até impactar na geração de VP como um todo (Bracci *et al.*, 2014).

Como resultado das análises dessa tese, sugere-se a adição de um novo nível à pirâmide de valor: o valor sustentável (nível 3), que está situado, na pirâmide, acima de Valor Econômico Intangível (nível 5) e Valor Econômico Tangível (nível 4). Acima dele seguem o nível 2 (Valor de Relacionamento) e o nível 1 (VP).

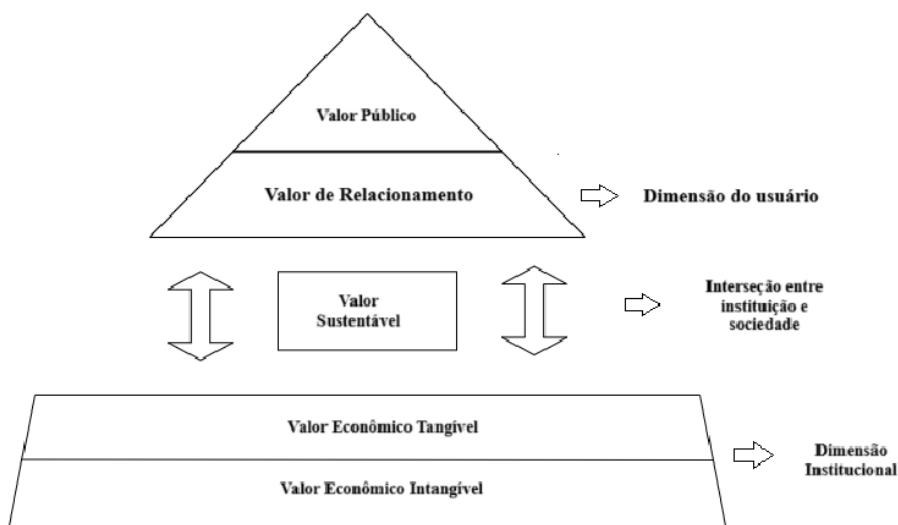
Essa adição, ausente na proposta original de Bracci *et al.* (2014), reflete a crescente relevância da sustentabilidade no contexto atual e a necessidade de integrar informações ambientais, sociais e de governança aos processos de criação, reconhecimento e divulgação sobre a geração de VP (Coffey, 2021; Vollmer, 2021). Além disso, na análise e elaboração da Base Conceitual identificou-se a relevância da dimensão do VP sustentável na ideia relacionada à geração de VP.

Ainda que o tema do Valor Sustentável não tenha aparecido explicitamente no guia do TCU (2022), outros movimentos capitaneados pelo órgão dão sinalizações de seu interesse e engajamento com o desenvolvimento sustentável (Tribunal de Contas da União, 2023). É o caso, por exemplo, da evolução do índice IGG para o iESGo, e até mesmo da adoção do RI enquanto estruturante do Relatório de Gestão.

No âmbito internacional, cada vez mais movimentos têm sido capitaneados para a correta evidenciação de informações não financeiras, como o próprio RI e a criação do ISSB, como apresentado anteriormente. Desse modo, o reconhecimento do Valor Sustentável na Pirâmide Integrada de VP também se alinha aos movimentos internacionais recentes.

Além disso, a ênfase do TCU (2022) no aspecto da governança aparece na análise documental realizada e no referencial conceitual proposto, assim como é possível observar reflexos dessa relevância na produção formal de norteadores conceituais, como o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre política de governança da administração pública federal, e o Referencial Básico de Governança, editado pelo TCU desde 2013.

Figura 10 – Arquitetura da Pirâmide Integrada de Geração de VP



Fonte: Adaptado de Bracci *et al.* (2014)

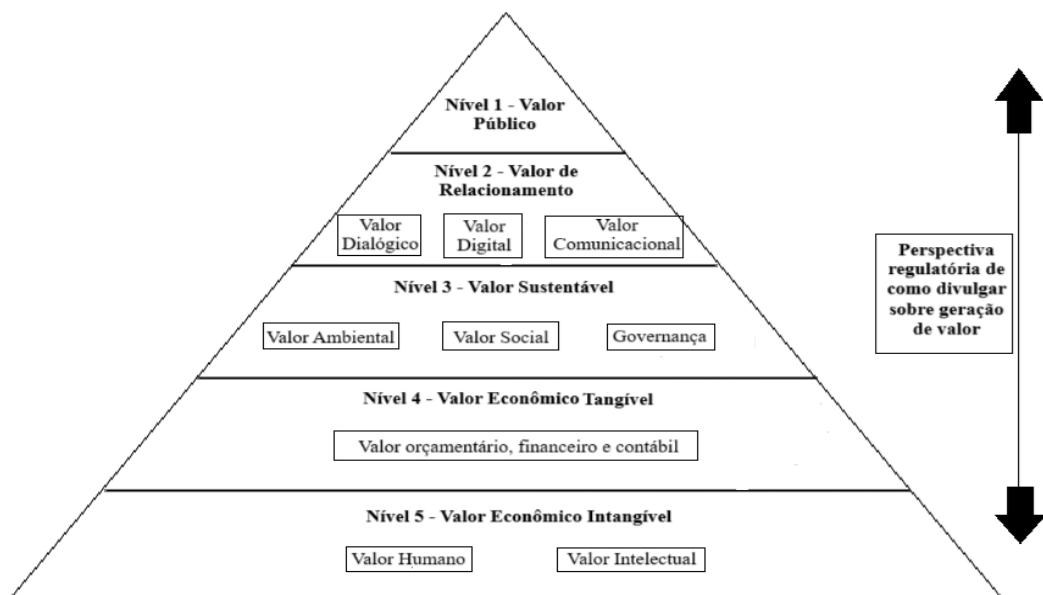
Assim, o nível 3 reflete as dimensões ESG (ambiental, social e de governança), tendo em vista sua atualidade e relevância, tanto no plano conceitual e teórico, quanto no plano profissional e prático do contexto analisado, o setor público federal brasileiro. Esse nível foi situado acima de Valor Econômico Intangível e Tangível, e abaixo de Valor Social e VP.

Essa localização é proposital, dentro de uma perspectiva teórica. Considerando a Pirâmide de Valor enquanto uma estrutura analítica de reconhecimento e representação do VP criado, o Valor Sustentável está na interseção entre as dimensões que tratam do VP gerado em um aspecto institucional e a dimensão que trata do VP na perspectiva do usuário, considerando a sociedade.

Isso porque a decisão de considerar dimensões ESG dentro da gestão dos recursos públicos passa pela perspectiva institucional da administração pública de elaborar e executar medidas que considerem a perspectiva ESG. Por outro lado, as decisões tomadas no âmbito institucional e executadas pela administração pública impactam na sociedade e no meio ambiente.

Na tabela 13 são apresentadas as dimensões e subdimensões da pirâmide, que são articuladas ao Fluxo de Geração de Valor do RI, à base conceitual e à literatura. A discussão se inicia pelo nível 5, uma vez que ele dá base para os demais níveis, que são interdependentes entre si. Conforme mencionado, o fluxo de Geração de Valor do RI envolve 3 elementos fundamentais (IFRS, 2021; Pigatto *et al.*, 2023): os capitais, os princípios básicos e os elementos de conteúdo. Desse modo, a figura 11 apresenta a Pirâmide Integrada de VP, conforme intenção do objetivo específico 2.

Figura 11 - Pirâmide Integrada de Geração de VP



Fonte: Adaptado de Bracci *et al.* (2014)

A Pirâmide Integrada de VP trata das discussões mais recentes sobre a Teoria do VP, como o Valor Dialógico (Biancone *et al.*, 2024; Pärl *et al.*, 2020); o Valor Digital (Chokki *et al.*, 2022; Karkin & Cezar, 2024); Valor Comunicacional (Melloni *et al.*, 2017; Raimo *et al.*, 2022), e as subdimensões relacionadas ao Valor Sustentável (Nível 3) (Coffey, 2021; Vollmer, 2021). Não somente atende ao chamado da literatura, como também expressa conceitos corroborados pelo TCU através de diversos documentos.

Apesar disso, sua orientação através de seu guia pode ser revisada para que melhor evidencie aspectos relevantes da geração de valor. Dessa forma, considerando que a literatura já evidencia algumas práticas de tendência à conformidade com os elementos listados no Guia do TCU (2022) (Dallagnol & Portulhak, 2025), sua revisão pode melhor orientar os preparadores quanto aos aspectos principalmente intangíveis, sustentáveis e sociais a serem considerados e evidenciados na geração de valor.

O **nível 5, Valor Econômico Intangível**, originalmente continha algumas subdimensões (Bracci *et al.*, 2014): Valor estrutural, relacionado à funcionalidade e harmonia da estrutura organizacional; Valor humano, referente à produtividade e qualidade dos recursos humanos; Valor relacional, que abrange a rede de relações internas e externas; Valor empático, ligado à capacidade de resposta a ameaças e oportunidades; e Valor evolutivo, que se refere à propensão à inovação.

O valor econômico intangível pode residir tanto em indivíduos, como o Capital Humano

(Diefenbach, 2006), quanto em processos, dinâmicas organizacionais e relacionamentos (Diefenbach, 2006). No RI, essas últimas dinâmicas são abrangidas pelo Capital Intelectual. Para a Pirâmide aplicada ao setor público federal brasileiro, as subdimensões apresentadas são Valor Humano e Valor Intelectual.

Na ótica dos capitais do RI, esta pesquisa classifica como intangíveis o Capital Humano (Diefenbach, 2006) e o Capital Intelectual (Stacchezzini *et al.*, 2018). Embora o Capital Social e de Relacionamento também esteja ligado ao Valor Econômico Intangível, ele foi classificado como "Valor de Relacionamento (Nível 2)". A justificativa para essa classificação será apresentada posteriormente no texto.

O guia do TCU (2022) não menciona explicitamente os capitais do RI. Também não há seções específicas para esses temas nas propostas detalhadas no guia. Consequentemente, não há indicação para o reporte de ativos intangíveis, como marcas, patentes ou propriedade intelectual.

Em contraste, a EIRI prevê a cobertura desses temas na definição de Capital Intelectual. O *framework* o define como "intangíveis organizacionais baseados em conhecimento, entre eles: propriedade intelectual, como patentes, direitos autorais, *software*, direitos e licenças; e 'capital organizacional', como conhecimento tácito, sistemas, procedimentos e protocolos" (IFRS, 2021, p. 12). No entanto, tal detalhamento não aparece no guia do TCU (2022).

Quanto ao Capital Humano, o guia do TCU (2022) apresenta uma subseção chamada "Gestão de Pessoas". Ela está localizada em "Resultados das principais áreas de atuação ou ações da UPC", dentro do elemento de conteúdo "Governança; Estratégia e Desempenho". Para essa seção, o tribunal sugere informações relacionadas a departamento pessoal, como folha de pagamento, detalhamento de despesas com pessoal e procedimentos de recrutamento e alocação de pessoas (TCU, 2022, p. 43).

Uma revisão do Guia do TCU (2022) poderia incluir, de forma explícita, a menção aos capitais do RI e como eles se relacionam com os demais elementos do Relatório de Gestão. Ao fazer isso e estimular as organizações a produzirem informações baseadas nos capitais que possuem, utilizam e impactam, elas seriam incentivadas a refletir sobre seu Capital Humano e Capital Intelectual.

*Tabela 13 - Elementos que compõem a Pirâmide Integrada de Geração de VP*

	<b>Nível 5 - Valor Econômico Intangível</b>	<b>Nível 4 - Valor Econômico Tangível</b>	<b>Nível 3 - Valor Sustentável</b>	<b>Nível 2 - Valor Social e de Relacionamento</b>	<b>Nível 1 - VP</b>
<b>Capitais do RI</b>	Capital Humano (Diefenbach, 2006) e Capital Intelectual (Stacchezzini <i>et al.</i> , 2018).	Capital Financeiro e Capital de Infraestrutura	Capital Natural e Parcialmente o Capital Humano nas ações que promovam o desenvolvimento social, a redução das desigualdades e a acessibilidade (Lee & Jung, 2019)	Capital Social e de Relacionamento (Grossi <i>et al.</i> , 2021)	Todos
<b>Princípios orientadores do RI</b>	Foco estratégico e orientação para o futuro (Joia, 2000), relação com as partes interessadas (Canel <i>et al.</i> , 2020); e materialidade (Pozzoli <i>et al.</i> , 2024).	Materialidade	Os princípios orientadores não se relacionam diretamente com o Valor Sustentável. A "materialidade" não está ligada ao impacto ambiental. No entanto, quando uma organização define o valor sustentável como um objetivo, ele perpassa todos os princípios e elementos de conteúdo (Souza & Panhoca, 2021).	Concisão; confiabilidade e completude; coerência e comparabilidade; conectividade da informação; Clareza; Tempestividade; e Transparência	Todos
<b>Elementos de Conteúdo do RI</b>	Todos	Visão geral da organização e ambiente externo; Modelo de Negócios; Riscos e Oportunidades; Estratégia e Alocação de Recursos e Desempenho. No setor público brasileiro, há o elemento de conteúdo “Informações orçamentárias, financeiras e contábeis” (TCU, 2022)	(Ver explicação acima)	Todos	Todos
<b>Base Conceitual (p. 86)</b>	Conceitos (1); (4); (5); (6).	(7)	(8)	(2); (3); (6)	Todos
<b>Elementos da Pirâmide Integrada de VP</b>	Valor Humano (Diefenbach, 2006) e Valor Intelectual (Stacchezzini <i>et al.</i> , 2018).	Valor Orçamentário, Financeiro e Contábil (TCU, 2022).	Valor Ambiental (Coffey, 2021; Vollmer, 2021); Valor Social (Lee & Jung, 2019); e Governança (Bryson <i>et al.</i> , 2014; Florini & Pauli, 2018; Thabit <i>et al.</i> , 2024)	Valor Dialógico (Garlatti <i>et al.</i> , 2024); Valor Digital (Biancone <i>et al.</i> , 2024); e Valor Comunicacional (Raimo <i>et al.</i> ,	

---

<p><b>Sugestão de Revisão no Guia TCU (2022)</b></p>	<p>Inclusão de forma explícita dos capitais do RI e como ele se relaciona com os demais elementos do Relatório de Gestão. Ao fazer isso e estimular as organizações a produzirem informações baseadas nos capitais dos quais dispõem, fazem uso e impactam, elas são estimuladas, também, a pensar sobre seu Capital Humano e Capital Intelectual.</p>	<p>-</p>	<p>Revisar a relevância dada ao tema no aspecto de “sustentabilidade ambiental” do Relatório de Gestão. Essa revisão sinalizaria sua importância para uma prestação de contas comprometida com o desenvolvimento sustentável. O estímulo à produção de informações de sustentabilidade integradas ao fluxo de geração de valor da organização pode gerar reflexão e possíveis mudanças organizacionais.</p>	<p>No aspecto “gestão da tecnologia da informação”, o guia pode enfatizar o potencial de comunicar o uso e a gestão da tecnologia da informação. Além do suporte operacional, ela pode servir como mecanismo estratégico de geração de valor. É o caso da evidenciação de informações sobre a digitalização da organização e a promoção do engajamento cidadão por meio de plataformas web, como as mídias sociais.</p>
--	--	----------	---	---

Fonte: Dados da Pesquisa.

2022; Velte, 2023).

Espera-se que as informações sobre os recursos intangíveis estejam presentes em todos os elementos de conteúdo do RI. O valor intangível pode estar distribuído nas discussões de todas as seções, que incluem: visão geral da organização e ambiente externo; governança; modelo de negócios; riscos e oportunidades; estratégia e alocação de recursos; desempenho; perspectiva; e base para preparação e apresentação (IFRS Foundation, 2021).

As subdimensões desse nível se relacionam com alguns dos conceitos elencados no Referencial Conceitual elaborado no objetivo específico 1. São eles: proposta de VP como perspectiva estratégica; perspectiva temporal da geração de valor; processo gerencial do RI e da geração de valor; transparência, controle, responsabilização, governança e geração de VP (especialmente no que tange ao controle e à governança).

O **Nível 4 - Valor Econômico Tangível** propõe, originalmente, subdimensões sob duas óticas (Bracci *et al.*, 2014). Sob uma ótica econômica, incluem-se: equilíbrio financeiro, equilíbrio econômico e equilíbrio entre ativos e passivos. Sob uma ótica de eficiência, a subdimensão é a eficiência econômica.

Na perspectiva dos capitais do Relato RI, esta pesquisa classifica como parte do Valor Econômico Tangível o Capital Financeiro e o Capital Manufaturado. No setor público, o Capital Manufaturado pode ser compreendido como Capital de Infraestrutura (IIRC & CIPFA, 2016).

Em relação aos princípios básicos do RI, essa dimensão se conecta diretamente à Materialidade. A representação do Valor Econômico Tangível é submetida a uma avaliação de materialidade ao ser reportada. A produção e a leitura de informações financeiras envolvem custos, tanto para quem as elabora (Chaidali & Jones, 2017) quanto para quem as consome (Filho & Nakagawa, 2001). Desse modo, a atenção à materialidade se manifesta também neste aspecto, considerando o que, em termos econômicos tangíveis, contribui significativamente para o processo de geração de VP.

No que tange aos elementos de conteúdo, é possível que as informações sobre esse tipo de valor estejam presentes em todos os elementos. Especialmente, percebe-se relação entre as intenções da dimensão com as informações prestadas em Visão geral da organização e ambiente externo; Modelo de Negócios; Riscos e Oportunidades; Estratégia e Alocação de Recursos e Desempenho.

Sobre a Base Conceitual, associa-se a dimensão ao conceito (7) de VP como Resultado. Este valor é reportado por meio de informações orçamentárias, contábeis e financeiras. No contexto específico do setor público federal brasileiro, as organizações que elaboram o Relatório de Gestão devem incluir um elemento de conteúdo não previsto originalmente na

EIRI (IFRS Foundation, 2021): informações orçamentárias, financeiras e contábeis.

A partir dessas informações, é possível notar a posição da entidade em relação ao seu Valor Econômico Tangível. Sua importância para o Controle Externo é evidenciada pela criação desse novo elemento de conteúdo para a inclusão dessas.

O trabalho de Bracci *et al.* (2014), que deu origem à Pirâmide na qual este estudo se baseia, é voltado à gestão de desempenho no setor público. No entanto, este trabalho aborda a divulgação de VP. Dessa forma, as subdimensões propostas originalmente, que visavam analisar a economia e a eficiência, não se alinham ao objetivo de estruturar uma ferramenta analítica da divulgação de VP.

Por isso, propõe-se uma nova subdimensão, mais alinhada ao contexto da divulgação no setor público federal brasileiro: valor orçamentário, financeiro e contábil. Como mencionado, o TCU (2022) adicionou um novo elemento de conteúdo para informações dessa natureza. Isso demonstra a relevância atribuída à divulgação estruturada desse tipo de informação.

Ao mesmo tempo, essas informações estão ligadas aos capitais do RI relacionados a essa dimensão: Capital Financeiro e Capital de Infraestrutura. Espera-se que essas informações estejam disponíveis neste elemento de conteúdo adicional, justificando sua utilização como subdimensão para análise.

O **Nível 3 - Valor Sustentável**, não foi originalmente previsto no trabalho de Bracci *et al.* (2014). No entanto, a literatura atual o percebe como uma dimensão relevante de VP (Coffey, 2021; Vollmer, 2021). Também foi identificado no material analisado, conforme o Referencial Conceitual, no conceito de “VP Sustentável e Multidimensional”.

Desse modo, para esse nível propõem-se três subdimensões: Valor Ambiental, Valor Social e Governança. A seguir, discute-se a relevância de cada uma, buscando evidenciar sua manifestação e articulação no contexto do RI e na literatura.

Sobre o Valor Ambiental, um aspecto interessante da adaptação da EIRI ao setor público federal brasileiro é a presença de uma subseção para sustentabilidade ambiental prevista pelo guia do TCU (2022). Isso ocorre mesmo que o guia não tenha o VP Sustentável como conceito predominante e o aborde brevemente.

Ao indicar temas para os relatórios de gestão, no elemento “Governança, Estratégia e Desempenho”, o guia sugere uma seção de “Resultados das principais áreas de atuação ou ações da Unidade Prestadora de Contas”. Essa seção inclui uma subseção específica para “sustentabilidade ambiental” (TCU, 2022, p. 49).

Essa estrutura indica que a dimensão ambiental é considerada, mas de forma

compartimentalizada. Essa prática é comumente apontada na literatura (Souza & Panhoca, 2021; Stiglitz *et al.*, 2009). Sobre esse aspecto, o guia indica a inclusão de informações sobre “Critérios de sustentabilidade nas contratações e aquisições”; “Ações para redução do consumo de recursos naturais” e “Redução de resíduos poluentes” (TCU, 2022, p. 49).

Muitos trabalhos reconhecem o RI como uma iniciativa importante para o reporte de informações não financeiras ligadas às dimensões de ESG (Caruana & Grech, 2019; Gherardi *et al.*, 2021; Guthrie & Martin-Sardesai, 2020). Contudo, há críticas. Flower (2015), por exemplo, argumenta que a EIRI não aborda a sustentabilidade de forma eficaz. Isso porque ele prioriza o valor para investidores, e não para a sociedade, e não obriga as organizações a relatarem externalidades que não as afetam diretamente.

Essa crítica é reforçada por outros autores (Brown *et al.*, 2020; Deegan, 2020; Rodrigues *et al.*, 2024; Villiers & Sharma, 2020). Eles discutem a potencialidade transformadora não alcançada do RI devido à sua fraca ênfase em aspectos mais amplos da sustentabilidade, que vão além das partes interessadas.

Nesse sentido, os princípios básicos da EIRI não se relacionam diretamente com o Valor Sustentável Ambiental. Isso ocorre porque, por exemplo, a "materialidade" não está ligada ao impacto ambiental, mas sim à geração de valor. No entanto, quando uma organização define o valor sustentável como um objetivo, esse compromisso perpassa todos os princípios e elementos de conteúdo do relatório (Souza & Panhoca, 2021).

A literatura demonstra que as dimensões ambiental, social e econômica, embora frequentemente compartmentalizadas, se interligam em diversos níveis (Souza & Panhoca, 2021; Stiglitz *et al.*, 2009). Assim, ao assumir o compromisso com o Valor Sustentável, essas informações podem estar presentes em todo o relatório.

O Valor Sustentável se relaciona, em alguma medida, com o Capital Humano no que tange a ações que promovam o desenvolvimento social, a redução das desigualdades e a acessibilidade (Lee & Jung, 2019). Um exemplo é a contratação de mão de obra de mulheres vítimas de Violência Doméstica, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021 (conhecida como Nova Lei de Licitações).

A consideração do Valor Sustentável também está em linha com os Objetivos do Desenvolvimento sustentável (ODS), especificamente o ODS 5 - Igualdade de Gênero, o ODS 10 - Redução das Desigualdades e o ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis. O Brasil demonstra compromisso com os ODS (Brasil, 2023), e espera-se que tais ações sejam relatadas em seus relatórios de gestão.

No setor público federal brasileiro, os elementos da subseção “sustentabilidade

ambiental” do Relatório de Gestão (TCU, 2022) trazem uma implícita inclusão de informações sociais. Isso ocorre ao mencionar os critérios de sustentabilidade nas contratações e aquisições, como a nova Lei de Licitações exige, que inclui critérios sociais. Contudo, não há menção explícita a ações para promoção da acessibilidade, equidade de gênero ou equidade étnico-racial, por exemplo.

Esse padrão também é observado na EIRI (Paternostro, 2020), onde apenas o Capital Natural está ligado à discussão de sustentabilidade. O Capital Social e de Relacionamentos, apesar do nome, não está diretamente conectado à dimensão social da sustentabilidade, mas a uma perspectiva de Relacionamentos. Sua definição, pelo IFRS (2021, p. 12), é "As instituições e os relacionamentos dentro e entre comunidades, grupos de partes interessadas e outras redes, e a capacidade de compartilhar informações para melhorar o bem-estar individual e coletivo".

Sobre a última subdimensão, como percebido na análise do guia do TCU (2022) realizada no objetivo específico 1, a governança possui grande relevância em seu papel na geração e divulgação de VP no contexto do setor público federal brasileiro. A Teoria do VP também aponta a governança, por si só, como um VP, no sentido de uma governança orientada à busca por valor (Bryson *et al.*, 2014; Thabit *et al.*, 2024).

Na pesquisa de Jensen *et al.* (2024), o *cluster* temático de Gestão para o VP aparece como o segundo mais relevante. Ele aborda a perspectiva do VP como um elemento que requer uma nova abordagem de governança.

O RI também enfatiza a governança, listando-a como um elemento de conteúdo, um conceito fundamental (IFRS Foundation, 2021). Ao definir o que é um Relatório Integrado, a EIRI aponta: “Um relatório integrado é um documento conciso sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas de uma organização, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor em curto, médio e longo prazo” (IFRS, 2021, p. 7).

Na subdimensão de Governança, os aspectos de governança que se articulam com a promoção do desenvolvimento sustentável também estão encaixados nesse nível (Güney, 2017). Um exemplo é a discussão crescente sobre a relevância da governança colaborativa intersetorial para fortalecer o desenvolvimento sustentável (Florini & Pauli, 2018). Essa colaboração envolve múltiplos atores dos setores público e privado.

Esse tipo de informação está conectado ao VP sustentável (Florini & Pauli, 2018). Além disso, o alcance de determinados objetivos do desenvolvimento sustentável requer ações de governança a nível organizacional para seu alcance. Isso inclui, por exemplo, ODS como: igualdade de gênero (ODS 5); energia acessível e limpa (ODS 7); redução das desigualdades (ODS 10); cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), dentre outros.

A literatura sugere que uma "boa governança" para o desenvolvimento sustentável pode contribuir para o engajamento em compromissos de longo prazo e objetivos estratégicos (Kardos, 2012). Também facilita a coordenação de políticas e a promoção do envolvimento e consulta às partes interessadas, aproximando as estratégias de sustentabilidade organizacional da sociedade (Kardos, 2012).

A relação entre essa dimensão do Valor Sustentável e o fluxo de geração de valor do RI é complexa. A literatura aponta duas propostas que fundamentam a escolha do reporte organizacional via RI (Paternostro, 2020).

A primeira é a abordagem estratégica, que busca evidenciar elementos externos que forneçam informações de qualidade aos provedores de capital (Brown & Dillard, 2014). No setor público, isso se refere ao contribuinte, na perspectiva de Moore (2014). A segunda é a abordagem sustentável, que vê o RI como um meio de responsabilização e provimento de informações às partes interessadas sobre esses aspectos (Gherardi *et al.*, 2021; Guthrie & Martin-Sardesai, 2020; Songini *et al.*, 2023).

Existe, ainda, uma abordagem intermediária (Paternostro, 2020). Ela mescla intenções estratégicas com a consideração do aspecto social. Um exemplo são as pressões externas que levam a práticas de isomorfismo, conforme abordado pela Teoria Institucional (Higgins *et al.*, 2014; McNally *et al.*, 2017).

De fato, a literatura recente sobre as práticas brasileiras de reporte no setor público federal aponta indícios de isomorfismo coercitivo na produção dos relatórios integrados (Castro & Costa, 2022; Dallagnol & Portulhak, 2025). Por outro lado, o TCU tem demonstrado interesse no engajamento com a sustentabilidade.

Por exemplo, nos últimos anos diversas publicações institucionais foram desenvolvidas pelo TCU sobre temas correlatos. É o caso, por exemplo, do guia “Estratégia de Implementação do Selo de Igualdade de Gênero para Instituições Públicas no Tribunal de Contas da União” (Tribunal de Contas da União, 2024a); do manual de “Revisão de Políticas Públicas para Equidade de Gênero e Direitos das Mulheres” (Tribunal de Contas da União, 2025b); e da cartilha “Transição Energética - Guia Prático de Auditoria para Instituições Superiores de Controle” (Tribunal de Contas da União, 2024c).

Dessa forma, revisar a relevância dada ao tema no guia orientador quanto ao aspecto de “sustentabilidade ambiental” do Relatório de Gestão pode ser uma ação eficaz. Essa revisão sinalizaria a importância das informações para uma prestação de contas holística e comprometida com o desenvolvimento sustentável. Além disso, na perspectiva gerencial do RI, o estímulo à produção de informações de sustentabilidade integradas ao fluxo de geração

de valor da organização pode gerar reflexão e possíveis mudanças organizacionais.

O **Nível 2 - Valor Social**, na perspectiva de Bracci *et al.* (2014), reflete a satisfação do usuário com os serviços públicos, considerando suas subdimensões: eficácia temporal, quantitativa, qualitativa e monetária da administração pública. No entanto, estabelecer a satisfação do usuário como parâmetro possui um ponto crítico: os usuários não representam um campo uníssono, com interesses alinhados (Garlatti *et al.*, 2024; Moore, 2014; Pärl *et al.*, 2020).

Dentro da Teoria do VP, Moore (2014) aborda esse aspecto. Ele aponta que os valores individuais se transformam em valores coletivos por meio de processos democráticos. Esses processos orientam governos, instituições e suas ações, tornando o VP em fruto de um processo coletivo de engajamento e participação (Moore, 2014).

Essa perspectiva se alinha à discussão de cocriação de VP, um dos *clusters* temáticos da Teoria do VP (Jensen *et al.*, 2024). Este *cluster* aprofunda e reconhece a necessidade de negociação entre diversas partes interessadas. Isso inclui cidadãos, gestores públicos e outros *stakeholders* para a produção de VP (Benington & Moore, 2011; Bryson *et al.*, 2014).

Assim, a pesquisa propõe a renomeação do nível para “Valor de Relacionamento”, como mencionado, e aponta três subdimensões: I) Valor Dialógico; II) Valor Digital; e III) Valor Comunicacional. O desenvolvimento teórico a seguir evidencia a relevância delas.

A literatura em contabilidade pública tem discutido os processos de operacionalização da democracia e dos mecanismos de participação cidadã (Bebbington *et al.*, 2007; Brown, 2009; Brown & Dillard, 2015). No processo participativo, outras intercorrências podem surgir, como desequilíbrios de poder e atribuição de relevância desproporcional a diferentes opiniões sobre o que deve ser buscado (Bebbington *et al.*, 2007; Brown, 2009; J. Brown & Dillard, 2015).

Nesse cenário, a Contabilidade tem sido defendida como uma tecnologia capaz de ampliar o diálogo bidirecional por meio de práticas que reconhecem o pluralismo de interesses e valores das partes interessadas no setor público (Brown, 2009). Esse movimento, conhecido como Contabilidade Dialógica, propõe uma abordagem que incentiva o debate democrático. Ela considera posições opostas e as diferentes necessidades de informação dos atores envolvidos na busca por consenso (Brown, 2009).

O RI, com sua ênfase no envolvimento com as partes interessadas, tem sido apontado como um meio de viabilizar a Contabilidade Dialógica no setor público. Ele efetiva o caráter processual da prestação de contas como um diálogo entre a administração pública e a sociedade (Brown & Dillard, 2014; Garlatti *et al.*, 2024; Pärl *et al.*, 2020).

Um de seus princípios básicos, “Relações com as Partes Interessadas”, preconiza que “um relatório integrado deve prover uma visão da natureza e da qualidade das relações que a organização mantém com suas principais partes interessadas, incluindo como e até que ponto a organização entende, leva em conta e responde aos seus legítimos interesses e necessidades” (IFRS, 2021, p. 17).

Além disso, o Capital Social e de Relacionamento do RI representa os recursos e relacionamentos em termos de articulação com seus *stakeholders* (IFRS Foundation, 2021). No setor público, essas partes interessadas frequentemente se personificam na comunidade (Grossi *et al.*, 2021). A informação sobre o relacionamento entre as instituições e essas partes, por meio do capital social e de relacionamento, permite a avaliação do exercício democrático de diálogo e alinhamento de interesses, na perspectiva da contabilidade dialógica (Grossi *et al.*, 2021).

Brown (2009) estabelece 8 princípios que orientam a contabilidade dialógica: (1) reconhecer múltiplas orientações; (2) evitar o reducionismo monetário; (3) ser aberto sobre a natureza subjetiva e contestável; (4) habilitar o acesso para não especialistas; (5) garantir processos participativos eficazes; (6) estar atento às relações de poder; (7) reconhecer o potencial transformador da contabilidade dialógica; (8) resistir a novas formas de monologismo.

Conforme demonstram Garlatti *et al.* (2024), todos os princípios de Brown (2009) se articulam aos princípios orientadores do RI. Assim, entende-se, nesta pesquisa, que ao atender aos princípios orientadores, também há a oportunidade de se atender aos princípios da contabilidade dialógica.

No entanto, a literatura aponta que o processo de RI ainda carece de abertura ao debate (Garlatti *et al.*, 2024). Isso prejudica o alcance do princípio (8), que é resistir a novas formas de monologismo (Garlatti *et al.*, 2024). Sobre esse ponto, trabalhos mais recentes destacam o potencial da tecnologia para ampliar o diálogo com o cidadão. O uso da *internet* e das mídias sociais pode promover essa abertura por dois meios (Bellucci & Manetti, 2017; Biancone *et al.*, 2024; Grossi *et al.*, 2021).

Primeiro, pela possibilidade de participação efetiva no diálogo com a administração pública, registrando posicionamentos em consultas públicas, por exemplo (Biancone *et al.*, 2024). Segundo, pela apreensão indireta das percepções dos cidadãos. Técnicas como a análise de sentimentos das interações permitem novas camadas de *feedbacks* que a administração pública pode obter com o uso da tecnologia (Biancone *et al.*, 2024).

McCarthy *et al.* (2023) apontam outro aspecto da relação entre digitalização e

engajamento cidadão que deve ser observado e gerenciado. São questões como privacidade e dignidade na era digital (Leidner & Tona, 2021).

A coleta de dados *online* para mapeamento do perfil do cidadão, por exemplo, pode ferir a privacidade e a dignidade (Leidner & Tona, 2021). Organizações que utilizam plataformas *web* para esses fins precisam ponderar e declarar essas condutas (McCarthy *et al.*, 2023).

Essa discussão converge com pesquisas recentes na Teoria do VP, onde o “VP Digital” é um dos *clusters* temáticos identificados (Jensen *et al.*, 2024). Trabalhos nessa área analisam como o governo eletrônico e a gestão estratégica de tecnologias digitais podem auxiliar o setor público a estabelecer diálogo, transparência e inovação colaborativa para gerar VP (Douglas & Meijer, 2016; Torfing *et al.*, 2021).

Ou seja, o uso da tecnologia pela administração pública intermedia os processos de geração e evidenciação de valor. Além disso, ela representa, por si só, um tipo de VP gerado (Bannister & Connolly, 2014).

Em revisão sistemática da literatura sobre a transformação digital dos relatórios corporativos, Lombardi e Secundo (2020) destacam três áreas de pesquisa. Entre elas, está “Tecnologias digitais como ferramentas de engajamento de *stakeholders* e práticas de relatórios sustentáveis”. Esse campo entende que as tecnologias digitais emergentes transformam os relatórios em comunicação. Elas contribuem para o aprimoramento do engajamento das partes interessadas (Lodhia & Stone, 2017).

Manetti e Bellucci (2016) ressaltam o potencial dialógico das mídias sociais. Elas podem envolver e dialogar com as partes interessadas para, a partir disso, produzir relatórios. Os autores alertam, no entanto, que a tendência consolidada é que organizações usem as mídias sociais para comunicação unilateral com intenções legitimadoras (Manetti & Bellucci, 2016).

As reflexões anteriores são consistentes com os movimentos atuais do governo brasileiro e do TCU. Isso se aplica ao papel de fiscalização do TCU como órgão de controle externo. Além da própria adoção do RI, outras ações lideradas pelo governo e pelo tribunal demonstram seu compromisso com a geração de VP. Essas ações incluem, efetivamente, o cidadão como elemento prioritário no processo de geração de VP e a tecnologia como meio de potencializar seu envolvimento.

Um exemplo é a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Brasil, 2017b). Ela dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. A lei estabelece diretrizes para as organizações públicas, garantindo os direitos dos usuários.

Entre elas, estão a aplicação de soluções tecnológicas para simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário, propiciando melhores condições para o compartilhamento de informações (Brasil, 2017b). Também exige o uso de linguagem simples e compreensível, evitando siglas, jargões e estrangeirismos (Brasil, 2017b).

Em 2025, o TCU publicou a cartilha “Fiscalizando com o cidadão no foco - Um guia para auditores”. O objetivo é orientar auditores a fiscalizar além da burocracia, avaliando resultados e impactos concretos na vida do cidadão (Tribunal de Contas da União, 2025a).

O elemento dialógico aparece na orientação, quando são elencados os elementos que envolvem colocar o cidadão no foco das ações de controle: “Promover o diálogo e a colaboração entre gestores públicos, organizações da sociedade civil e cidadãos, fomentando soluções conjuntas e resultados práticos e sustentáveis” (Tribunal de Contas da União, 2025a, p. 10).

Desse modo, é possível supor que a intenção de promover a contabilidade dialógica já esteja, ainda que indiretamente, imbricada na adesão ao RI. Nesse sentido, o trabalho de Bevílaqua (2024) analisou o discurso do RI sob a perspectiva da contabilidade dialógica. Além de examinar documentos relacionados ao RI, a autora também examinou documentos produzidos pelo TCU. Ela apontou que o discurso do tribunal amplia o público do RI para a sociedade, para além da visão de mercado (Bevílaqua, 2024).

As três subdimensões desse nível se relacionam com o Capital Social e de Relacionamento, pois este representa os recursos e as articulações com os *stakeholders*, conforme já discutido. O atendimento da subdimensão de Valor Dialógico pode ser analisado em conjunto com a observância dos princípios orientadores do RI, considerando também os princípios da contabilidade dialógica (Brown, 2009).

No que tange ao Valor Digital, propõe-se, como forma inicial de análise da subdimensão, a metodologia estabelecida por Manetti & Bellucci (2016). Em seu trabalho, os autores analisaram uma amostra de relatórios de sustentabilidade. O objetivo era verificar se a organização declarou o uso das mídias sociais como um mecanismo de engajamento de *stakeholders* (Manetti & Bellucci, 2016).

Isso parte da premissa de que, se as mídias sociais são usadas como mecanismo de diálogo com os cidadãos, esse uso intencional deve ser declarado por, pelo menos, dois motivos. O primeiro é a transparência sobre o uso de dados *online* para fins além da comunicação (McCarthy *et al.*, 2023). O segundo é que, compreendendo o VP Digital como um valor gerado por si só (Bannister & Connolly, 2014; Jensen *et al.*, 2024), para além de servir como canal para outros valores, esse tipo de valor deve ser evidenciado para o

conhecimento da sociedade.

Sobre a relação entre o Valor Digital e o RI, algumas pesquisas já discutem essa conexão. Lodhia e Stone (2017), por exemplo, apontam a relação entre a EIRI e os critérios de riqueza de estrutura de mídia, conforme a Teoria da Estrutura de Riqueza da Mídia. Os autores apontaram que o RI possui múltiplas formas de comunicação por diferentes meios (como *hiperlinks*) e diversas estruturas de *design* de comunicação (como gráficos e figuras).

O trabalho de Massiero *et al.* (2020) sugere uma extensão na definição do princípio orientador do RI de conectividade da informação para acomodar discussões relacionadas à comunicação. Oficialmente, a EIRI define o princípio da conectividade da informação como: “Um relatório integrado deve mostrar uma imagem holística da combinação, da interrelação e das dependências entre os fatores que afetam a capacidade da organização de gerar valor ao longo do tempo” (IIRC, 2013, p. 16).

De acordo com os autores, uma perspectiva enraizada nas discussões do campo da Comunicação e no *background* oficial do termo, publicado pelo IIRC (2013) pode compreender a “conectividade da informação” a partir de uma abordagem tripartite (Massiero *et al.*, 2020).

Os autores conceitualizam a conectividade por meio de três elementos: a capacidade de conectar diferentes seções de um texto (conectividade textual), conectar textos de diferentes períodos de tempo ou gêneros diferentes (conectividade intertextual) e conectar empresas com seus públicos (conectividade relacional)” (Massiero *et al.*, 2020, p. 2).

Nesse contexto, a conectividade relacional associada ao uso da tecnologia pela organização para envolver as partes interessadas está ligada ao Valor Digital. Já a conectividade relacional, relacionada à abertura da organização à perspectiva da contabilidade dialógica, associa-se à primeira subdimensão, Valor Dialógico.

No *background paper* sobre Conectividade da Informação publicado pelo IIRC (2013), o documento sugere que a informação sobre a conectividade da informação está presente em todos os elementos de conteúdo. No contexto do Setor Público Federal brasileiro, o guia do TCU (2022) sugere uma subseção chamada “gestão da tecnologia da informação”, alocada na seção “Resultados das principais áreas de atuação ou ações da UPC”, presente no elemento de conteúdo “Governança, Estratégia e Desempenho”.

Nela, o tribunal sugere que sejam abordados os seguintes itens (TCU, 2022, p. 48): conformidade legal; modelo de governança de TI; montante de recursos aplicados em TI; contratações mais relevantes de recursos de TI; principais iniciativas (sistemas e projetos) e resultados na área de TI por cadeia de valor; segurança da informação; principais metas não alcançadas, principais desafios, ações e perspectivas para os próximos exercícios.

Embora as orientações para esta subseção possam ser mais técnicas, nota-se o potencial de comunicar o uso e a gestão da tecnologia da informação para outros fins. Além do suporte operacional, ela pode servir como mecanismo estratégico de geração de valor. É o caso da evidenciação de informações sobre a digitalização da organização e a promoção do engajamento cidadão por meio de plataformas *web*, como as mídias sociais.

No que tange ao Valor Comunicacional, a literatura recente em contabilidade pública ressalta a relevância dos atributos de comunicação. Eles aprimoram a transparência, a responsividade e combatem a corrupção (e. g. Allini *et al.*, 2017; Canel *et al.*, 2020; Ferri *et al.*, 2023).

Ainda, diversos trabalhos têm apontado a relevância de observar aspectos de comunicação para a concretização do processo via RI. Exemplos incluem pesquisas sobre legibilidade (Raimo *et al.*, 2022; Velte, 2023); sinalização (Songini *et al.*, 2023); concisão e completude (Melloni *et al.*, 2017), dentre outros.

Sob essa ótica, no que tange aos princípios básicos do RI (IFRS Foundation, 2021), estão alocados nesse nível os princípios da concisão; confiabilidade e completude; e coerência e comparabilidade. Ainda, na perspectiva de Massiero *et al.* (2020), encaixa-se, aqui, o princípio da conectividade da informação na perspectiva da conectividade textual e intertextual.

O setor público federal trouxe uma inovação em termos de princípios. Além de preservar os princípios originais da EIRI, adicionou outros três: clareza; tempestividade; e transparência (Ribeiro *et al.*, 2023). Esses princípios também se relacionam com o aspecto da comunicação, sendo classificados no Valor Comunicacional.

Algumas pesquisas aplicadas ao setor público federal brasileiro já estudam o aspecto da comunicação na divulgação do Relatório de Gestão. Ribeiro *et al.* (2023), por exemplo, avaliaram o nível de conformidade dos Relatórios Integrados de Gestão de quatro Universidades públicas brasileiras com o *framework* do RI. Para avaliar a qualidade, utilizaram como dimensões a divulgação dos elementos de conteúdo, a concisão (medida em quantidade de páginas) e a acessibilidade.

A dimensão de acessibilidade avalia a facilidade com que as informações de um documento podem ser acessadas, compreendidas e utilizadas (Ribeiro *et al.*, 2023). Essa métrica varia desde a indisponibilidade total ou restrição a formatos impressos, progredindo para a disponibilidade em plataformas digitais. O nível máximo é atingido em documentos interativos, personalizados e amplamente divulgados em múltiplas plataformas digitais, garantindo máxima abrangência e utilidade da informação (Ribeiro *et al.*, 2023).

Já Fonseca *et al.* (2024) avaliaram a qualidade da informação dos Relatórios de Gestão Integrados das Universidades Públicas Federais. Eles se basearam nas 10 características qualitativas da Informação Contábil no Setor Público. Os autores apontaram um desafio na elaboração de relatórios concisos, mas suficientemente abrangentes (Fonseca *et al.*, 2024).

Na Base Conceitual elaborado no objetivo específico 1, identifica-se relação com os seguintes temas: (2) Elementos estruturais do RI para comunicação de Valor; (3) Geração de VP e *Stakeholders*/usuários; (6) Transparência, Controle, Responsabilização, governança e Geração de VP.

Dessa forma, de modo geral, o Valor Comunicacional está relacionado ao atendimento dos seguintes princípios: concisão; confiabilidade e completude; coerência e comparabilidade; conectividade da informação; clareza; tempestividade; e transparência. Entende-se, assim, que a observância a esses princípios leva ao seu alcance.

De acordo com Bracci *et al.* (2014), o **Nível 1 - VP** representa o VP total criado, considerando tanto a perspectiva do usuário, quanto da administração pública. Nele, os sacrifícios sociais e econômicos são comparados aos benefícios sociais e econômicos, devendo, o primeiro, ser menor ou igual ao segundo, para que o VP seja criado (Spano, 2009).

Na sugestão da Pirâmide Integrada, considerando a proposta de adição de um novo nível à Pirâmide, o Nível 3 - Valor Sustentável, propõe-se que o nível 1 seja reconceitualizado. Assim, nessa proposta o VP representa o valor total criado, considerando tanto a perspectiva do usuário, quanto da administração pública. Nele, os sacrifícios sociais, *ambientais* e econômicos são comparados aos benefícios sociais, *ambientais* e econômicos, devendo, o primeiro, ser menor ou igual ao segundo, para que o VP seja criado.

Uma ponderação relevante abordada por Bracci *et al.* (2014) é sobre a possibilidade de, no uso da Pirâmide de VP, atribuir pesos a cada uma das dimensões da pirâmide. Isso porque a relevância de cada tipo de valor pode mudar à medida que a missão das organizações também muda (Bracci *et al.*, 2014).

Assim, ao ser utilizada a Pirâmide, pode-se atribuir pesos para ajuste na representação do que culminará em VP, no nível 1. A missão fornece um ponto de partida para essa ponderação (Bracci *et al.*, 2014). Conforme aponta Moore (2000), todas as ações e decisões devem ser avaliadas à luz de sua contribuição para a realização da missão.

Por outro lado, a Pirâmide, por ter sido estruturada como ferramenta analítica, pode servir apenas para estruturação e divulgação, e não para quantificação. Se a opção for por quantificar, a comparação entre elementos econômicos, ambientais e sociais – que podem ter naturezas diferentes – pode ser operacionalizada pela normalização em escala (Bracci *et al.*,

2014). Ou seja, definem-se o pior e o melhor cenário na escala, posicionando-se os elementos intermediários entre eles.

Em relação à base conceitual, apenas um conceito não foi encaixado nas dimensões discutidas anteriormente. Trata-se do conceito (9) Perspectiva regulatória de como divulgar sobre geração de valor. Atribui-se isso ao fato de que este tema está ligado ao contexto institucional em que a prestação de contas do setor público federal opera.

Conforme apontado no referencial teórico, o Brasil possui um contexto institucional de organizações de controle fortes, como o TCU. Nesse sentido, embora haja a intenção de uma divulgação mais ampla, que tangencia diferentes aspectos relacionados à geração de VP (como o Valor Sustentável e o Valor de Relacionamento), ainda há um arcabouço regulatório que deve ser observado e atendido no processo de prestação de contas.

Assim, na Pirâmide Integrada de VP elaborada (Figura 11), a perspectiva regulatória de como divulgar sobre geração de VP atravessa de forma transversal todos os níveis de geração de valor. Isso porque, dentro do contexto do setor público federal brasileiro, o controle é forte e a legalidade precisa ser atendida (Praça & Taylor, 2014).

#### **4.5 APLICANDO A PIRÂMIDE INTEGRADA COMO LENTE ANALÍTICA DO RELATÓRIO DE GESTÃO DA UFRN (2024)**

A aplicação da Pirâmide Integrada de Geração de VP como instrumento analítico do Relatório de Gestão da UFRN, conforme proposto no objetivo específico 3, fundamenta-se na realização de análise de conteúdo utilizando as subdimensões da Pirâmide como códigos previamente definidos para categorização. Esta abordagem metodológica permite não apenas demonstrar a aplicabilidade do instrumento desenvolvido, mas também apontar padrões de comunicação organizacional e evidenciar lacunas ou oportunidades de aprimoramento na prestação de contas institucional.

A compreensão adequada dos resultados obtidos pela Universidade requer contextualização prévia dos elementos norteadores da geração de valor institucional, particularmente a missão e visão organizacionais. A UFRN declara como missão:

Educar, produzir e disseminar o saber universal, preservar e difundir as artes e a cultura e contribuir para o desenvolvimento humano, comprometendo-se com a justiça social, a sustentabilidade socioambiental, a democracia e a cidadania (UFRN, 2024, p. 18).

A Universidade declara, ainda, sua visão:

Conectada com a realidade desta nova década e considerando o já conquistado em seus sessenta anos de atuação, a UFRN assume, como visão de futuro, sua consolidação como uma Universidade inovadora e inclusiva, socialmente referenciada, reconhecida nacional e internacionalmente por sua excelência acadêmica e de gestão (UFRN, 2024, p. 18).

Conforme Moore (2000), a missão de uma organização do setor público define seu propósito e norteia suas ações, servindo, também, como referencial para avaliar o desempenho da organização na busca daquilo que é definido como VP. Assim, ao analisar a missão da UFRN, pode-se perceber alguns núcleos de sentido que apontam as inclinações da organização no que tange ao seu norteamento: saber universal; artes e cultura; desenvolvimento humano; justiça social; sustentabilidade socioambiental; democracia e cidadania.

Em sua visão de futuro, a Universidade prevê inovação, inclusão, referência social (ou seja, atenção às relações com a sociedade), e excelência acadêmica e de gestão. Assim, nota-se que, em seus principais norteamentos, a Universidade declara intenções que abrangem valores mais amplos e plurais, que incluem não somente o bom desempenho da organização, como também observa o meio que interage com ela, seus relacionamentos, seu impacto social e ambiental, bem como seu compromisso com a democracia e a cidadania.

A figura 12 demonstra a cadeia de valor da organização, que representa a descrição dos principais “insumos, atividades, produtos e impactos no desempenho das atribuições da organização” (UFRN, 2024, p. 27). Dividida em processos de gestão, processos de suporte e processos finalísticos, os dois primeiros estão voltados a dar suporte ao último, processos finalísticos, que efetivamente atendem à demanda da sociedade por conhecimento (UFRN, 2024).

Como a própria comunicação visual demonstra, há uma ênfase em atender à sociedade. Na figura, além do ícone que se refere à sociedade estar posicionado como receptor do valor gerado pelos processos finalísticos, a imagem demonstra que isso acontece em duas frentes: atendimento das demandas da sociedade por formação e de outras demandas da sociedade.

*Figura 12 - Cadeia de Valor da UFRN (2024)*



Fonte: UFRN, 2024, p. 27.

A partir das análises realizadas nessa pesquisa, pode-se perceber que os elementos da cadeia de valor se relacionam com diversas dimensões e subdimensões da Pirâmide Integrada de valor. A Tabela 14 demonstra:

*Tabela 14 - Relação da Cadeia de Valor com a Pirâmide Integrada*

Elemento da Cadeia de Valor	Camadas do elemento	Relação com a Pirâmide Integrada
	Gerir ciclo estratégico	
Processos de Gestão	Gerir governança e controle	Governança
	Gerir Processos organizacionais	
	Promover ensino	Valor Intelectual
Processos Finalísticos	Promover extensão	Valor Social
	Promover pesquisa	Valor Intelectual
	Promover inovação	Valor Intelectual
	Gerir Assistência estudantil	Valor Social
Processos de suporte	Gerir tecnologia da informação	Valor Digital

Gerir Comunicação	Valor Comunicacional
Gerir Pessoas	Valor Humano
Gerir patrimônio, logística e infraestrutura	Valor orçamentário, financeiro e contábil
Gerir internacionalização	Valor Intelectual
Gerir orçamento	Valor orçamentário, financeiro e contábil
Gerir contratação	Valor orçamentário, financeiro e contábil

Para demonstrar as características e a identidade atual da organização, a UFRN apresentou seu Modelo de Negócios, conforme pode ser visto na figura 13. Como é possível notar, embora o guia do TCU (2022) não mencione sobre os Capitais, um dos elementos principais da abordagem de RI (Pigatto *et al.*, 2023), a Universidade apresenta seu Modelo de Negócios partindo de seus capitais, apresentando seus processos, demonstrando o resultado que geram, além dos impactos de suas atividades na sociedade.

Apesar de elencar seus capitais, em relação aos seis capitais do RI, nota-se a presença de apenas três: Capital Humano, Capital de Infraestrutura (conforme CIPFA & IIRC, 2016) e Capital Financeiro. Não são considerados os aspectos do Capital Intelectual, Capital Natural e Capital Social e de Relacionamento.

No entanto, apesar de não elencar o Capital Intelectual, na própria imagem há informações sobre ele. Ao tratar dos impactos na sociedade e evidenciar a propriedade intelectual, nota-se a presença de intangíveis que são reconhecidos como essa natureza de capital.

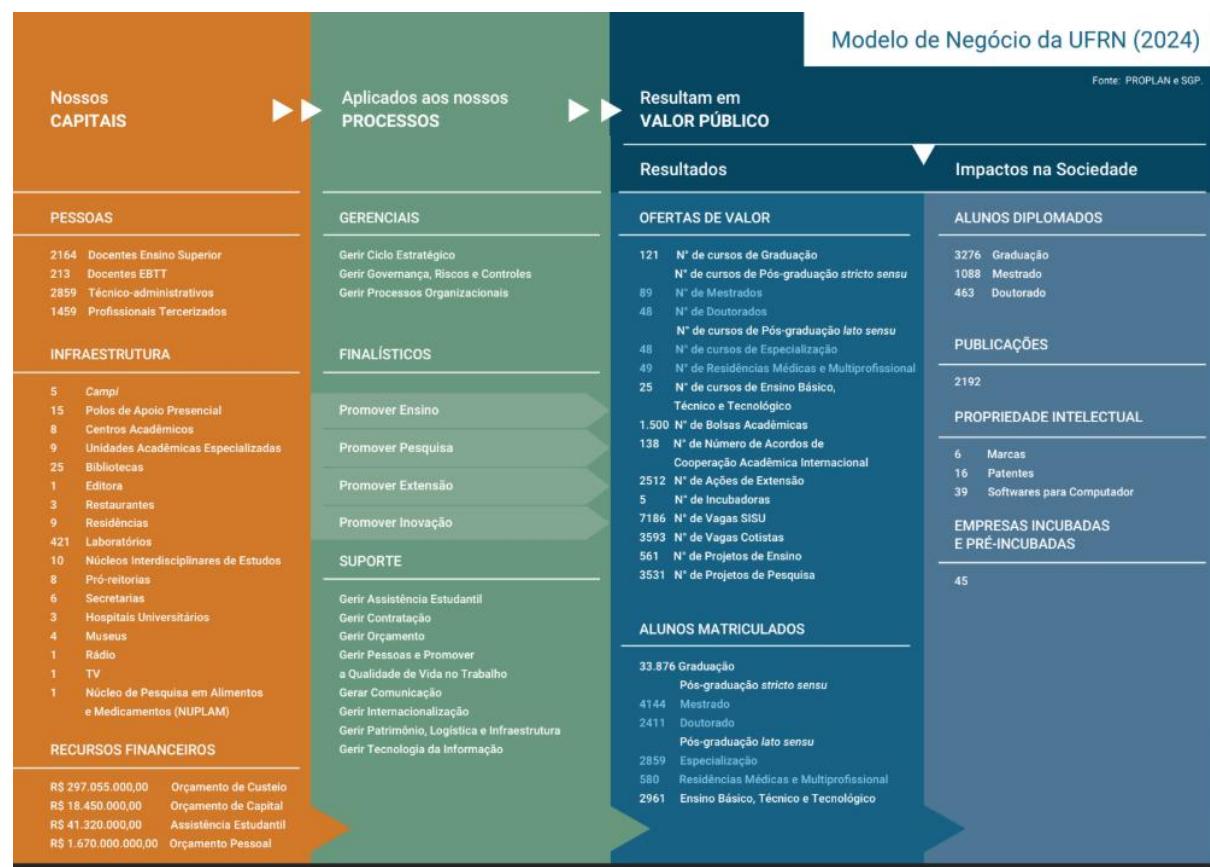
Isso é contraditório, quando analisado à luz da cadeia de valor, que inclui aspectos mais amplos de valor. Apesar de considerar o fato de que o Modelo de Negócios é uma representação sintética, o reconhecimento de outros capitais leva, inclusive, a um alinhamento entre o Modelo de Negócios e a Cadeia de Valor.

Ainda, considerando que o conhecimento é a base das atividades executadas de forma finalística pela Universidade, desconsiderar o Capital Intelectual é subdimensionar o VP da organização. Como aponta a EIRI, o Modelo de Negócios é o sistema através do qual insumos são transformados pela atividade organizacional em produtos e impactos para cumprir os propósitos da organização e gerar valor (IFRS Foundation, 2021).

O conhecimento é o insumo básico das atividades de ensino, pesquisa e extensão. É através dele que os objetivos estratégicos estabelecidos são alcançados. É nele que está a potencialidade primária de geração de VP de uma Universidade. Sendo assim, é relevante que esse Capital seja reconhecido em seu Modelo de Negócios.

Os outros dois capitais: Social e de Relacionamento e Natural, não são mencionados. Assim, apesar de sua missão envolver aspectos sociais, ambientais e de relacionamento com a sociedade (como a promoção da democracia e cidadania), esses aspectos não são refletidos ou considerados no Modelo de Negócios apresentado pela organização. Possivelmente, isso ocorre em virtude do desafio enfrentado por preparadores em oferecer uma divulgação diferente estando em um contexto regulatório e de responsabilização (Gherardi *et al.*, 2021).

*Figura 13 - Modelo de Negócios da UFRN (2024)*



Fonte: UFRN, 2024, p. 18.

A tabela 15 apresenta a quantidade de ocorrência dos códigos no documento, a partir da lente analítica da Pirâmide Integrada de VP:

*Tabela 15 - Ocorrência de códigos a partir da lente analítica da Pirâmide Integrada de VP*

Nível	Subdimensão	Seção do Relatório*					Total
		(a)	(b)	(c)	(d)	(f)	
(5) Valor Econômico Intangível	Valor Humano	1	3	(-)	20	(-)	95
	Valor Intelectual	3	5	(-)	63	(-)	
(4) Valor Econômico Tangível	Valor Orçamentário, financeiro e Contábil	(-)	3	(-)	10	10	23
	Valor Ambiental	(-)	1	(-)	9	(-)	
(3) Valor Sustentável	Valor Social	4	9	(-)	27	(-)	74
	Governança	2	7	5	10	(-)	
	Valor Dialógico	1	1	5	(-)	(-)	
(2) Valor de Relacionamento	Valor Digital	(-)	5	2	14	(-)	37
	Valor Comunicacional	1	1	(-)	7	(-)	
(-)	Perspectiva Regulatória	(-)	3	10	(-)	(-)	13

Fonte: Dados da Pesquisa.

\* As numerações correspondem às seguintes seções: (a) Mensagem do Dirigente; (b) Visão Geral Organizacional e Ambiente Externo; (c) Gestão de Riscos, Oportunidades e Perspectivas; (d) Governança, Estratégia e Desempenho; (f) Informações Orçamentárias, Financeiras e Contábeis

Como é possível notar, a maior frequência de ocorrência é a do Valor Intelectual, ainda que ele não seja mencionado no Modelo de Negócios, como discutido anteriormente. Isso faz sentido, tendo em vista o propósito e a natureza da Universidade, que busca transmitir conhecimento, que é uma forma de capital intelectual. Mas evidencia, novamente, a incoerência de sua não representação no Modelo de Negócios.

Outro ponto bastante presente é o Valor Social, com 40 ocorrências. A UFRN é uma Universidade orientada à sociedade, como é possível notar na análise de sua missão, visão e cadeia de valor. Seu funcionamento tem, como atividades finalísticas, ações que atendem às demandas da sociedade por conhecimento, bem como outras demandas, como é possível ver na Cadeia de Valor. A seguir, o resultado de cada um dos níveis é apresentado separadamente.

#### *4.5.1 Nível 5 - Valor Econômico Intangível*

Conforme elaborado no âmbito do objetivo específico 2, esse nível possui duas subdimensões: Valor Humano e Valor Intelectual. A análise do Valor Humano confirmou as expectativas previas, uma vez que as informações relacionadas a esta dimensão se concentram predominantemente em aspectos ligados à gestão de pessoas, alinhando-se com as diretrizes do TCU (2022), que sugere a inclusão de uma subseção dedicada à Gestão de Pessoas como forma de abordar esta dimensão.

De fato, no Relatório de Gestão da UFRN foi apresentada esta subseção, integrante da seção de Governança, Estratégia e Desempenho, e é nela que está a maior parte dos códigos relacionados ao Valor Humano. Na seção, o código aparece 20 das 24 vezes em que foi utilizado na codificação.

As informações apresentadas abrangem aspectos técnicos e administrativos tradicionais, incluindo folha de pagamento, gestão de vacâncias e processos de recrutamento, mas também incorporam uma abordagem mais humanizada, tratando de tópicos como atenção à saúde do servidor, incluindo cuidados específicos com a saúde mental (UFRN, 2024, p. 178-179).

A articulação entre Valor Social e Valor Humano manifesta-se na Política de enfrentamento ao assédio e à discriminação, demonstrando a evolução da gestão de pessoas para além dos aspectos administrativos convencionais. Conforme descrito no relatório:

A Política de enfrentamento ao assédio e à discriminação no âmbito da UFRN foi instituída a partir da Resolução nº 009/2023-CONSEPE/CONSAD, viabilizada pelo Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação (PPEAD) que prevê ações de prevenção, de detecção e de correção de práticas de assédio sexual, de assédio moral, de discriminação e de outras violências em qualquer local, dentro ou fora das dependências físicas da Universidade, onde membros da comunidade universitária realizam atividades acadêmicas formalmente institucionalizadas (UFRN, 2024, p. 181).

Como é possível notar, trata-se de uma Resolução recente, de 2023, o que indica um movimento institucional responsável às demandas sociais emergentes. A operacionalização desta política através do Espaço Acolher, que oferece acolhimento, orientação e encaminhamento institucional para casos de assédio e discriminação, evidencia a transição de uma abordagem reativa para uma postura proativa na gestão de conflitos e na promoção de ambientes de trabalho saudáveis (UFRN, 2024, p. 181) (UFRN, 2024, p. 181).

Conforme apontado, o IIRC & CIPFA (2016) apontam que, no setor público, o Capital Humano representa as competências, capacidades e experiência das pessoas, e suas motivações para inovar. No caso da UFRN, nota-se que, apesar de divulgar informações mais técnicas relacionadas à gestão de pessoas, há o esforço em abordar aspectos mais amplos de bem-estar dos servidores. No entanto, faltam informações relacionadas às competências, capacidades e experiências das pessoas, bem como suas motivações para inovar.

Já as informações relacionadas ao Valor Intelectual abrangem um espectro amplo de atividades acadêmicas, incluindo editais de iniciação científica, projetos de pesquisa e extensão, publicações científicas, e diversas outras manifestações da produção intelectual institucional. No entanto, não há, por exemplo, reconhecimento ou mensuração do valor intelectual dos projetos vigentes, ou do corpo docente ou técnico administrativo que apoia a Universidade.

A apresentação dessas informações aponta uma preocupação com a acessibilidade e transparência, materializada através da criação de ferramentas tecnológicas que facilitam o acesso às informações. Os *dashboards*, definidos como ferramentas de visualização de dados que fornecem um meio de coletar e exibir uma série de indicadores por meio de uma interface gráfica comum (Chokki *et al.*, 2022), representam uma inovação significativa na comunicação institucional.

O *Dashboard* da Extensão, criado em 2024, exemplifica esta abordagem. Esta ferramenta demonstra a evolução da prestação de contas de uma abordagem passiva, baseada na mera disponibilização de informações, para uma estratégia ativa de engajamento, que prioriza a usabilidade e a utilidade das informações para diferentes públicos:

Em 2024, foi criado o *Dashboard* da Extensão, uma página de transparência informacional, na qual é possível que qualquer pessoa faça levantamento de dados quantitativos e qualitativos, de forma facilitada e intuitiva, a respeito da extensão universitária, como ações, bolsas, orçamento, membros de equipes e participantes das ações (UFRN, 2024, p. 136).

A análise do Valor Intelectual aponta uma aparente contradição institucional que merece reflexão: embora este valor permeie todo o relatório e constitua explicitamente o núcleo das atividades universitárias, ele não recebe reconhecimento explícito no Modelo de Negócios da instituição. Esta lacuna sugere uma oportunidade de aprimoramento na concepção estratégica institucional, uma vez que o reconhecimento formal do Valor Intelectual no modelo

de negócios poderia proporcionar maior coerência entre a prática organizacional e sua representação conceitual, além de facilitar a comunicação da importância estratégica do conhecimento como ativo institucional.

#### *4.5.2 Nível 4 - Valor Econômico Tangível*

O Valor Econômico Tangível manifesta-se no relatório através de dois capitais fundamentais: Capital Financeiro e Capital de Infraestrutura, ambos destacados no Modelo de Negócios da instituição, que enfatiza os capitais humano, financeiro e de infraestrutura como pilares estruturantes.

A distribuição das informações relacionadas a este nível revela aspectos interessantes sobre a gestão da transparência financeira institucional. Isso porque, embora esperadamente concentradas no elemento "Informações Orçamentárias, Financeiras e Contábeis", estas informações aparecem com igual frequência no elemento "Governança, Estratégia e Desempenho", demonstrando a relevância estratégica atribuída à dimensão econômica na prestação de contas organizacional.

No Relatório, a UFRN explicita sobre seu modelo de custos:

A Resolução nº 069/2018-CONSAD aprovou o modelo de apuração de custos vinculado à Cadeia de Valor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Esse modelo foi desenvolvido com o objetivo de contribuir para a avaliação da eficiência das ações empreendidas pela Universidade, no alcance de sua missão institucional e no aprimoramento da qualidade do gasto público (UFRN, 2024, p. 162).

Esta integração entre apuração de custos e cadeia de valor constitui um movimento estratégico significativo, posicionando a geração de VP como parâmetro para a avaliação da gestão de recursos públicos e dos custos associados à criação de VP institucional. Entretanto, esta vinculação entre sistema de custos e cadeia de valor apresenta implicações metodológicas importantes que merecem reflexão.

Ao estabelecer essa conexão direta, a cadeia de valor assume papel ainda mais determinante na estrutura organizacional, o que significa que eventuais limitações ou lacunas na concepção da cadeia de valor são automaticamente reproduzidas no sistema de custos. Consequentemente, dimensões não contempladas adequadamente na cadeia de valor, como aspectos ambientais mais amplos, tendem a não receber cobertura adequada no sistema de apuração de custos, criando uma potencial subavaliação de impactos e investimentos

relacionados a essas dimensões.

Um ponto interessante da divulgação desse nível é que é possível observar estratégias de comunicação que buscam melhorar a utilidade das informações prestadas, bem como informar o cidadão. Isso demonstra uma articulação com o Valor Comunicacional. Dessa maneira, assim como em outras partes do relatório, especialmente a seção de Informações orçamentárias, financeiras e contábeis conta com uma grande quantidade de recursos visuais, como gráficos e *dashboards*.

Ainda, nota-se uma preocupação da instituição em explicar ao leitor quanto ao significado das informações, como é possível notar na figura 14. Isso é relevante uma vez que se articula com o quarto princípio da contabilidade dialógica elencada por Brown (2009), que é dar acesso a não especialistas. Esta abordagem reconhece que a transparência transcende a mera disponibilização de dados, exigindo esforços para tornar as informações financeiras úteis para cidadãos sem formação técnica específica.

*Figura 14 - Intertexto em “Informações orçamentárias, financeiras e contábeis”.*

<b>Fique sabendo</b>	<b>3 - Outras Despesas Correntes</b>
<p><b>Você sabe o que é o Grupo de Natureza de Despesa (GND)?</b></p> <p>O GND é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. O orçamento da UFRN é distribuído em três desses grupos:</p> <p><b>1 - Pessoal e Encargos Sociais</b></p> <p>Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o <i>caput</i> do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.</p>	<p>Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.</p> <p><b>4 - Investimentos</b></p> <p>Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.</p>

Fonte: UFRN, 2024, p. 213.

A integração entre recursos visuais, explicações contextuais e apresentação de dados financeiros evidencia uma evolução na concepção de prestação de contas públicas, que deixa de ser vista como documento unidirecional para se tornar instrumento de diálogo democrático. Esta transformação reflete não apenas modernização dos processos comunicacionais, mas também reconhecimento da importância do engajamento cidadão na avaliação da gestão

pública.

Ao observar as demonstrações apresentadas no elemento de conteúdo de Informações orçamentárias, financeiras e contábeis, o Balanço Patrimonial sintético apresentado reconhece ativos intangíveis. O documento aponta que, para maiores detalhes da composição de cada elemento que compõe a demonstração contábil, era possível acessar o relatório contábil da UFRN de 2024. Essa informação apresenta um *link* externo que, no entanto, dá erro de acesso, impossibilitando o acesso às informações detalhadas via Relatório de Gestão para compreensão da composição do grupo contábil.

#### *4.5.3 Nível 3 - Valor Sustentável*

O Valor Sustentável, no contexto da Pirâmide de Valor, fundamenta-se em três subdimensões inter-relacionadas: Valor Ambiental, Valor Social e Governança. A análise documental revelou que a maior concentração de informações sobre este nível encontra-se na seção "Governança, Estratégia e Desempenho" do relatório institucional, evidenciando o posicionamento estratégico que a sustentabilidade ocupa na estrutura organizacional da Universidade.

Considerando que o compromisso com o desenvolvimento sustentável constitui elemento central da missão da Universidade, observou-se a implementação de ações estruturadas no âmbito do Valor Ambiental. O principal instrumento de gestão ambiental identificado foi o Plano de Logística Sustentável (PLS), conforme descrito pela instituição:

A UFRN tem como importante guia para sua atuação sustentável o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), instrumento de governança que estabelece a estratégia das contratações e da promoção e indução da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços, considerando objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural (UFRN, 2024, p. 200).

A terceira edição do Plano, com vigência de 2024 a 2027, representa um avanço, pois passou a adotar o Caderno de Logística do PLS desenvolvido pelo Ministério da Inovação e Gestão em Serviços Públicos. Esta mudança demonstra o alinhamento da Universidade com diretrizes nacionais.

Em alinhamento com o Caderno, o PLS da UFRN (2024) foi organizado em volta de seis eixos temáticos: (1) promoção e indução da racionalização e do consumo consciente de

bens e serviços; (2) racionalização da ocupação dos espaços físicos; (3) identificação dos objetos de menor impacto ambiental; (4) fomento à inovação de mercado; (5) inclusão dos negócios de impacto nas contratações públicas; (6) promover a qualidade de vida no trabalho na perspectiva de um desenvolvimento humano sustentável.

Cada eixo possui metas e objetivos específicos, configurando um sistema de gestão ambiental abrangente para estabelecer uma cultura organizacional sustentável. Além do PLS, identificaram-se outras iniciativas ambientais relevantes, incluindo programas de tratamento de resíduos sólidos, de educação ambiental, e de eficiência energética e gestão de resíduos, demonstrando uma abordagem abrangente da sustentabilidade ambiental.

A dimensão do Valor Social apresentou-se como o segundo código mais frequente na análise de conteúdo, com predominância de registros na seção "Governança, Estratégia e Desempenho". A análise apontou uma abordagem dual, caracterizada pelo reconhecimento tanto das conquistas quanto dos desafios enfrentados pela instituição.

A Universidade reconhece limitações estruturais que comprometem a geração de Valor Social, incluindo a reduzida acessibilidade nos sistemas digitais, a necessidade de descontinuação de serviços de assistência estudantil devido à redução nas emendas parlamentares, e os impactos negativos dos problemas de transporte público estadual na evasão estudantil.

Contrastando com os desafios identificados, observaram-se ações inovadoras de impacto social, como o edital Mães Pesquisadoras. Esta iniciativa evidencia o reconhecimento institucional das barreiras estruturais que afetam a progressão feminina na carreira científica, propondo soluções para sua atenuação:

Em 2024, a PROPESQ lançou o Edital 02/2024-Mães Pesquisadoras, com o objetivo de promover a equidade de gênero na ciência, considerando os impactos da maternidade na carreira de cientistas. O edital foi voltado para pesquisadores, mães e pais solos com filhos de até 12 anos ou com filhos com deficiência sem limite de idade (UFRN, 2024, p. 133).

Outra iniciativa destacada é o Ambulatório Trans, que constituiu um avanço na inclusão da comunidade transgênero no ambiente universitário. A amplitude dos serviços oferecidos e a gratuidade do atendimento demonstram o comprometimento institucional com a promoção de ambientes inclusivos e respeitosos à diversidade:

Em 2024, tiveram início as atividades do Ambulatório Trans da UFRN, inaugurado em 2023, com o objetivo de oferecer um atendimento integral, humanizado e acolhedor à comunidade acadêmica transgênero. O serviço é gratuito e disponibiliza assistência em diversas especialidades, incluindo acolhimento, assistência social, clínica geral, enfermagem, endocrinologia, ginecologia, nutrição, psicologia e psiquiatria, promovendo a saúde com respeito às identidades e expressões de gênero (UFRN, 2024, p. 210).

Em relação à subdimensão da Governança, percebe-se a sinalização de um amplo envolvimento com ela, além de seus processos e mecanismos associados. Nesse sentido, a instituição conta com uma secretaria que se volta, exclusivamente, às atividades de governança:

Vale ressaltar que a UFRN tem uma Secretaria de Governança Institucional (SGI), que apoia a Instituição no cumprimento dos seus objetivos estratégicos e na tomada de decisões ao desenvolver ações que disseminam os princípios da boa governança, bem como no monitoramento da execução das estratégias da organização: objetivos, iniciativas estratégicas, indicadores e metas de desempenho (UFRN, 2024, p. 21).

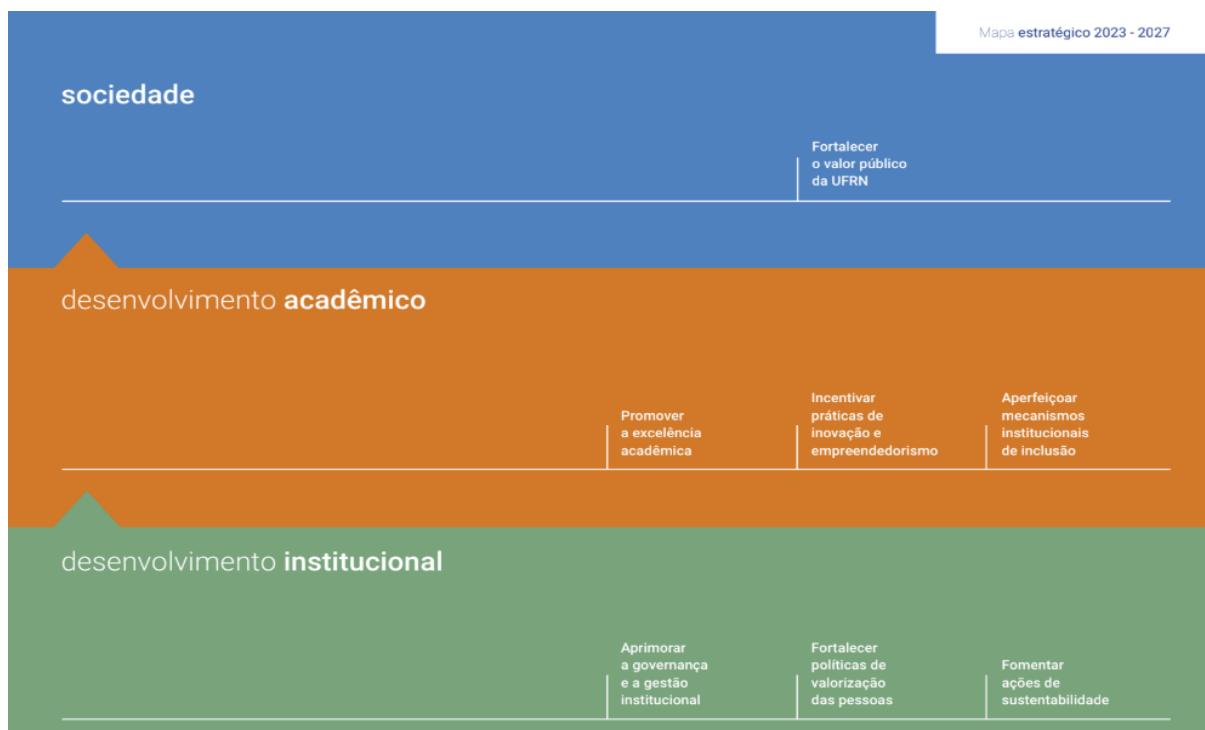
Ainda, o modelo de governança está voltado à cadeia de valor:

Com a aprovação do novo Plano de Gestão (2023-2027), foi elaborado um novo Modelo de Gestão dos Processos Organizacionais da UFRN, que tem por fundamento a conexão dos processos de gestão, finalísticos e de suporte, expressos na Cadeia de Valor, com o Plano de Gestão (UFRN, 2024, p. 28).

As ações da Gestão estão orientadas pelo Plano de Gestão que, por sua vez, observa a Cadeia de Valor e outros normativos organizacionais, como o Plano de Desenvolvimento Institucional (UFRN, 2024). Conforme a Universidade aponta no relatório, o Plano de Gestão conta com um Mapa Estratégico que conta com três perspectivas interligadas.

No mapa estratégico, em contraste com o Modelo de Negócios, nota-se a presença de elementos mais amplos como a valorização de pessoas, a sustentabilidade, a inclusão, e a própria classificação do VP enquanto um elemento estratégico. Desse modo, os processos organizacionais da Gestão são estruturados a partir dessas três perspectivas, onde a geração de VP ocorre a partir do desenvolvimento acadêmico e institucional (UFRN, 2024).

*Figura 15 - Mapa Estratégico da UFRN*



Fonte: UFRN, 2024, p. 69.

Um ponto interessante na análise da Governança é observar os reflexos da avaliação do TCU para o iESGo nos processos organizacionais da instituição. Nesse sentido, a UFRN aponta que, no ano de 2024, “foi instituído o Plano de Ação de Governança da UFRN, com validade para o período de 2024 a 2027, já considerando as recentes diretrizes adotadas pelo TCU no novo questionário de avaliação” (UFRN, 2024, p. 147). Ou seja: o processo avaliativo do TCU estimula e influencia as práticas organizacionais relacionadas ao Valor Sustentável.

Considerando-se a relevância dos ODS na agenda atual sobre o Valor Sustentável, considerou-se, também, as divulgações relacionadas aos ODS. Nesse sentido, a UFRN apontou que, em 2024, recebeu, pelo terceiro ano consecutivo, o Selo ODS Educação, pelos projetos desenvolvidos na Instituição que são vinculados aos ODS, com destaque para o edital Mães Pesquisadoras (UFRN, 2024).

O Selo ODS Educação é uma certificação que envolve a parceria de diversas instituições, como o Instituto Selo Social e a Universidade de Brasília (Selo ODS, 2025). O selo é descrito como uma tecnologia social de reconhecimento de boas práticas, que faz parte da agenda de fomento ao alcance dos ODS (Selo ODS, 2025).

No relatório da UFRN, são mencionados, diretamente, os seguintes ODS: 1 – Erradicação da pobreza, 4 – Educação de Qualidade e 10 – Redução das desigualdades, ao tratar de ações de assistência estudantil. E ODS 4 – Educação de Qualidade, ao tratar do

funcionamento da instituição como um todo (UFRN, 2024).

#### *4.5.4 Nível 2 - Valor de Relacionamento*

Na perspectiva da Pirâmide, o Valor de relacionamento é composto por três subdimensões: Valor Dialógico, Valor Digital e Valor Comunicacional. Essas subdimensões estão relacionadas às dinâmicas de interação entre a administração pública e os cidadãos, garantindo que suas demandas sejam colocadas, e seja estabelecido um diálogo entre gestão pública e sociedade, na busca pelo VP.

No Relatório de Gestão da UFRN (2024), a instituição aponta que a estrutura de governança interage diretamente com suas partes interessadas. Isso porque age no intuito do propósito institucional e da entrega de produtos à comunidade, além de contar, em colegiados, com representantes de diversas instâncias, inclusive membros externos que representam a sociedade. Um ponto que não está explícito sobre essa participação externa, é sobre como a escolha desses representantes é feita e se eles realmente representam a diversidade de interesses da sociedade.

Outro aspecto relevante no qual o diálogo entre a Universidade e a sociedade se manifesta é através da Ouvidoria. Conforme aponta a UFRN (2024):

A Ouvidoria é uma instância interna de apoio à governança, responsável por promover a participação e o controle social, bem como por efetuar o tratamento das manifestações relativas às políticas e aos serviços prestados pela Universidade. Qualquer pessoa pode realizar pedidos de acesso à informação, denúncias, elogios, reclamações, pedidos de simplificação, solicitações e sugestões diversas à gestão universitária (UFRN, 2024, p. 64).

A amplitude de suas atribuições - que abrange desde pedidos de acesso à informação até sugestões de gestão - aponta uma concepção ampliada de participação cidadã que vai além do tradicional modelo de reclamações e denúncias. A implementação do sistema Kairós, uma inteligência artificial dedicada ao "monitoramento dos processos de abertura, processamento e cumprimento das manifestações recebidas" (UFRN, 2024, p. 64), representa uma sofisticação tecnológica.

Além disso, a Universidade conta com um Portal de Dados Abertos:

O portal tem como objetivo disponibilizar para toda a comunidade dados e informações

públicas da Instituição, que podem ser usadas no desenvolvimento de aplicativos e de ações diversas. Atualmente, são 89 conjuntos de dados, categorizados em 12 grupos, à disposição do público (UFRN, 2024, p. 66).

Assim, a Universidade permite que a sociedade se torne coprodutora de soluções baseadas em dados institucionais. Essa estratégia aponta uma compreensão sofisticada do papel da transparência na governança em linha com discussões recentes, onde a disponibilização de dados não é fim em si mesma, mas meio para o engajamento da sociedade com a administração pública (Broomfield & Reutter, 2022; Purwanto *et al.*, 2020; Schmidhuber *et al.*, 2023). No entanto, permanece a questão sobre a utilização efetiva desses dados pela comunidade e se a Universidade possui mecanismos para avaliar o impacto dessa abertura na criação de VP.

Desse modo, percebe-se uma interação entre o Valor Dialógico e o Valor Digital. Isso porque, cada vez mais, as ferramentas de tecnologia digital proporcionam a ampliação do diálogo entre a administração pública e o cidadão e são adotados pelas organizações (Chokki *et al.*, 2022; Contri *et al.*, 2023), como no caso da UFRN.

Nesse sentido, a UFRN aponta que segue os normativos brasileiros relacionados à Tecnologia da Informação. Dentre estes, menciona como principais, a Lei do Governo Digital e as diretrizes da Estratégia de Governo Digital (EGD), que “buscam transformar os órgãos mais centrados no cidadão, confiáveis, transparentes e eficientes por meio da interoperabilidade entre os sistemas” (UFRN, 2024, p. 196).

Ainda, a instituição aponta que, no contexto da UFRN, o principal instrumento norteador do Valor Digital é o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (2024-2027). O plano “prevê a efetividade das aplicações estratégicas da área comunicativa e tecnológica” (UFRN, 2024, p. 51). Isso demonstra que a atribuição de relevância à tecnologia pela instituição ocorre em consonância aos movimentos recentes de comunicação na administração pública.

Desse modo, um ponto interessante, que perpassa o Valor Digital e o Valor Comunicacional, é a participação da UFRN no projeto Infovia Potiguar:

A rede infovia potiguar é um importante instrumento de desenvolvimento regional consistindo em uma rede estadual de comunicação de dados de alta capacidade, construída com fibras ópticas, para atender às demandas da população do Estado do Rio Grande do Norte. A Infovia Potiguar é um empreendimento complexo, que conta com a participação da UFRN e da RNP, incluindo a interligação de diversas unidades dos

governos estadual e municipais, dentre elas as escolas públicas (UFRN, 2024, p. 143).

Esse movimento é relevante, uma vez que aponta uma concepção de Universidade como agente de desenvolvimento que utiliza sua capacidade técnica e institucional para ampliar as condições de acesso e participação da sociedade nos processos de governança digital. Assim, ao integrar projetos dessa natureza, a UFRN entrega não só Valor Digital, mas também comunicacional, dialógico e social.

No que se refere ao Valor Comunicacional, como mencionado na metodologia, seus elementos nem sempre podem ser observados diretamente pela análise de conteúdo, devido à sua natureza de atributo da comunicação. No entanto, as menções à transparência foram identificadas e consideradas como parte do Valor Comunicacional. A Universidade aborda a observação à transparência em diversos pontos do documento, destacando, em 2024, sua posição de liderança:

Entre os pontos da gestão do exercício que merecem destaque, está a transparência ativa. Em 2024, a UFRN atingiu a totalidade dos 49 itens obrigatórios de transparência ativa avaliados pela Controladoria-Geral da União (CGU), alcançando o primeiro lugar no *ranking* entre 320 órgãos avaliados (UFRN, 2024, p. 14).

Além de atender a itens obrigatórios, a Universidade também aponta que tem trabalhado no sentido de divulgações voluntárias, em conformidade com os guias mais recentes da CGU, e ainda não exigidos de forma obrigatória:

A fim de fortalecer a transparência ativa, a Ouvidoria da UFRN realizou em 2024 uma atualização completa do Portal de Acesso à Informação, incorporando itens do mais recente Guia de Transparência Ativa da CGU (7<sup>a</sup> versão) – cuja implementação ainda não é obrigatória –, antecipando-se às futuras exigências e ampliando as informações disponibilizadas (UFRN, 2024, p. 66).

Desse modo, a Universidade desponta como um exemplo de adoção de boas práticas, mesmo que não sejam obrigatórias, de modo a ampliar sua divulgação e se antecipar a exigências futuras. No que tange à concisão do documento, trata-se de um relatório de 254 páginas.

No trabalho de Pistoni *et al.* (2018), os autores apresentam um sistema de pontuação de concisão em uma escala de 0 a 5, onde “5” é para relatórios com até 50 páginas, e “1” é para

relatórios com mais de 200 páginas. O “0” é para “não aplicável”, no contexto da pesquisa. Seguindo essa classificação, o relatório da UFRN estaria com baixa pontuação no quesito concisão.

Já Fonseca *et al.* (2024), em trabalho sobre a qualidade da informação dos Relatórios de Gestão integrados e Universidades públicas brasileiras, apresenta uma pontuação de 0 a 1, onde “1” é até 200 páginas; “0,5” é de 201 a 350 páginas e “0” para mais de 350 páginas. Embora os autores não tenham justificado a pontuação, imagina-se que seja pelo tamanho dos Relatórios de Gestão que, por conter muitos aspectos técnicos, podem ser um pouco mais longos. Nesse sistema, o relatório da UFRN estaria com pontuação intermediária.

Existe uma discussão na literatura sobre RI quanto à dificuldade entre conciliar os princípios da completude com o da concisão (Chaidali & Jones, 2017; Melloni *et al.*, 2017). Isso porque, ao ter que ser completo e incluir temas materiais, ao mesmo tempo o relatório precisa ser conciso, o que por vezes pode ser paradoxal, bem como pode levar as organizações a estratégias de escolha de conteúdo que podem levar ao gerenciamento de impressão (Chaidali & Jones, 2017; Melloni *et al.*, 2017).

Assim, apesar de o documento da UFRN não estar dentro dos parâmetros de um documento conciso, sua amplitude no sentido de abordagem do VP possivelmente justifica o tamanho do documento, em termos de número de páginas. Além disso, o uso de recursos visuais, como imagens e *dashboards* que, embora aumentem o volume físico do relatório, potencialmente aprimoraram sua capacidade comunicativa.

Essa estratégia sugere uma concepção de transparência que privilegia a completude informacional mesmo às custas da concisão, o que pode ser interpretado como uma escolha consciente de privilegiar a *accountability* sobre a eficiência comunicativa. Contudo, permanece a questão sobre se essa amplitude informacional efetivamente contribui para a compreensão e utilização das informações pelos diversos públicos interessados, ou se pode, em paradoxo, criar barreiras ao acesso efetivo à informação por sua própria complexidade e tamanho.

#### *4.5.5 Perspectivas Regulatórias sobre divulgação de VP*

A perspectiva regulatória está relacionada ao contexto institucional brasileiro de fortes instituições e processos de controle. Desse modo, as organizações do setor público federal brasileiro estão sujeitas a diversos normativos aos quais devem obedecer, em atendimento ao princípio da legalidade.

Nesse sentido, a Universidade aponta, quanto ao próprio Relatório de Gestão, que:

A UFRN, assim como as demais unidades prestadoras de contas, não tem discricionariedade absoluta quanto à definição dos temas abordados neste relatório. A Instituição segue, portanto, as orientações e as diretrizes delimitadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). No entanto, busca relatar, a partir dessas diretrizes, dos seus instrumentos de planejamento, assim como das áreas finalísticas (ensino, pesquisa, extensão e inovação), as principais atividades que implicam benefícios para a sociedade (UFRN, 2024, p. 36).

No entanto, é importante notar que o próprio guia do TCU (2022) explica que suas orientações não são normativas, permitindo que as instituições as adaptem à sua realidade. Apesar disso, o cenário regulatório da prestação de contas pode levar as instituições a não reconhecerem essa discricionariedade como viável, dada a necessidade de atender a critérios legais de divulgação.

Um estudo de Alves *et al.* (2024), que analisou a legibilidade dos relatórios de gestão integrados produzidos pelo setor público federal brasileiro, revelou uma diferença na legibilidade dos relatórios com base no critério de julgamento do TCU. Anualmente, o TCU seleciona os relatórios que serão julgados, enquanto os demais apenas os disponibilizam em suas páginas.

Alves *et al.* (2024) demonstraram que os relatórios que seriam submetidos a julgamento pelo TCU apresentavam menor legibilidade em comparação aos que não seriam. Os autores sugerem que, cientes do julgamento, as instituições podem ter tentado fornecer mais explicações, comprometendo a legibilidade do texto.

Essa observação aponta que o processo de prestação de contas no setor público federal brasileiro é influenciado por um ambiente institucional de forte controle. Além disso, a limitada conexão entre o guia do TCU (2022) e conceitos fundamentais da EIRI (IFRS, 2021), como a noção de capitais, pode dificultar a compreensão das organizações sobre os propósitos esperados com a adesão ao RI no setor público brasileiro.

Em termos institucionais, a UFRN detalha em seu Relatório as instâncias internas de apoio à governança relacionadas ao controle: ouvidoria, corregedoria e auditoria interna. Por meio dessas instâncias, a organização busca garantir a legalidade e a legitimidade de suas ações (UFRN, 2024).

#### *4.5.6 Discussão Geral dos Resultados*

A análise do Relatório de Gestão da UFRN (2024) sob a ótica da Pirâmide Integrada de Geração de VP aponta um cenário amplo em termos de práticas de prestação de contas da instituição. Os resultados indicam que a UFRN está parcialmente atenta à comunicação de diversos aspectos de valor, como o Valor Intelectual e o Valor Social, que se destacam pela alta frequência de ocorrências.

Essa proeminência reflete a natureza de uma Universidade, focada na produção e disseminação do conhecimento, e seu compromisso com a sociedade, alinhado à sua missão e visão institucionais. Contudo, a ausência de uma explicitação formal do Capital Intelectual em seu Modelo de Negócios, apesar de sua evidente presença e importância no relatório, sinaliza uma oportunidade para aprimorar a coerência entre a representação conceitual e a prática organizacional, fortalecendo a narrativa do VP gerado.

O Valor de Relacionamento evidenciou a busca da UFRN por ampliar a interação com a sociedade, utilizando tanto mecanismos tradicionais, como a Ouvidoria, quanto inovações digitais, como o Portal de Dados Aberto. Essa combinação de abordagens demonstra um reconhecimento da importância do diálogo e da transparência para a legitimidade da administração pública e o engajamento cidadão.

A implementação de tecnologias como o sistema Kairós na Ouvidoria, embora promissora em termos de eficiência, levanta questões sobre a preservação da qualidade do diálogo e a capacidade de compreensão das nuances das manifestações cidadãs em um ambiente mais automatizado. A iniciativa de dados abertos, por sua vez, posiciona a Universidade como coprodutora de soluções com a sociedade, mas a efetividade desse engajamento ainda requer avaliação sobre o impacto real na criação de VP.

A análise do Valor Sustentável aponta o compromisso da UFRN com as dimensões ambiental, social e de governança. A adoção de instrumentos como o Plano de Logística Sustentável, a Política de enfrentamento ao assédio e a discriminação, e iniciativas como o Edital Mães Pesquisadoras e o Ambulatório Trans, demonstra um engajamento em temas de relevância atuais.

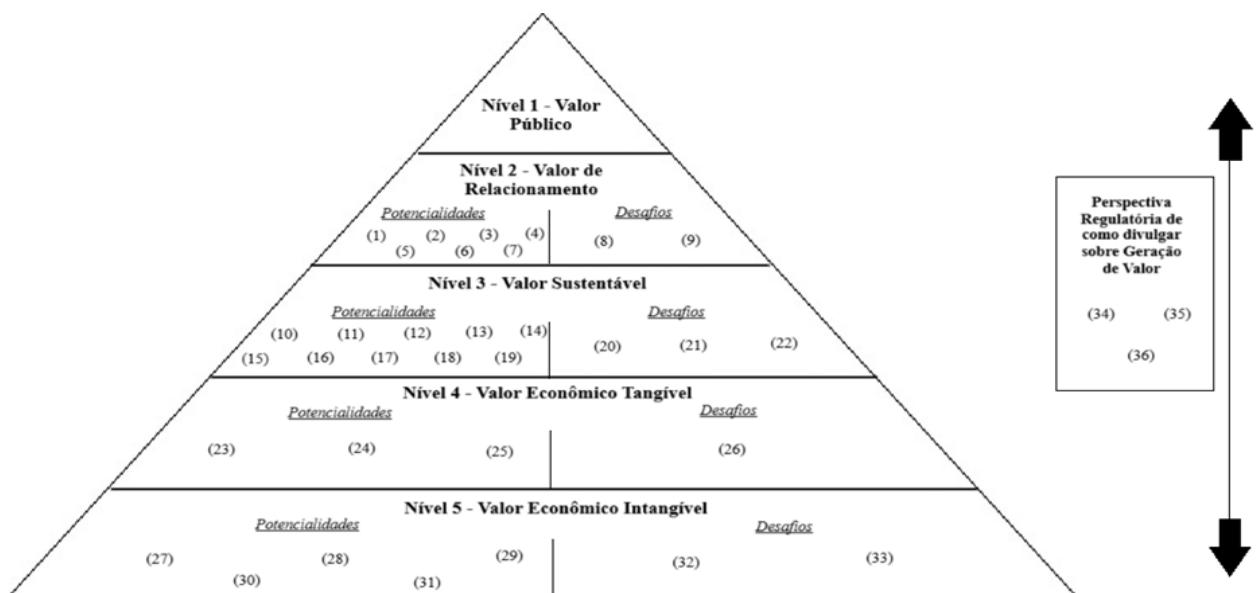
Essas ações, muitas vezes pioneiras, indicam uma capacidade institucional de responder a demandas sociais emergentes e de se alinhar com as melhores práticas de sustentabilidade. O destaque obtido no Selo ODS Educação e a incorporação da sustentabilidade no Mapa Estratégico da instituição sublinham a relevância estratégica que esses temas assumem na gestão universitária.

No que tange ao Valor Econômico Tangível, a UFRN demonstra uma preocupação com a transparência financeira, destacando a integração do modelo de apuração de custos com a cadeia de valor. Essa abordagem, embora avançada, revela que as limitações da cadeia de valor podem se refletir no sistema de custos, potencialmente subavaliando dimensões não suficientemente contempladas, como aspectos ambientais mais amplos.

A atenção da Universidade em tornar as informações financeiras acessíveis e inteligíveis para não especialistas, por meio de recursos visuais e explicações contextuais, aponta para uma evolução na concepção de prestação de contas, transformando-a em um instrumento de diálogo democrático, em vez de um mero documento unidirecional. Por fim, a perspectiva regulatória surge como um elemento central que permeia todas as dimensões de valor.

A forte influência das instituições de controle, exemplificada pela adequação das práticas de governança e pela notável posição nos *rankings* de transparência ativa (CGU) e no iESGo (TCU), demonstra o compromisso da UFRN com a conformidade. No entanto, a discussão sobre a concisão do relatório sugere um *trade-off* entre a busca pela completude informacional e a necessidade de clareza e acessibilidade.

Figura 16 - Pirâmide Integrada de Geração de Valor da UFRN (2024)



Fonte: Dados da pesquisa e UFRN (2024)

Tabela 16 - Dimensões da geração de VP da UFRN (2024)

Níveis de geração de valor	Potencialidades	Desafios
<b>Nível 1 – VP</b>	Gerado através dos resultados apresentados nas dimensões anteriores.	
<b>Nível 2 - Valor de Relacionamento</b>	(1) relacionamento entre Governança e Partes Interessada; (2) Ouvidoria; (3) sistema Kairós (IA); (4) Portal de Dados Abertos; (5) Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (2024-2027); (6) participação na Infovia Potiguar; (7) orientação à transparência ativa, em conformidade com orientações recentes da CGU.	(8) nível intermediário de concisão; (9) equilíbrio entre completude e concisão.
<b>Nível 3 - Valor Sustentável</b>	(10) Plano de Logística Sustentável; (11) programa de tratamento de resíduos sólidos; (12) programa de educação ambiental; (13) programa de eficiência energética e gestão de resíduos; (14) lançamento do edital Mães Pesquisadoras; (15) manutenção do Ambulatório Trans; (16) manutenção da Secretaria de Governança Institucional (SGI); (17) Governança voltada à Cadeia de Valor; (18) Recebimento do Selo ODS Educação; (19) compromisso com os ODS.	(20) reduzida acessibilidade nos sistemas digitais; (21) necessidade de descontinuação de serviços de assistência estudantil; (22) impactos negativos dos problemas de transporte público estadual na evasão estudantil.
<b>Nível 4 – Valor Econômico Tangível</b>	(23) modelo de apuração de custos vinculado à Cadeia de Valor; (24) Informações orçamentárias, financeiras e contábeis; (25) Uso de recursos visuais e dialógicos para melhorar a compreensibilidade.	(26) elementos intangíveis reconhecidos, mas não detalhados no Relatório de Gestão
<b>Nível 5 – Valor econômico Intangível</b>	(27) Gestão de Pessoas; (28) atenção à Saúde do servidor; (29) Política de enfrentamento ao assédio e à discriminação; (30) manutenção do Espaço Acolher; (31) Valor Intelectual das atividades acadêmicas.	(32) faltam informações relacionadas às competências, capacidades e experiências das pessoas, bem como suas motivações para inovar; (33) Capital Intelectual não recebe reconhecimento explícito no Modelo de Negócios da instituição.
<b>Perspectiva Regulatória de como divulgar sobre Geração de Valor</b>	(34) A Instituição aponta seguir as orientações e diretrizes delimitadas pelo TCU na produção do Relatório de Gestão; (35) instâncias internas de apoio à governança relacionadas ao controle: ouvidoria, corregedoria e auditoria interna; (36) desafio no equilíbrio entre informações direcionadas pelo TCU e demonstração da geração de valor.	

Fonte: Dados da pesquisa e UFRN (2024)

Uma vantagem da utilização da Pirâmide Integrada de VP está relacionada ao potencial visual de representação dos aspectos que compõem as diferentes dimensões da geração de valor. A Tabela 16 e a Figura 16 apresentam os resultados encontrados na análise do Relatório de Gestão da UFRN estruturados de forma visual, com apoio da Pirâmide.

Essa representação, que serve aos fins acadêmicos, pode ser utilizada, também, nos Relatórios de Gestão. Com o apoio de outros recursos gráficos, como o uso de cores, ícones, e intertexto, é possível enriquecer a representação da Pirâmide Integrada de Geração de Valor da instituição que está prestando conta, tornando-a mais dialógica e informativa.

## **5. RELACIONANDO OS RESULTADOS: CONSTRUINDO UM REFERENCIAL PARA O SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO**

Em atendimento ao objetivo específico 1, elaborou-se uma Base Conceitual a partir da análise de dois documentos: o guia do TCU (2022), voltado ao controle e prestação de contas, e o documento do IIRC & CIPFA (2016), com foco em planejamento estratégico, sustentabilidade e *stakeholders*. Essa diferença de abordagem reflete o contexto institucional brasileiro pós-redemocratização, marcado pelo fortalecimento dos mecanismos de controle, que imprime uma perspectiva legalista ao documento do TCU e aos relatórios analisados.

Contudo, aspectos fundamentais do RI, como a noção de capitais e a sustentabilidade, estão pouco desenvolvidos no guia do TCU. A ausência da noção de capitais compromete a multidimensionalidade da geração de valor, central ao RI. A Base Conceitual resultante contempla nove conceitos, incluindo tanto o “Valor Sustentável e Multidimensional” (IIRC & CIPFA, 2016) quanto a “Perspectiva Regulatória” (TCU, 2022), pois ambos são relevantes ao contexto federal.

Diante da ausência de um conceito consolidado de valor no RI (Marçal et al., 2022), a Base oferece um referencial para apoiar as organizações na definição e comunicação do VP gerado, alinhando-se ao propósito do próprio guia do TCU (2022), que busca demonstrar como as entidades geram resultados ao longo do tempo.

No objetivo específico 2, desenvolveu-se a Pirâmide Integrada de Geração de VP, fruto da adaptação da proposta de Bracci et al. (2014), integrando o Fluxo de Geração de Valor, a Base Conceitual e a literatura recente. A versão adaptada passou a contar com cinco níveis, incluindo o "Valor Sustentável", posicionado na interface entre administração pública e sociedade, e o "Valor de Relacionamento", que substitui o antigo “Valor Social” para refletir a centralidade do diálogo e da participação cidadã.

Cada nível contém subdimensões específicas: o Nível 5 abrange os valores intangíveis (humano e intelectual); o Nível 4 trata do valor orçamentário-financeiro; o Nível 3 envolve os componentes ESG; o Nível 2, valores dialógico, digital e comunicacional; e o Nível 1 representa o VP como resultado da interação entre todos os níveis anteriores. Essa estrutura espelha a lógica do RI e serve como guia para a comunicação do valor gerado, preservado ou destruído.

No objetivo específico 3, a Pirâmide foi aplicada à análise do Relatório de Gestão 2024 da UFRN, universidade federal em destaque no *ranking* iESGo. A missão institucional revela uma concepção ampla de VP, articulando saber, cultura, justiça, sustentabilidade e cidadania. A cadeia de valor da UFRN também evidencia essa abrangência. Contudo, o modelo de negócios da instituição reconhece apenas três capitais (humano, de infraestrutura e financeiro), omitindo os capitais intangíveis, em contradição com os princípios do RI.

Essa limitação reforça a crítica à ausência do conceito de capitais no guia do TCU (2022), o que pode dificultar seu reconhecimento por parte das instituições públicas. A análise demonstrou ainda o uso de ferramentas de comunicação como *dashboards*, ampliando o potencial de diálogo com os usuários da informação. A literatura recente aponta avanços nos relatórios das universidades federais (Castro & Costa, 2022; Ribeiro et al., 2023), embora persistam lacunas. A UFRN, apesar de seu protagonismo, ainda apresenta pontos a aprimorar para alinhar discurso e prática.

A prática do RI no setor público federal brasileiro teve início em 2016 e se encontra em estágio intermediário de implementação (Sabatier, 1986). A consolidação do RI em normas e guias evidencia o compromisso com a institucionalização do processo. Entretanto, para além da conformidade, é necessário avançar em aspectos conceituais e filosóficos sobre o VP, oferecendo às organizações públicas referenciais que favoreçam abordagens mais integradas e dialógicas.

A Base Conceitual proposta contribui nesse sentido, oferecendo elementos para refletir sobre o valor gerado. A Pirâmide Integrada, por sua vez, estrutura os diferentes tipos de valor e pode ser utilizada como instrumento analítico e comunicacional. A análise da UFRN reforça a aplicabilidade da proposta e revela a importância de revisões nos guias oficiais para fortalecer a lógica do RI como instrumento de geração e comunicação de valor.

Os resultados obtidos neste estudo demonstram tanto convergências quanto divergências em relação à literatura nacional e internacional sobre Valor Público (VP) e Relato Integrado (RI) no setor público. Confirma-se, por exemplo, a dificuldade amplamente relatada na operacionalização e comunicação do valor público pelas organizações públicas,

especialmente no que se refere ao valor social e ambiental, conforme apontado por Bracci et al. (2021), Dallagnol e Portulhak (2025) e Salemans e Budding (2022). Mesmo instituições que assumem, em sua retórica, o compromisso com a criação de valor em sentido amplo, frequentemente recorrem a indicadores tradicionais de desempenho, o que revela uma limitação prática na implementação de modelos conceituais mais complexos.

Por outro lado, os resultados desta pesquisa também divergem de parte da literatura existente. A aplicação da Pirâmide Integrada de Geração de VP desenvolvida neste estudo, que unifica a Pirâmide de Valor Público de Bracci et al. (2014), o fluxo de valor do RI e a base conceitual construída a partir de documentos normativos e estratégicos, evidenciou que, mesmo diante de limitações, é possível avançar em direção a uma narrativa mais holística sobre o valor criado por instituições públicas.

O estudo de caso da UFRN demonstrou uma tentativa concreta de ampliar a comunicação do VP, especialmente por meio do uso de elementos visuais, *dashboards* e outras estratégias de apresentação. Isso sugere que, apesar das dificuldades relatadas em estudos internacionais, há avanços relevantes no contexto brasileiro, ainda que marcados por contradições.

À luz da Teoria do Valor Público, os resultados refletem um desafio: a dificuldade de identificar, reconhecer e comunicar o VP de maneira clara, comprehensível e consistente. Essa dificuldade decorre da própria natureza subjetiva, contextual e multidimensional do conceito de VP, como salientado por autores como Alford e O'Flynn (2009) e Bracci et al. (2021). A análise revelou que, embora as organizações estejam mobilizadas em torno da ideia de valor, sua tradução para os instrumentos de gestão e comunicação institucional ainda é limitada, especialmente no que se refere aos capitais intangíveis.

Nesse contexto, a proposta da Pirâmide Integrada surge como um avanço teórico e prático. A estrutura concebida oferece uma sistematização dos diferentes níveis e dimensões do VP, articulando valor econômico tangível, intangível, sustentável, relacional e institucional.

Ao fazer isso, fornece um instrumento útil tanto para análise quanto para comunicação do VP, especialmente no contexto regulatório brasileiro. Trata-se de uma contribuição original ao campo, ao adaptar e integrar modelos internacionais a partir das especificidades normativas e culturais do setor público federal brasileiro.

Além disso, o estudo apresenta avanços relevantes ao preencher lacunas conceituais ainda pouco exploradas na literatura nacional. Ao diferenciar e detalhar o que constitui VP no contexto brasileiro, considerando a força normativa dos mecanismos de controle e prestação de contas, esta pesquisa amplia o referencial teórico sobre o tema, oferecendo novas

possibilidades de aplicação prática.

A análise da UFRN, universidade líder no índice iESGo, demonstra a viabilidade do uso da Pirâmide Integrada e aponta como a estrutura pode auxiliar na identificação de lacunas entre o discurso institucional e a prática organizacional. A não inclusão de capitais intangíveis no modelo de negócios da instituição, por exemplo, revela uma contradição relevante: embora a missão declare compromisso com o desenvolvimento humano, sustentabilidade e cidadania, essas dimensões não estão formalmente representadas nos instrumentos de planejamento e reporte da organização.

A pesquisa também aponta para impactos potenciais em três frentes. Para os gestores públicos, a Pirâmide oferece uma ferramenta concreta para incorporar múltiplas dimensões do valor à tomada de decisão e à prestação de contas. Para o TCU, os resultados indicam a necessidade de revisar ou complementar as orientações existentes, como o Guia de 2022, com abordagens que contemplem aspectos conceituais e estratégicos do VP, superando o foco predominante na conformidade. Para os preparadores de relatórios, a estrutura proposta pode funcionar como referência para organização e apresentação das informações de forma mais integrada, reforçando a legitimidade institucional e a clareza para os *stakeholders*.

Em síntese, os principais achados desta pesquisa foram: (i) a construção de uma Base Conceitual de Valor Público que articula as perspectivas regulatória e estratégica do setor público brasileiro; (ii) o desenvolvimento da Pirâmide Integrada de Geração de VP, com cinco níveis e subdimensões específicas; (iii) a aplicação da ferramenta em uma universidade pública líder em indicadores ESG, demonstrando seu potencial de uso; e (iv) a identificação de uma contradição institucional recorrente entre o discurso valorativo e os instrumentos formais de gestão.

Tais achados reforçam a originalidade do estudo, ao apresentar uma abordagem teórico-prática adaptada ao contexto nacional. O modelo proposto não apenas contribui para a literatura acadêmica sobre VP e RI, como também oferece caminhos para aprimorar a prestação de contas no setor público, fortalecer a transparência e a *accountability*, e aproximar o discurso institucional das práticas de gestão e comunicação de valor.

Ao fornecer um referencial aplicável e adaptável, especialmente em países em desenvolvimento, a pesquisa amplia o campo de possibilidades para uma governança pública mais legítima, dialógica e centrada na geração de valor público em múltiplas dimensões.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral da tese foi desenvolver um referencial de estruturação e divulgação de VP para o setor público federal brasileiro. Isso foi alcançado na seção 5, através da articulação das discussões promovidas no desenvolvimento e discussão dos objetivos específicos 1, 2 e 3.

O trabalho traz contribuições em três vertentes: teóricas, práticas e sociais. Primeiramente, contribui para a literatura de Teoria do VP, ao discutir a experiência de um país em desenvolvimento no uso do RI no setor público. Além de país em desenvolvimento, trata-se também de país de destaque no panorama internacional de gestão pública relacionada ao controle.

Além disso, ao examinar a experiência brasileira, o trabalho aponta para a dimensão de controle e regulação como elemento relevante no que tange ao processo de prestação de contas sobre geração de valor, e que é considerado tanto na base conceitual quanto na Pirâmide integrada proposta. Este ponto é relevante, uma vez que outros países com contextos institucionais similares ao Brasil, em especial na América do Sul, podem passar por processos similares, que devem ser devidamente reconhecidos, uma vez que permeiam o processo de divulgação.

No contexto das pesquisas desenvolvidas sobre a experiência brasileira, o trabalho traz novas discussões sobre a relação entre o Relatório de Gestão e a Teoria do VP, estendendo a teorização iniciada por Dallagnol e Portulhak (2025). Ainda, traz informações sobre Universidade federal que é líder em *ranking* de ESG, o que pode ser útil à prática.

A tese agrega ainda novas discussões para a literatura sobre RI no setor público, ao apontar sobre o contexto de adoção no Brasil e discutir sobre novas possibilidades de uso do RI a partir de práticas interpretativistas como a contabilidade dialógica. Observando a contabilidade como sistema relacional, em linha com a literatura recente, o trabalho traz uma lente analítica - a Pirâmide Integrada - que, de forma atualizada, estrutura e auxilia o reconhecimento das dimensões de VP criado.

Assim, à medida que expande os limites da pesquisa sobre o RI, ao investigar sua adaptação para o contexto do setor público brasileiro e propor uma nova pirâmide integrada de geração de VP, o trabalho oferece uma atualização da ferramenta proposta por Bracci *et al.* (2014), alinhando-a às novas agendas globais de sustentabilidade. Isso porque, em atenção às demandas contemporâneas da consideração de aspectos ambientais na geração de VP (Coffey, 2021; Vollmer, 2021), a ferramenta necessitava de atualizações.

Ainda, a pesquisa apresenta uma estrutura que permite avaliar de forma mais

aprofundada as camadas da divulgação do VP em relatórios integrados de instituições públicas federais brasileiras. Ao propor um modelo que integra os capitais, os princípios orientadores e os elementos de conteúdo do RI aos elementos da Teoria do VP, este estudo preenche uma lacuna na literatura sobre RI no setor público federal brasileiro e oferece uma ferramenta útil para pesquisadores e profissionais da área.

A pesquisa atende à crescente demanda da literatura contábil e de gestão pública por estudos interdisciplinares que explorem a estruturação e divulgação do VP (Bracci *et al.*, 2019, 2021; Moore, 2014; Steccolini, 2018). Ao integrar conhecimentos de gestão, administração pública e contabilidade, busca-se estabelecer uma ponte entre essas áreas, contribuindo para o desenvolvimento de um modelo de divulgação mais completo e holístico. Essa abordagem interdisciplinar permite capturar de forma mais precisa a geração de VP, respondendo à necessidade de ferramentas que permitam uma avaliação mais abrangente da estratégia e desempenho das organizações.

De forma prática, a pesquisa oferece aos gestores públicos uma ferramenta para a tomada de decisões, permitindo uma alocação mais eficiente e sustentável dos recursos e uma melhor avaliação do impacto das políticas públicas. O modelo pode ser utilizado, também, como instrumento de divulgação da geração de VP nos Relatórios de Gestão, tornando-os mais completos e informativos, fornecendo subsídios para a melhor tomada de decisão dos gestores públicos, sob a ótica do VP enquanto norteador das demandas e ações gerenciais.

Além disso, a divulgação do VP de forma mais transparente, relevante e completa contribui para aumentar a confiança da sociedade nas instituições públicas e a legitimidade dessas. Ainda, o uso de um modelo abrangente pode fortalecer a *accountability* dos gestores.

Da perspectiva social, a pesquisa contribui para o fortalecimento da democracia, sendo a transparência e a prestação de contas seus pilares fundamentais. A literatura aponta que o VP depende da cocriação com cidadãos e usuários, exigindo um público bem-informado para participar ativamente do diálogo democrático (Benington, 2009). Assim, ao contribuir para a melhoria da divulgação de VP, o trabalho contribui e estimula a participação cidadã.

Ainda, o estudo contribui para a promoção do desenvolvimento sustentável, ao estimular as instituições públicas a considerarem os impactos sociais e ambientais de suas ações. Ao utilizar uma ferramenta de divulgação que considera não somente as informações financeiras, como também não-financeiras, aumenta-se o alcance da responsabilização, fornecendo incentivos à gestão dos recursos públicos alinhada à agenda de sustentabilidade.

Como mencionado na metodologia, por se tratar de pesquisa qualitativa, o trabalho não busca generalizações estatísticas. Sua subjetividade faz parte daquilo que é esperado no âmbito

da pesquisa, com medidas tomadas para tornar o processo o mais operacional e relatável possível.

No entanto, apesar de pontuar que a subjetividade não significa invalidade (de Villiers *et al.*, 2019; Steccolini, 2022), reconhece-se também as limitações que as decisões de pesquisa conferem aos resultados relatados. Primeiramente, a maior parte dos métodos tratou de análise de conteúdo.

Embora medidas tenham sido tomadas para a redução do viés do pesquisador, como a rodada dupla de codificação, e a criação e publicização do livro de códigos, todo o processo foi realizado pela pesquisadora autora, sob supervisão dos orientadores do trabalho, o que significa que a codificação foi feita a partir do *background* de uma pessoa, o que potencializa a subjetividade.

Ainda, a análise aplicada em única instituição, apesar de válida em virtude da singularidade da instituição em questão, apresenta resultados que não são generalizáveis, mas que podem ser estendidos de forma analítica a contextos similares (conforme De Villiers *et al.*, 2019). Todavia, a ausência de análise de outra(s) instituição(ões) impede que sejam feitas análises comparativas, ou que seja avaliada a prática de relato de todas as instituições a partir da análise realizada, o que também não era o objetivo.

Contudo, conforme aponta a literatura, a pesquisa qualitativa, ainda que não possa ser de todo generalizável (assim como a pesquisa quantitativa também não o é), pode servir como ponto de partida para novas teorizações (De Villiers *et al.*, 2019; Yin, 2016). Desse modo, as discussões aqui levantadas iniciam uma esteira de pesquisa que não se pretende finalizar, tendo em vista sua amplitude.

Além disso, o trabalho se concentrou na análise do Relatório de Gestão de uma única entidade (a UFRN), o que, embora válido para o propósito do estudo de caso singular, impõe uma limitação na análise de como o RI pode ser aplicado a políticas públicas multinível ou transversais. Essas políticas, por sua natureza, envolvem a colaboração entre diferentes órgãos e níveis de governo, e sua consolidação em um único relatório de gestão representa um desafio complexo que não foi abordado por esta pesquisa.

Essa limitação aponta para uma lacuna na compreensão de como o RI pode ser utilizado em contextos de governança compartilhada, onde a geração de VP não é exclusiva de uma única instituição. A partir da lacuna identificada, uma linha de pesquisa promissora seria explorar como o RI pode ser adaptado para a comunicação de VP gerado por políticas públicas multinível ou transversais.

Isso exigiria investigar como os diferentes capitais e dimensões de VP são co-criados e

consolidados em uma narrativa única, considerando as responsabilidades e contribuições de cada entidade envolvida. Tal estudo poderia envolver a análise de projetos e programas que operam em rede, buscando compreender os desafios e as melhores práticas para a aplicação do RI nesse cenário complexo.

Outras pesquisas futuras podem voltar-se à perspectiva institucional do órgão de controle responsável (o TCU), em busca de compreender como e se o VP é avaliado no processo de auditoria externa dos Relatórios de Gestão. Esse trabalho pode envolver entrevistas, por exemplo, e se aprofundar na perspectiva institucional do controle em contraste às ideias mais amplas de geração de VP e prestação de contas.

Também, a literatura também aponta a importância da pesquisa-ação como forma de contribuir intervindo na realidade (Parker & Northcott, 2016). Trabalhos de Pesquisa-Ação podem aprimorar a ideia da Pirâmide Integrada, construindo-a junto a atores envolvidos, em caso de aplicação real.

Ainda, a análise comparativa do conteúdo de diferentes relatórios de gestão, utilizando a Pirâmide Integrada como lente analítica da divulgação, pode trazer novas informações sobre o perfil de divulgação de VP de diferentes instituições. É possível, por exemplo, explorar a divulgação de instituições em setores diferentes, com motivações diferentes para divulgar sobre seu valor.

Por fim, a perspectiva dos preparadores também pode trazer informações úteis sobre a experiência brasileira e o que eles consideram ao delinear seu Relatório de Gestão, e o que entendem por VP. Entrevistas com preparadores e/ou atores estratégicos para a implementação do Relatório de Gestão na organização estudada podem fornecer informações úteis que ajudam a compreender o panorama do VP no setor público federal brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ADURN. (2024). *UFRN ocupa 1º lugar em gestão e sustentabilidade, aponta TCU*. <http://www.adurn.org.br/midia/noticias/18874/ufrn-ocupa-1-lugar-em-gestao-e-sustentabilidade-aponta-tcu>
- Agostino, D., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2021). Digitalization, accounting and accountability: A literature review and reflections on future research in public services. *Financial Accountability & Management*, 38. <https://doi.org/10.1111/faam.12301>
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191. <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
- 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. *Contabilidade Gestão e*

- Governança*, 26(2), 213–248. <https://doi.org/10.51341/cgg.v26i2.3016>
- Alves, M. A., Bonfim, M. P., & Silva, C. T. (2024). *Relatório de Gestão e Legibilidade. Mendeley Data*. <https://doi.org/10.17632/nb744rzy8v.2>
- Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H., & Vrangbæk, K. (2013). Public Values and Public Service Motivation: Conceptual and Empirical Relationships. *American Review of Public Administration*, 43(3), 292–311. <https://doi.org/10.1177/0275074012440031>
- Argento, D., Grossi, G., Jääskeläinen, A., Servalli, S., & Suomala, P. (2020). Governmentality and performance for the smart city. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 33(1), 204–232. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-04-2017-2922>
- Bannister, F., & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119–128. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>
- Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2024). New development: Rethinking public sector accounting systems by rediscovering their relational nature. *Public Money & Management*, 44(8), 727–732. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2370550>
- Bardin, L. (2021). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Barnabè, F., & Giorgino, M. C. (2019). Visualizing and managing value creation through integrated reporting practices: A dynamic resource-based perspective | Journal of Management and Governance. *Journal of Management and Governance*, 23, 537–575. <https://doi.org/10.1007/s10997-019-09467-z>
- Bartocci, L., & Picciaia, F. (2013). Towards Integrated Reporting in The public sector. Em *Integrated Reporting: Concepts and Cases that Redefine Corporate Accountability*. Springer International Publishing.
- Bebbington, J., Brown, J., Frame, B., & Thomson, I. (2007). Theorizing engagement: The potential of a critical dialogic approach. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(3), 356–381. <https://doi.org/10.1108/09513570710748544>
- Bebbington, J., & Larrinaga, C. (2014). Accounting and sustainable development: An exploration. *Accounting, Organizations and Society*, 39(6), 395–413. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2014.01.003>
- Bebbington, J., & Unerman, J. (2018). Achieving the United Nations Sustainable Development Goals: An enabling role for accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(1), 2–24. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-05-2017-2929>
- Bebbington, J., & Unerman, J. (2020). Advancing research into accounting and the UN Sustainable Development Goals. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 33(7), 1657–1670. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-05-2020-4556>
- Becchetti, L., Bobbio, E., Prizia, F., & Semplici, L. (2022). Going Deeper into the S of ESG: A Relational Approach to the Definition of Social Responsibility. *Sustainability*, 14(15). <https://doi.org/10.3390/su14159668>
- Bellucci, M., & Manetti, G. (2017). Facebook as a tool for supporting dialogic accounting? Evidence from large philanthropic foundations in the United States. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 30(4), 874–905. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2015-2122>
- Benington, J. (2009). Creating the Public In Order To Create Public Value? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 232–249. <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>
- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). Public value in complex and changing times. Em *Public value* (p. 1–30). Springer International Publishing.
- Bevílqua, I. C. (2024). *O Discurso do Relato Integrado Sob a Perspectiva da Contabilidade Dialógica* [Tese de Doutorado]. Programa de Pós-graduação Em Ciências Contábeis -

Universidade de Brasília.

- Biancone, P., Brescia, V., Chmet, F., & Lanzalonga, F. (2024). The evolution of integrated popular financial reporting: Toward a digital-driven collaborative approach using sentiment analysis tool. *EuroMed Journal of Business*, 20(5), 75–97.  
<https://doi.org/10.1108/EMJB-11-2023-0298>
- Bilhim, J. A. de F., & Gonçalves, A. de O. (2021). Abordagens Epistemológicas e Pluralismo na Pesquisa em Contabilidade: Para além do paradigma dominante. *Public Sciences & Policies*, 7(1). <https://doi.org/10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.59-75>
- 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>
- Bisogno, M., Abate, F., & Citro, F. (2025). Environmental and sustainability accounting, budgeting and reporting: A structured literature review. *Journal of Accounting Literature*, 47(5), 270–299. <https://doi.org/10.1108/JAL-06-2024-0135>
- Bisogno, M., Caperchione, E., Caruana, J., Jorge, S., & Manes-Rossi, F. (2024). Editorial: Public sector accounting current developments—insight, critique and transformative redefinitions. *Public Money & Management*, 44(8), 651–654.  
<https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2414579>
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Bracci, E., Deidda, G. E., & Bigoni, M. (2014). Performance Management Systems and Public Value Strategy: A Case Study. Em *Public Value Management, Measurement and Reporting* (Vol. 3, p. 129–157). Emerald Group Publishing Limited.  
<https://doi.org/10.1108/S2051-663020140000003006>
- Bracci, E., Papi, L., Bigoni, M., Deidda Gagliardo, E., & Bruns, H.-J. (2019). Public value and public sector accounting research: A structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(1), 103–136.  
<https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2018-0077>
- Bracci, E., Saliterer, I., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2021). Accounting for (public) value(s): Reconsidering publicness in accounting research and practice. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1513–1526. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2021-5318>
- Brasil. (2016). *LEI Nº 13.303, de 30 de junho de 2016*.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)
- Brasil. (2017a). *Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017 [alterado]*.  
<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33419>
- Brasil. (2017b). *LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017*.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm)
- Broadbent, J., & Unerman, J. (2011). Developing the relevance of the accounting academy. *Meditari Accountancy Research*, 19(1/2), 7–21.  
<https://doi.org/10.1108/10222521111178600>
- Broomfield, H., & Reutter, L. (2022). In search of the citizen in the datafication of public administration. *Big Data & Society*, 9(1), 20539517221089302.  
<https://doi.org/10.1177/20539517221089302>
- Brown. (2009). Democracy, sustainability and dialogic accounting technologies: Taking pluralism seriously. *Critical Perspectives on Accounting*, 20(3), 313–342.  
<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2008.08.002>
- Brown, J., & Dillard, J. (2014). Integrated reporting: On the need for broadening out and opening up. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(7), 1120–1156.
- Brown, J., & Dillard, J. (2015). Dialogic Accountings for Stakeholders: On Opening Up and

- Closing Down Participatory Governance. *Journal of Management Studies*, 52(7), 961–985. <https://doi.org/10.1111/joms.12153>
- Brown, J., George, S., & Dillard, J. (2020). Integrated reporting: Reflections from a critical dialogic perspective. Em *The Routledge Handbook of Integrated Reporting*. Routledge.
- Brown, P. R. (2021). Public Value Measurement vs. Public Value Creating Imagination – the Constraining Influence of Old and New Public Management Paradigms. *International Journal of Public Administration*, 44(10), 808–817. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1903498>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Caruana, J., & Grech, I. (2019). Tweaking public sector reporting with integrated reporting (IR) concepts. *Public Money & Management*, 39(6), 409–417. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1583911>
- Castro, S., & Costa, A. (2022). *O STATUS QUO DO RELATO INTEGRADO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO | Revista Gestão Organizacional*. <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/6542>
- Chaidali, P. (Penny), & 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>
- Chokki, A. P., Simonofski, A., Frénay, B., & Vanderose, B. (2022). Engaging Citizens with Open Government Data: The Value of Dashboards Compared to Individual Visualizations. *Digital Government: Research and Practice*, 3(3), 21:1-21:20. <https://doi.org/10.1145/3558099>
- Coffey, B. (2021). Environmental Challenges for Public Value Theory and Practice. *International Journal of Public Administration*, 44(10), 818–825. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1928187>
- Comissão de Valores Mobiliários. (2023). *Brasil é 1º país no mundo a adotar relatório de informações financeiras relacionadas à sustentabilidade emitidas pelo ISSB*. Comissão de Valores Mobiliários. <https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/2023/brasil-e-1o-pais-no-mundo-a-adotar-relatorio-de-informacoes-financeiras-relacionadas-a-sustentabilidade-emitidas-pelo-issb>
- Contri, M., Fissi, S., & Gori, E. (2023). Citizen engagement and dialogic accounting through social media: A study of Italian regions. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 37(3), 866–892. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-02-2022-5663>
- Costa, M., & Torrecchia, P. (2018). The Concept of Value for CSR: A Debate Drawn from Italian Classical Accounting. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 25(2), 113–123. <https://doi.org/10.1002/csr.1443>
- Dallagnol, E. C. (2023). *Divulgação do VP das Universidades Federais Brasileiras* [Universidade Federal do Paraná]. <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/82586>
- Dallagnol, E. C., & Portulhak, H. (2025). Public value disclosure by Brazilian federal universities. *The British Accounting Review*, 101587. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2025.101587>
- de Villiers, C., Dumay, J., & Maroun, W. (2019). Qualitative accounting research: Dispelling myths and developing a new research agenda. *Accounting & Finance*, 59(3), 1459–1487. <https://doi.org/10.1111/acfi.12487>
- Deegan, C. (2020). The <IR> Framework: An example of what unfortunately happens when people who fail to comprehend the meaning of ‘accountability’ take control of an

- important reporting initiative. Em *The Routledge Handbook of Integrated Reporting*. Routledge.
- Deidda Gagliardo, E. (2002). *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*. ITA. <https://sfera.unife.it/handle/11392/1189839?mode=full>
- Diefenbach, T. (2006). Intangible resources: A categorial system of knowledge and other intangible assets. *Journal of Intellectual Capital*, 7(3), 406–420. <https://doi.org/10.1108/14691930610681483>
- Douglas, S., & Meijer, A. (2016). Transparency and Public Value—Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 940–951. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1064133>
- Dumay, J., Bernardi, C., Guthrie, J., & La Torre, M. (2017). Barriers to implementing the International Integrated Reporting Framework: A contemporary academic perspective. *Meditari Accountancy Research*, 25(4), 461–480. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-05-2017-0150>
- Dumay, J., Zambon, S., & Magnaghi, E. (2023). Guest editorial: Integrated reporting and change: what are the impacts after more than a decade of integrated reporting? *Journal of Accounting & Organizational Change*, 19(2), 185–190. <https://doi.org/10.1108/JAOC-05-2023-213>
- Faulkner, N., & Kaufman, S. (2018). Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value. *Australian Journal of Public Administration*, 77(1), 69–86. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12251>
- 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. <https://doi.org/10.1108/JIC-06-2016-0068>
- Fernandes, R. B., & Barbosa, A. (2021). Factors associated with the voluntary disclosure of the integrated report in Brazil. *Journal of Financial Reporting and Accounting*, 20(3/4), 446–471. <https://doi.org/10.1108/JFRA-07-2020-0220>
- Filgueiras, F. (2018). Institutional development and public control: Analyzing the Brazilian accountability system. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 5(1), Artigo 1. <https://doi.org/10.5209/CGAP.60608>
- Filho, J. M. D., & Nakagawa, M. (2001). Análise do processo da comunicação contábil: Uma contribuição para a solução de problemas semânticos, utilizando conceitos da teoria da comunicação. *Revista Contabilidade & Finanças*, 12(26), Artigo 26. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772001000200003>
- Florini, A., & Pauli, M. (2018). Collaborative governance for the Sustainable Development Goals. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 5(3), 583–598. <https://doi.org/10.1002/app5.252>
- 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>
- Fonseca, M. M. L., Ribeiro, C. de M. de A., & Cosenza, J. P. (2024). Qualidade da Informação dos Relatórios de Gestão Integrados das Universidades Públcas Federais. *Pensar Contábil*, 25(88), Artigo 88. <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/view/4245>
- Garlatti, A., Iacuzzi, S., Dokalskaya, I., & Pericolo, E. (2024). Integrated reporting and its pluralistic perspective: Promoting public value and accountability in public sector accounting? *Public Money & Management*, 0(0), 1–11. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2398769>
- Gherardi, L., Linsalata, A. M., Gagliardo, E. D., & Orelli, R. L. (2021). Accountability and Reporting for Sustainability and Public Value: Challenges in the Public Sector.

- Sustainability*, 13(3), 1097. <https://doi.org/10.3390/su13031097>
- Grossi, G., Biancone, P. P., Secinaro, S., & Brescia, V. (2021). Dialogic accounting through popular reporting and digital platforms. *Meditari Accountancy Research*, 29(7), 75–93. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-01-2021-1163>
- Güney, T. (2017). Governance and sustainable development: How effective is governance?1. *The Journal of International Trade & Economic Development*, 26(3), 316–335. <https://doi.org/10.1080/09638199.2016.1249391>
- Guthrie, J., & Martin-Sardesai, A. (2020). Contemporary challenges in public sector reporting. Em F. Manes-Rossi & R. L. Orelli (Orgs.), *New Trend in Public Sector Reporting* (p. 14). Springer International Publishing.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670–685. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>
- Heise, J.-I., & Gros, M. (2024). Lost in the maze? Public sector accounting and reporting—A structured literature review. *Public Money & Management*, 44(8), 670–684. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2409500>
- Higgins, C., Stubbs, W., & Love, T. (2014). Walking the talk(s): Organisational narratives of integrated reporting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(7), 1090–1119. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-04-2013-1303>
- Höglund, L., Mårtensson, M., & Nylander, P. (2023). Public value accounting and the use of performance measurements as a management tool in a context of various assessments. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 19(4), 603–621. <https://doi.org/10.1108/JAOC-12-2021-0186>
- Höglund, L., Mårtensson, M., & Thomson, K. (2021). Strategic management, management control practices and public value creation: The strategic triangle in the Swedish public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1608–1634. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2019-4284>
- Hopper, T., & Powell, A. (1985). Making Sense of Research into the Organizational and Social Aspects of Management Accounting: A Review of Its Underlying Assumptions [1]. *Journal of Management Studies*, 22(5), 429–465. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1985.tb00007.x>
- Horner, L., & Hutton, W. (2011). *Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers* (J. Benington & M. H. Moore, Orgs.; p. 112–126). Macmillan Education UK. [https://doi.org/10.1007/978-0-230-36431-8\\_6](https://doi.org/10.1007/978-0-230-36431-8_6)
- 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. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-08-2019-0120>
- IIRC, & CIPFA. (2016). *Integrated thinking and reporting—Focusing on value creation in the public sector. An introduction for leaders*. <https://integratedreporting.ifrs.org/wp-content/uploads/2016/09/Focusing-on-value-creation-in-the-public-sector-vFINAL.pdf>
- IIRC, I. I. R. C. (2013). *IR Background Paper Connectivity*. <https://integratedreporting.ifrs.org/wp-content/uploads/2013/07/IR-Background-Paper-Connectivity.pdf>
- International Financial Reporting Standards Foundation. (2021). *Integrated Reporting Framework*. <https://integratedreporting.ifrs.org/resource/international-ir-framework/>
- Jensen, T., Waldorff, S., & Kornberger, M. (2024). Rethinking value in public management. *International Journal of Management Reviews*, 26(3), 369–383. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12358>

- Jensen, U. T., Andersen, L. B., & Jacobsen, C. B. (2019). Only When We Agree! How Value Congruence Moderates the Impact of Goal-Oriented Leadership on Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 79(1), 12–24.  
<https://doi.org/10.1111/puar.13008>
- Joia, L. A. (2000). Measuring intangible corporate assets. *Journal of Intellectual Capital*, 1(1), 68–84. <https://doi.org/10.1108/14691930010371636>
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Justo, A. M., & Camargo, B. V. (2021). *Tutorial IRaMuTeQ em português*.  
[http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial%20IRaMuTeQ%20em%20português\\_22.11.2021.pdf](http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial%20IRaMuTeQ%20em%20português_22.11.2021.pdf)
- Kardos, M. (2012). The Reflection of Good Governance in Sustainable Development Strategies. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 58, 1166–1173.  
<https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.09.1098>
- Karkin, N., & Cezar, A. (2024). The generation of public value through e-participation initiatives: A synthesis of the extant literature. *Government Information Quarterly*, 41(2), 101935. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101935>
- Kaur, A., & Lodhia, S. (2019). Sustainability accounting, accountability and reporting in the public sector: An overview and suggestions for future research. *Meditari Accountancy Research*, 27, 498–504. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-08-2019-510>
- La Torre, M., Bernardi, C., Guthrie, J., & Dumay, J. (2019). Integrated reporting and integrating thinking: Practical challenges. Em S. Arvidsson (Org.), *Challenges in managing sustainable business* (p. 25–54). Palgrave Macmillan.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-319-93266-8\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-93266-8_2)
- Leblanc, J.-M. (2015). Proposition de protocole pour l'analyse des données textuelles: Pour une démarche expérimentale en lexicométrie. *Nouvelles perspectives en sciences sociales : revue internationale de systémique complexe et d'études relationnelles*, 11(1), 25–63. <https://doi.org/10.7202/1035932ar>
- Lee, k, & Jung, H. (2019). Dynamic semantic network analysis for identifying the concept and scope of social sustainability. *Journal of Cleaner Production*, 233, 1510–1524.  
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.05.390>
- Leidner, & Tona, O. (2021). A Teoria CARE da Dignidade Em Digitalização de Dados Pessoais. *Sistemas de Informações Gerenciais Trimestrais*, 45(1), 343–370.  
<https://doi.org/10.25300/MISQ/2021/15941>
- Lodhia, S., & Stone, G. (2017). Integrated Reporting in an Internet and Social Media Communication Environment: Conceptual Insights. *Australian Accounting Review*, 27(1), 17–33. <https://doi.org/10.1111/auar.12143>
- Lombardi, R., & Secundo, G. (2020). The digital transformation of corporate reporting – a systematic literature review and avenues for future research. *Meditari Accountancy Research*, 29(5), 1179–1208. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-04-2020-0870>
- Lourenço, R. L., & Sauerbronn, F. F. (2016). Revistando possibilidades epistemológicas em contabilidade gerencial: Em busca de contribuições de abordagens interpretativas e críticas no Brasil. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(28).  
<https://doi.org/10.5007/2175-8069.2016v13n28p99>
- Lukka, K., & Modell, S. (2010). Validation in interpretive management accounting research. *Accounting, Organizations and Society*, 35(4), 462–477.
- Machado, D. P., & Quiraque, E. H. (2023). Maturidade de governança e criação de VP em instituições públicas de ensino superior: O caso das Universidades brasileiras. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 28, e023002.  
<https://doi.org/10.1590/S1414-40772023000100002>

- 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>
- Manes-Rossi, F., Nicolò, G., & Argento, D. (2020). Non-financial reporting formats in public sector organizations: A structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(4), 639–669. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2020-0037>
- Manes-Rossi, F., & Orelli, R. L. (2020). Reflections on New Trends in Public Sector Reporting: Integrated Reporting and Beyond. Em F. Manes-Rossi & R. Levy Orelli (Orgs.), *New Trends in Public Sector Reporting: Integrated Reporting and Beyond* (p. 195–205). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-40056-9\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-40056-9_10)
- Manetti, G., & Bellucci, M. (2016). The use of social media for engaging stakeholders in sustainability reporting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(6), 985–1011. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-08-2014-1797>
- Manetti, G., Bellucci, M., & Oliva, S. (2021). Unpacking dialogic accounting: A systematic literature review and research agenda. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(9), 250–283. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-08-2020-4736>
- Marçal, A. dos S. V., Neumann, M., & Sanches, S. L. R. (2022). Integrated Reporting and Value Creation: The Semantics of the Fundamental Concept of Integrated Reporting. *Organizações & Sociedade*, 29, 449–480. <https://doi.org/10.1590/1984-92302022v29n0021EN>
- Maria, S. C., d'Angelo, M. J., & Borgerth, V. M. da C. (2021). Gaps in engagement in and use of Integrated Reporting in Brazil. *Revista Contabilidade & Finanças*, 33, 63–80. <https://doi.org/10.1590/1808-057x202112040>
- Massiero, E., Bagnoli, C., Chiara, M., & Massaro, M. (2020). Integrated Reporting and Connectivity: Exploring connectiveness. Em *The Routledge Handbook of Integrated Reporting*. Routledge.
- Mauro, S. G., Cinquini, L., Simonini, E., & Tenucci, A. (2020). Moving from Social and Sustainability Reporting to Integrated Reporting: Exploring the Potential of Italian Public-Funded Universities' Reports. *Sustainability*, 12(8), 3172. <https://doi.org/10.3390/su12083172>
- McCarthy, S., Rowan, W., Mahony, C., & Vergne, A. (2023). The dark side of digitalization and social media platform governance: A citizen engagement study. *Internet Research*, 33(6), 2172–2204. <https://doi.org/10.1108/INTR-03-2022-0142>
- McNally, M.-A., Cerbone, D., & Maroun, W. (2017). Exploring the challenges of preparing an integrated report. *Meditari Accountancy Research*, 25(4), 481–504. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-10-2016-0085>
- Meijer, A. J., Gil-Garcia, J. R., & Bolívar, M. P. R. (2016). Smart City Research: Contextual Conditions, Governance Models, and Public Value Assessment. *Social Science Computer Review*, 34(6), 647–656. <https://doi.org/10.1177/0894439315618890>
- Melloni, G. (2015). Intellectual capital disclosure in integrated reporting: An impression management analysis. *Journal of Intellectual Capital*, 16(3), 661–680. <https://doi.org/10.1108/JIC-11-2014-0121>
- 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>
- Mooke, L. (2013). *Accounting for Social Value*. University of Toronto Press. <https://utorontopress.com/9781442694446/accounting-for-social-value/>
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard

University Press.

- Moore, M. H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in for-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1\_suppl), 183–204. <https://doi.org/10.1177/0899764000291S009>
- Moore, M. H. (2003). The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to “Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations” by Robert Kaplan. *SSRN*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.402880>
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465–477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- Nistor, C. S., Stefanescu, C. A., Oprisor, T., & Crisan, A. R. (2019). Approaching public sector transparency through an integrated reporting benchmark. *Journal of Financial Reporting and Accounting*, 17(2), 249–270. <https://doi.org/10.1108/JFRA-06-2017-0048>
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Oprisor, T., Tiron Tudor, A., & Silvia, N. (2016). The integrated reporting system: A new accountability enhancement tool for public sector entities. *Audit Financiar*, 14, 747. <https://doi.org/10.20869/AUDITF/2016/14/747>
- Othman, M., Basnan, N., Ahmad, A., & Salleh, M. F. M. (2022). The Integrated Reporting Framework Across Public Administration: A Thematic Review. *Journal of Nusantara Studies (JONUS)*, 7(1), Artigo 1. <https://doi.org/10.24200/jonus.vol7iss1pp410-440>
- Papi, L., Bigoni, M., Bracci, E., & Deidda Gagliardo, E. (2018). Measuring public value: A conceptual and applied contribution to the debate. *Public Money & Management*, 38(7), 503–510. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1439154>
- Papi, L., Ievoli, R., Gobbo, G., Deidda Gagliardo, E., & Bacchini, F. (2020). *Il Valore Pubblico quale volano per finalizzare le performance di filiera dei Ministeri verso il Benessere Equo e Sostenibile*. <https://sfera.unife.it/handle/11392/2432528>
- Parker, L. D., & Northcott, D. (2016). Qualitative generalising in accounting research: Concepts and strategies. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(6), 1100–1131. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-04-2015-2026>
- Päräl, Ü., Paemurru, E., Paemurru, K., & Kivisoo, H. (2020). Dialogical turn of accounting and accountability integrated reporting in non-profit and public-sector organisations. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(1), 27–51. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-11-2019-0178>
- Paternostro, S. (2020). Integrated Reporting and Social Disclosure: True Love or Forced Marriage? A Multidimensional Analysis of a Contested Concept. Em *Non-Financial Disclosure and Integrated Reporting: Practices and Critical Issues* (world; Vol. 34, p. 107–146). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S1479-351220200000034008>
- Pigatto, G., Cinquini, L., Tenucci, A., & Dumay, J. (2023). Disclosing value creation in integrated reports according to the six capitals: A holistic approach for a holistic instrument. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 14(7), 90–123. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-11-2021-0493>
- Poddighe, F., & Deidda Gagliardo, E. (2011). Il sistema di creazione e misurazione del valore pubblico locale. Evidenze empiriche e profili di supporto alla governance del territorio. Em *Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale. Amministrazioni pubbliche, enti non profit, fondazioni, imprese cooperative, imprese sociali*. Il Mulino. <https://sfera.unife.it/handle/11392/1530148>

- Pozzoli, M., Paolone, F., Nuccio, E. de, & Tiscini, R. (2024). Does financial materiality judgement matter in reporting intellectual capital? A systematic literature review and future research trends. *Journal of Intellectual Capital*, 25(7), 87–108. <https://doi.org/10.1108/JIC-03-2024-0083>
- Praça, S., & Taylor, M. M. (2014). Inchin Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics and Society*, 56(2), 27–48. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00230.x>
- Purwanto, A., Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2020). Citizen engagement with open government data: Lessons learned from Indonesia's presidential election. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 14(1), 1–30. <https://doi.org/10.1108/TG-06-2019-0051>
- Raimo, N., Vitolla, F., Minutiello, V., Marrone, A., & Tettamanzi, P. (2022). Readability of integrated reports: Evidence from worldwide adopters. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 29(3), 524–534. <https://doi.org/10.1002/csr.2217>
- Rana, T., & Hoque, Z. (2020). Institutionalising multiple accountability logics in public services: Insights from Australia. *The British Accounting Review*, 52(4), 100919. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2020.100919>
- Rhodes, R. a. w., & Wanna, J. (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406–421. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00553.x>
- Ribeiro, C. de M., Moraes, M. P., Pinheiro, A. B., & Neto, J. (2023). Quality of integrated reports: Evidence from Brazilian public universities. *Social Responsibility Journal*, 20(1), 164–179. <https://doi.org/10.1108/SRJ-09-2022-0358>
- Rodrigues, M., Tregidga, H., & Cooper, C. (2024). The fragments and traces of integrated reporting that prevail: On the importance of a sustained critical perspective on reporting. *Critical Perspectives on Accounting*, 99, 102726. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2024.102726>
- Roller, M. R. (2019). A Quality Approach to Qualitative Content Analysis: Similarities and Differences Compared to Other Qualitative Methods. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 20(3), Artigo 3. <https://doi.org/10.17169/fqs-20.3.3385>
- Roslender, R., & Nielsen, C. (2021). Accounting for the value expectations of customers: Re-imagining the Integrated Reporting initiative. *Critical Perspectives on Accounting*, 81, 102244. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2020.102244>
- Salem, A. (1986). Segments répétés et analyse statistique des données textuelles. *Histoire & Mesure*, 1(2), 5–28. <https://doi.org/10.3406/hism.1986.1518>
- Salemans, L., & Budding, T. (2022). Operationalizing public value in higher education: The use of narratives as an alternative for performance indicators. *Journal of Management and Governance*, 26(2), 337–363. <https://doi.org/10.1007/s10997-021-09596-4>
- Schmidhuber, L., Willems, J., & Krabina, B. (2023). Trust in public performance information: The effect of data accessibility and data source. *Public Administration Review*, 83(2), 279–295. <https://doi.org/10.1111/puar.13603>
- Selo ODS. (2025). *Histórico do Selo ODS EDU*. Selo ODS IES. <https://www.seloods.org/historico-selo-ods>
- Smith, R. (2004). Focusing on Public Value: Something New and Something Old. *Australian Journal of Public Administration*, 63, 68–79. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00403.x>
- Soares, S. V., Picolli, I. R. A., & Casagrande, J. L. (2018). Pesquisa Bibliográfica, Pesquisa Bibliométrica, Artigo de Revisão e Ensaio Teórico em Administração e

- Contabilidade. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 19(2), 308–339.  
<https://doi.org/10.13058/raep.2018.v19n2.970>
- Songini, L., Pistoni, A., Comerio, N., & Tettamanzi, P. (2023). A decade of integrated reporting studies: State of the art and future research implications. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 36(9), 226–252. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-10-2021-5490>
- Sonnerfeldt, A., & Pontoppidan, C. A. (2023). The continuous translation of the idea of integrated reporting (IR): The travel of IR to a public sector entity. *Accounting Forum*, 47(3), 441–469. <https://doi.org/10.1080/01559982.2021.2016104>
- Sorrentino, M., Sicilia ,Mariafrancesca, & and Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277–293. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1521676>
- Sousa, Y. S. O. (2021). O Uso do Software Iramuteq: Fundamentos de Lexicometria para Pesquisas Qualitativas. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 21(4), 1541–1560. <https://doi.org/10.12957/epp.2021.64034>
- Souza, F. M. de, & Panhoca, L. (2021). O DISCURSO DE SUSTENTABILIDADE E A PESQUISA ACADÉMICA SOBRE RELATO INTEGRADO (IR) NO SETOR PÚBLICO. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 166–184. <https://doi.org/10.14392/asaa.2020130309>
- Spano, A. (2009). Public Value Creation and Management Control Systems. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 328–348. <https://doi.org/10.1080/01900690902732848>
- Stacchezzini, R., Florio, C., Sproviero, A. F., & Corbella, S. (2018). An intellectual capital ontology in an integrated reporting context. *Journal of Intellectual Capital*, 20(1), 83–99. <https://doi.org/10.1108/JIC-05-2018-0090>
- Steccolini, I. (2018). Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 255–279. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2018-3423>
- Steccolini, I. (2022). Methodological Paper What counts as “good” qualitative accounting research? Researchers’ perspectives on assessing and proving research quality. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 36(3), 1032–1057. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-05-2022-5808>
- Stefanescu, C. A. (2021). Linking sustainability reporting frameworks and sustainable development goals. *Accounting Research Journal*, 35(4), 508–525. <https://doi.org/10.1108/ARJ-07-2020-0196>
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. The Commission Paris. [https://www.cbs.nl/-/media/imported/documents/2011/36/stiglitzsenfitoussireport\\_2009.pdf](https://www.cbs.nl/-/media/imported/documents/2011/36/stiglitzsenfitoussireport_2009.pdf)
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Swiling. (2011). Greening Public Value: The Sustainability Challenge. Em *Public Value*. Springer International Publishing.
- Thabit, S., Sancino, A., & Mora, L. (2024). Strategic public value(s) governance: A systematic literature review and framework for analysis. *Public Administration Review*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/puar.13877>
- Tiron-Tudor, A., Oprisor, T., & Zanellato, G. (2019). The Mimicry of Integrated Reporting: An Analysis of the Principles-Based Approach. Em *CSR, Sustainability, Ethics & Governance* (p. 153–168). Springer International Publishing.

- [https://ideas.repec.org/h/spr/csrchp/978-3-030-01719-4\\_8.html](https://ideas.repec.org/h/spr/csrchp/978-3-030-01719-4_8.html)
- Tommasetti, A., Mussari, R., Maione, G., & Sorrentino, D. (2020). Sustainability Accounting and Reporting in the Public Sector: Towards Public Value Co-Creation? *Sustainability*, 12(5), Artigo 5. <https://doi.org/10.3390/su12051909>
- Torfing, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). *A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value.* <https://doi.org/10.1332/030557321X16108172803520>
- Tribunal de Contas da União. (2022). *Relatório de Gestão: Guia para elaboração na forma de relato integrado: Evolução da prestação de contas*” (3<sup>a</sup> Ed.). <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/guia-de-elaboracao-do-relatorio-de-gestao-2020.htm>
- Tribunal de Contas da União. (2023). Como as Instituições Superiores de Controle podem contribuir para o enfrentamento da crise climática? ClimateScanner: uma iniciativa global da INTOSAI. *Revista do TCU*, 151.
- Tribunal de Contas da União. (2024a). *Estratégia de Implementação do Selo de Igualdade de Gênero para Instituições Públicas no Tribunal de Contas da União*. Portal TCU. <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/estrategia-de-implementacao-do-selo-de-igualdade-de-genero-para-instituicoes-publicas-no-tribunal-de-contas-da-uniao>
- Tribunal de Contas da União. (2024b). *iESGo – Governança, Sustentabilidade e Inovação*. <https://iesgo.tcu.gov.br>
- Tribunal de Contas da União. (2024c). *Transição Energética—Guia Prático de Auditoria para Instituições Superiores de Controle*. Portal TCU. <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/transicao-energetica-guia-pratico-de-auditoria-para-instituicoes-superiores-de-controle>
- Tribunal de Contas da União. (2025a). *Fiscalizando com o cidadão no foco—Um guia para auditores*. Portal TCU. <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/fiscalizando-com-o-cidadao-no-foco-um-guia-para-auditores>
- Tribunal de Contas da União. (2025b). *Revisão de Políticas Públicas para Equidade de Gênero e Direitos das Mulheres*. Portal TCU. <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/undefined/revisao-de-politicas-publicas-para-equidade-de-genero-e-direitos-das-mulheres>
- Valenza, G., & Damiano, R. (2023). Sustainability reporting and public value: Evidence from port authorities. *Utilities Policy*, 81, 101508. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2023.101508>
- Velte, P. (2023). Automated text analyses of sustainability & integrated reporting. A literature review of empirical-quantitative research. *Journal of Global Responsibility*, 14(4), 530–566. <https://doi.org/10.1108/JGR-09-2022-0090>
- Vieira, R., Major, M., & Robalo, R. (2017). Investigação Qualitativa em Contabilidade. Em *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática*. Escolar Editora. <https://ciencia.iscte-iul.pt/publications/investigacao-qualitativa-em-contabilidade/61435>
- Villiers, C. de, & Sharma, U. (2020). 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>
- Vollmer, H. (2021). Public value and the planet: Accounting in ecological reconstitution. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1527–1554. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2019-4283>
- Wold, H. O. A., & Whittle, P. (1957). A Model Explaining the Pareto Distribution of Wealth.

## APÊNDICES

### APÊNDICE 1 – PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS DA ANÁLISE LEXICOMÉTRICA

#### 1.1 *Composição do Corpus Textual*

Nesta etapa da pesquisa, foram analisados dois documentos: o primeiro, elaborado pelo IIRC & CIPFA (2016), e o segundo, produzido pelo TCU (2022). Ambos os documentos possuem propósitos semelhantes: demonstrar a aplicação do Relato Integrado no setor público para evidenciar os processos de geração de VP por meio de suas atividades (IIRC & CIPFA, 2016; Tribunal de Contas da União, 2022). Contudo, o foco de cada documento é distinto. Enquanto o documento do IIRC & CIPFA (2016) direciona-se ao setor público em geral, o TCU (2022)

Apesar dessa diferença relevante, ambos os documentos convergem ao apontar que o objetivo do uso do RI no setor público é explicitar o VP gerado pelas organizações (IIRC & CIPFA, 2016; Tribunal de Contas da União, 2022). Dessa forma, no âmbito desta pesquisa, assume-se que as discussões apresentadas nesses documentos abordam os diversos aspectos da geração de VP e de sua evidenciação por meio dos relatórios integrados, sob a ótica das instituições que os produziram.

Assim sendo, para a construção do *corpus* textual analisado no âmbito do objetivo específico 1, os textos dos dois documentos foram considerados de forma integral, com exceção, apenas, de exemplos e estudos de caso, em razão de seu caráter ilustrativo e particular ao contexto no qual se inserem. No Iramuteq, um *corpus* textual é o conjunto de unidades de textos a serem analisados, construído manualmente pelo pesquisador (Justo & Camargo, 2021).

Os textos, por sua vez, são unidades definidas pelo pesquisador e estão ligadas ao objetivo da pesquisa realizada (Justo & Camargo, 2021). Devido à diferença nos idiomas originais dos documentos – português para o TCU (2022) e inglês para o IIRC & CIPFA (2016), optou-se por analisá-los separadamente, resultando em dois corpus textuais distintos.

Cada capítulo dos documentos aborda diferentes aspectos relacionados à construção do RI e, consequentemente, à evidenciação da geração de valor. Por essa razão, definiu-se os capítulos dos documentos como as unidades de texto para análise. Assim, foram constituídos dois *corpus*, cada um contendo seis unidades de texto. No que concerne ao documento do IIRC e CIPFA (2016), sete seções foram excluídas por apresentarem estudos de caso, os quais foram desconsiderados para evitar generalizações indevidas de aspectos particulares.

Em relação ao documento do TCU (2022), todas as seções foram incluídas na análise. No entanto, foram desconsiderados exemplos, imagens e diagramas extraídos de relatórios de gestão anteriores e inseridos no documento a título de ilustração, seguindo a mesma justificativa anterior. Para garantir a verificabilidade e a replicabilidade desta pesquisa, tabela 18 apresenta a composição detalhada dos capítulos, com a discriminação das seções de cada documento, suas respectivas páginas e a indicação daquelas que foram consideradas para análise.

*Tabela 17 - Composição do Corpus Textual*

Documento	Capítulos	Seções e páginas	Incluído?
	(-)	Content (p. 3)*	Não
	1 - Introduction	Seção Única (p. 4)	Sim
	2 - Overview	Seção 1 - Introdução* (p. 5)	Sim
		Seção 2 - What is Integrated Reporting (<IR>)? (p. 6-8)	Sim
<i>Integrated thinking and reporting - Focusing on value creation in the public sector. An introduction for leaders (CIPFA &amp; IIRC, 2016)</i>	3 - Why Integrated Reporting for the public sector?	Seção 1 - Introdução* (p. 10)	Sim
		Seção 2 - Multiple challenges facing the public sector (p. 12)	Sim
		Seção 3 - How <IR> can help meet these challenges (p. 12-13)	Sim
		Seção 4 - <IR> supports long term planning for sustainable benefits (p. 13-14)	Sim
		Seção 5 - Realizing the benefits: The impact of Integrated Reporting (p. 14-15)	Sim
		Seção 6 - <IR> Benefits (p. 15)	Sim

	Seção 7 - Conclusion: Growing demand for better information and reporting (p. 16-17)	Sim
4 - What is Integrated Reporting?	Seção 1 - Introdução* (p. 18-19)	Sim
	Seção 2 - Integrated thinking underpins <IR> (p. 20)	Sim
	Seção 3 - An integrated report demonstrates integrated thinking (p. 20)	Sim
	Seção 4 - Case study extract: Eskom Holdings SOC Ltd (p. 21)	Não
	Seção 5 - The International <IR> Framework (p. 21-22)	Sim
	Seção 6 - The value creation process (p. 22-23)	Sim
	Seção 7 - A closer look at the capitals (p. 24)	Sim
	Seção 8 - Key reported content (p. 25)	Sim
	Seção 9 - <IR>'s place in the corporate reporting landscape (p. 25)	Sim
	Seção 10 - Case study: Integrated thinking: An exploratory survey by SAICA (p. 26)	Não
	Seção 11 - Putting <IR> into practice (p. 26)	Sim
5 - The Integrated Reporting journey	Seção 1 - Introdução* (p. 28-29)	Sim
	Seção 2 - Deciding to adopt <IR> (p. 30)	Sim
	Seção 3 - Gaining senior backing (p. 30)	Sim
	Seção 4 - Case study: New Zealand Post (p. 31)	Não
	Seção 5 - Planning the process (p. 32-33)	Sim
	Seção 6 - Case study: ROSATOM (p. 34)	Não
	Seção 7 - Gathering the information (p. 35)	Sim

	Seção 8 - Case study: The Crown Estate (p. 36)	Não
	Seção 9 - Preparing the report (p. 37)	Sim
	Seção 10 - Case study: Maritime and Port Authority of Singapore (MPA) (p. 38)	Não
	Seção 11 - Learning the lessons (p. 39)	Sim
	Seção 12 - Case study: Eskom Holdings SOC Ltd (p. 40)	Não
	Seção 13 - How to get involved?	Sim
	6 - Glossary	Seção Única (p. 42-43)
Relatório de Gestão - Guia para elaboração na forma de Relato Integrado (TCU, 2022)	1 - Introdução	Seção única (p.7)
	2 - Prestação de Contas	Seção única (p. 8-10)***
	3 - Governança Pública	Seção única (p. 11)
	4 - Principais Inovações no processo de prestação de contas	Seção única (p. 12)
	5 - Relato Integrado	Seção 1 - Introdução** (p. 13)
		Seção 2 - Princípios para Elaboração do Relatório de Gestão (p. 13-15)
		Seção 3 - Aplicação da Estrutura Internacional para Relato Integrado Ao Setor Público (p. 15-16)
		Seção 4 - As Iniciativas-piloto de Adoção da Estrutura Internacional para Relato Integrado (p. 16)
		Seção 5 - Desafios no Processo de Mudança (p. 17)
6 - Relatório de Gestão na forma de Relato Integrado		Seção 1 - Introdução** (p. 18)
		Seção 2 - Elementos Pré-Textuais (p. 19)
		Seção 3 - Mensagem do Dirigente Máximo da Unidade (p. 20-22)
		Seção 4 - Visão Geral Organizacional e Ambiente Externo (p. 23-31)

Seção 5 - Riscos, oportunidades e perspectivas (p. 33-35)	Sim
Seção 6 - Governança, Estratégia e Desempenho (p. 36-38)	Sim
Seção 7 - Resultados e Desempenho da Gestão (p. 39-49)	Sim
Seção 8 - Informações Orçamentárias, Financeiras e Contábeis	Sim

\* Sumário do documento.

\*\*No início do capítulo há uma seção introdutória, que não recebe título, com a função de contextualização.

\*\*\* O capítulo apresenta tópicos internos, que apenas servem à definição de conceitos básicos. Por isso, o capítulo foi tratado como seção única.

## 1.2 Preparação e importação do Corpus Textual no Iramuteq

A literatura sobre análise lexical enfatiza a relevância do tratamento cuidadoso do material submetido à análise assistida por software, pois a qualidade dos *corpora* processados influencia a qualidade dos resultados (Justo & Camargo, 2021; Leblanc, 2015; Sousa, 2021). Nesse sentido, seguindo as orientações da documentação oficial do software Iramuteq em português (Justo & Camargo, 2021), inicialmente, realizou-se a preparação e a limpeza de ambos os *corpora* textuais, conforme o detalhamento a seguir.

Os procedimentos indicados foram aplicados em dois arquivos distintos, um para cada documento examinado. Primeiramente, o conteúdo dos documentos foi transferido para um arquivo de texto “.txt”, com cada capítulo separado como um texto individual. Para o reconhecimento como texto, tornou-se necessário inserir, na linha precedente, uma linha de comando identificada por asteriscos. Dessa forma, em cada *corpus*, seis linhas de comando foram incluídas, correspondendo aos seis textos, seguidas pelos seus respectivos conteúdo.

Posteriormente, efetuou-se a uniformização das siglas. Isto é, identificaram-se as siglas utilizadas e assegurou-se que todas as referências a uma mesma sigla mantivessem a mesma estrutura. Adicionalmente, termos compostos foram unidos por *underline*, assim como palavras que, em conjunto, expressam um significado específico. Tal procedimento garante que o software interprete esses conjuntos vocabulares como unidades léxicas. Por exemplo, as expressões “geração de valor” e “cadeia de valor”, que juntas possuem um sentido particular, foram conectadas por *underline* para evitar sua decomposição na análise estatística. A Tabela 19 apresenta a lista dos termos que receberam esse tratamento.

Para evitar interferências na análise, os endereços de sítios eletrônicos, citados nos documentos com o intuito de sugerir o acesso a páginas para eventuais consultas, foram

removidos do texto. Finalmente, seguindo a orientação de Justo e Camargo (2021), os seguintes caracteres foram excluídos do texto: aspas (“”), apóstrofo (‘), hífen (-), e porcentagem (%). Após a limpeza dos textos, os arquivos foram salvos com a codificação “UTF-8”, a fim de garantir a compatibilidade com a leitura no Iramuteq.

*Tabela 18 - Lista de palavras unificadas com underline*

***Integrated thinking and reporting - Focusing on value creation in the public sector. An introduction for leaders (CIPFA & IIRC, 2016)***

*annual\_reports, assets\_financial, Business\_model, connectivity\_of\_information, content\_elements, create\_value, decision\_makers, engagement\_with\_stakeholders, entity\_strategy, entitys\_strategy, enforce\_legal\_requirements, External\_representation, financial\_capitals, financial\_reports, fundamental\_concepts, future\_orientation, future\_performance, guiding\_Principles, integrated\_report, integrated\_Reporting, integrated\_thinking, integrated\_thinking\_and\_reporting, IR\_Framework, key\_reported\_content, longer\_term, longer\_term\_perspective, manufactured\_capital, material\_capitals, material\_issues, material\_matters, monetized\_metrics, multi\_dimensional, nonfinancial\_capital, organizations\_strategy, organizational\_capital, over\_time, physical\_objects, pilot\_programme, policy\_formulation, principles\_based, public\_entities, public\_entity, public\_interest, public\_sector, public\_sector\_entities, public\_sector\_organizations, quantitative\_data, R\_initiative, resources\_and\_relationships, risk\_issues, risk\_management, risks\_and\_opportunities, short\_medium\_and\_long\_term, six\_capitals, social\_&\_relationship, south\_african\_state\_owned\_company\_transnet, stateowned\_enterprise, stakeholder\_relationships, strategic\_focus, strategic\_perspectives, strategic\_plans, sustainability\_reports, the\_crown\_estate, the\_UKs\_national\_health\_service, the\_world\_bank, value\_creation, value\_creation\_process, value\_creation\_story*

***Relatório de Gestão - Guia para elaboração na forma de Relato Integrado (TCU, 2022)***

*administração\_pública\_federal, alta\_administração, ao\_longo\_do\_tempo, ambiente\_externo, conectividade\_da\_informação, controle\_externo, controle\_interno, controle\_institucional, controle\_social, controles\_interno, curto\_médio\_e\_longo\_prazo, decisão\_normativa, elemento\_de\_conteúdo, elementos\_de\_conteúdo, foco\_estratégico, gerar\_valor, geração\_de\_valor, geração\_de\_valor\_público, gestores\_públicos, gestão\_pública, longo\_do\_tempo, modelo\_de\_negócios, não\_financeira, objetivos\_estratégicos, organizações\_do\_setor\_público, partes\_interessadas, pensamento\_integrado, políticas\_públicas, prestar\_contas, prestação\_de\_contas, princípios\_básicos, relato\_integrado, relatorio\_integrado, recursos\_naturais, riscos\_e\_opportunidades, serviços\_públicos, Setor\_Público, tomada\_de\_decisão, valor\_publico, valores\_institucionais, valores\_públicos*

### 1.3 Processamento das Análises

Em todas as análises processadas no Iramuteq, uma janela de configurações permitiu optar pela lematização das palavras, instruindo o *software* a utilizar o dicionário de formas reduzidas na execução da análise. Adicionalmente, as propriedades gerais foram editadas, detalhando as classes gramaticais presentes no dicionário e oferecendo a possibilidade de definir as formas consideradas ativas na análise, ou seja, as principais, e aquelas que seriam suplementares.

Seguindo a sugestão de Justo e Camargo (2021), as configurações originais foram mantidas, com a única modificação na classificação dos advérbios, que foram alterados de ativos para suplementares, por indicação do material oficial. Dessa maneira, nas análises efetuadas, consideram-se como classes ativas: adjetivos, verbos, substantivos comuns e formas não reconhecidos. Estas últimas referem-se às classificações atribuídas a termos como os unidos por *underline* e, portanto, ausentes no dicionário de processamento. São tidas como formas suplementares: pronomes, artigos definidos e indefinidos, advérbios, numerais, conjunções e preposições.

Com o suporte do *software*, foram processadas as análises “Estatísticas”, na qual não se realizou nenhum ajuste na geração dos resultados com frequência média e total da ocorrência de palavras. Esse processamento também fornece um Diagrama de Zipf, que representa no eixo Y o logaritmo das frequências e no eixo X a quantidade de palavras, sem que sua configuração fosse alterada.

Outra análise efetuada foi a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), também denominada Método Reinert. O objetivo principal do CHD consiste em identificar e agrupar segmentos textuais que compartilham vocabulário similar entre si e distinto dos demais, constituindo classes diferentes (Justo & Camargo, 2021). Para sua execução, selecionou-se a opção de classificação simples sobre ST, configuração predefinida, na qual a análise incide sobre os segmentos de texto delimitados pelo *software*.

Conforme Justo e Camargo (2021), para que a análise seja considerada válida, é necessário obter uma taxa de retenção de 75% ou superior. A taxa de retenção representa o volume de segmentos classificados pelo *software*. O tutorial sugere alguns ajustes caso essa taxa não seja alcançada, o que não se fez necessário, em virtude de seu atingimento, mantendo-se as configurações originais de partição do *corpus*.

No CHD, o Iramuteq oferece diversas opções de exploração dos dados, como a geração de gráficos de similitude por classe, visando proporcionar uma representação visual. Esses gráficos foram gerados com a seguinte configuração de visualização: consideraram-se apenas palavras com significância estatística de  $p \leq 0,05$ , ajustou-se o tamanho do texto dos vértices para ser proporcional ao  $\chi^2$ , e ativou-se a apresentação dos resultados em “comunidade” e “halo”. Com essa configuração, as palavras mais associadas são agrupadas, circundadas por nuvens coloridas.

Finalmente, conduziu-se a análise de similitude, que permite identificar as coocorrências entre palavras e visualizar suas conexões. Em prol da comprehensibilidade do gráfico, optou-se pela demonstração de 1/4 do total de palavras com maior frequência. Assim, no guia do TCU (2022), de 361 palavras, 91 foram representadas; e do IIRC e CIPFA (2016), de 412 palavras, 103 foram representadas. Escolheu-se, ainda, a visualização em “comunidades” e “halo”, e ativou-se a opção de “Texto do vértice proporcional a frequência”, selecionando o  $\chi^2$ , com tamanho mínimo de 8 e máximo de 20.

## APÊNDICE 2 - LIVRO DE CÓDIGOS OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Categoria	Código	Descrição	Frequência		Total
			IIRC & CIPFA (2016)	TCU (2022)	
Aspectos da comunicação de geração de valor	VP como elemento a ser comunicado/narrativa	Abrange a perspectiva comunicativa da geração de valor	14	1	15
	Geração de VP como norteador da materialidade	Abrange a ideia da geração de VP como determinante para aquilo que é material a ser divulgado	3	3	6
	VP que não requer monetização	Abrange a ideia de que o VP não precisa ser traduzido em termos monetários	3	0	3
<b>Frequência da Categoria Absoluta e Relativa (em relação ao total de códigos do documento)</b>			<b>20 (12,13%)</b>	<b>4 (4,65%)</b>	<b>24</b>
Natureza e definição do VP	Definição de Gerar/criar valor	Abrange os esforços de definição do que é a geração/criação de VP	1	2	3
	Definição de VP	Abrange os esforços de definição de VP	1	1	2
	VP como conceito subjetivo e contextual	Abrange a noção contextual e subjetiva do VP	4	0	4
	VP como objeto administrado	Abrange a ideia do VP como um objeto a ser administrado	0	2	2
	VP como Resultado	Abrange a ideia de VP enquanto resultado gerado pelas organizações e os aspectos operacionais relacionados ao resultado a ser evidenciado. Código ligado “ao que” é gerado.	20	16	36

<b>Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial</b>	VP enquanto elemento alocado nos capitais	Abarca a noção do VP que se manifesta através dos capitais	16	2	18
	VP gerado além do financeiro e sustentável	Abrange a noção de VP que abarca aspectos intangíveis, não financeiros e relacionados à sustentabilidade	11	2	13
	VP no sentido de valores públicos	Abarca a ideia de valores no sentido moral/político, em consonância com a perspectiva de Bozeman (2007).	2	2	4
	<b>Frequência da Categoria Absoluta e Relativa (em relação ao total de códigos do documento)</b>			<b>55 (33,33%)</b>	<b>27 (31,39%)</b>
	Criação de VP como processo	Código ligado ao “como” o VP é gerado. Inclui os aspectos externos que afetam o processo, como riscos e oportunidades; e o pensamento integrado	38	21	59
	Geração de VP como orientador na tomada de decisão	Abrange a relação entre o foco na geração de VP enquanto orientador na tomada de decisão	3	0	3
	Proposta de VP como perspectiva estratégica	Abrange a perspectiva estratégica relacionada à proposta de geração de VP	11	9	20
	Relação entre geração de VP e governança	Abrange a relação entre geração de VP e governança	4	10	14
		Relação entre o VP gerado, a missão, e os destinatários/usuários/Partes Interessadas	Abrange o foco nos destinatários/usuários/partes interessadas na determinação daquilo que é geração de VP	15	6
		VP como elemento criado ao longo do tempo	Abrange a perspectiva temporal da geração de VP	19	9
		<b>Frequência da Categoria Absoluta e Relativa (em relação ao total de códigos do documento)</b>			
		<b>90 (54,54%)</b>			
		<b>145</b>			
				<b>Total de códigos por documento</b>	
				<b>165 (100%)</b>	
				<b>86 (100%)</b>	

### APÊNDICE 3 - FREQUÊNCIA DE FORMAS ATIVAS DO GUIA IIRC & CIPFA (2016)

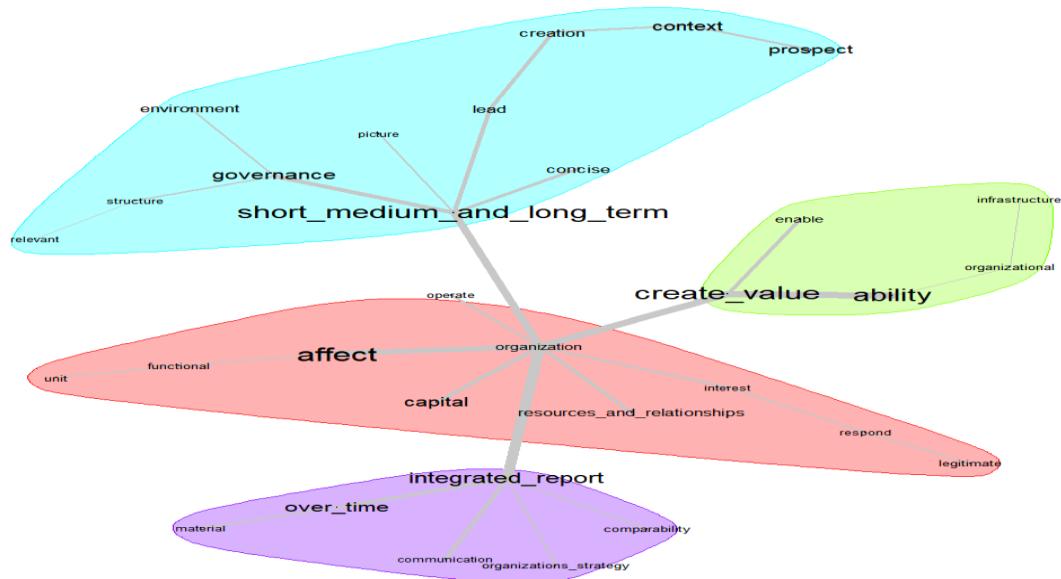
*Tabela 19 - Frequência de formas ativas no primeiro quartil do Guia IIRC & CIPFA (2016)*

Palavra	Frequência	Palavra	Frequência
Organization	148	report	95
IR*	82	information	50
stakeholder	49	include; integrated_report	48
capital	42	entity	34
benefit	33	outcome; IR_Framework	32
public_sector; integrated_thinking	29	process	28
understand	24	resource; create_value; provide; ability	23
financial	22	service, activity	21
external	20	impact; affect	19
strategy; business; decision_making	18	plan; decision; public_sector_entities	17
focus; value_creation; create; framework; short_medium_and_long_term; deliver; key; sustainable; internal	16	output; term; communication; challenge; management	15
support; achieve; accountability; governance; performance; material; public; group; identify	14	develop; explain; social; level; government; experience	13
iirc; demonstrate; over_time; board	12	base; increase; account; public_sector_organizations; manage; improve; lead; important; require; current; individual	11
ensure; prepare; purpose; part; resources_and_relationships; relationship; address; approach; insight; determine; input; materiality	10	encourage; long; future; effect; finance; natural; context; enable; range; adopt; quality; integrate; intend; disclosure; structure; specific; matter	9
longer_term; effective; standard; relevant; entity; result; requirement; work; action; gain; wide; form; body; interest; environmental; content; business_model	8	leader; global; good; development; bring; depend; content_elements; great; employee; extent; factor; corporate	7

\*Sigla de “Integrated Reporting”

## APÊNDICE 4 - ANÁLISE DETALHADA DAS CLASSE DO IRAMUTEQ (IIRC & CIPFA, 2016)

Figura 17 - Cluster Temático da Classe 6 (13,3%)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo *software* Iramuteq.

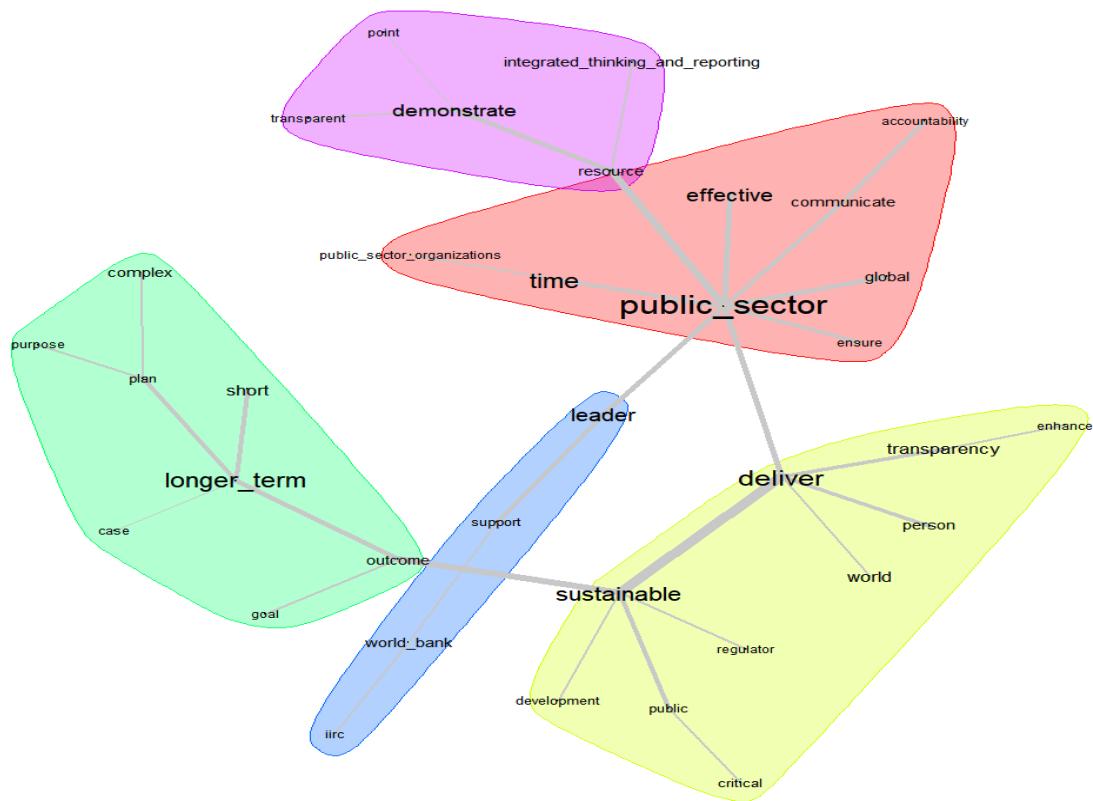
A Figura 17 apresenta o *cluster* de palavras característico da Classe 6 (13.3% dos segmentos), que, conforme a análise anterior, parece agrupar discussões sobre a criação de VP pela organização ao longo do tempo, considerando diferentes tipos de capital e o contexto integrado. A visualização do *cluster* demonstra a rede de associações entre os termos mais significativos dentro desta classe. O tamanho dos termos indica sua associação com a classe. A espessura das linhas indica a força da associação entre os termos conectados.

No centro do *cluster*, observa-se a palavra "organization", reforçando a ideia de que a classe se concentra na perspectiva da entidade. Conectadas diretamente a "organization" e com forte intensidade (indicada pela espessura das linhas), aparecem termos como "affect" e "capital". Essa centralidade sugere que a classe explora como a organização impacta ou é impactada por diversos tipos de capital no seu processo de criação de valor. A presença de "resources\_and\_relationships", termo associado à definição de Capital na EIRI, também sublinha a importância desse elemento na demonstração da geração de valor organizacional.

Em outra ramificação conectada a "organization", encontra-se termos como "short\_medium\_and\_long\_term" e "governance". Isso sugere que a classe aborda a perspectiva temporal da criação de VP e o papel da governança nesse processo. A presença de "ability" e "create value" reforça o foco na capacidade da organização de gerar valor.

A análise do *cluster* da Classe 6, portanto, reforça a interpretação de que este agrupamento temático se concentra em uma visão holística e temporal da criação de VP pela organização, enfatizando a influência dos diferentes capitais, o papel do relatório integrado como ferramenta de comunicação e a importância do contexto e da governança nesse processo.

Figura 18 - Cluster Temático da Classe 3 (17,7%)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo *software* Iramuteq.

A Figura 18 apresenta o *cluster* de palavras característico da Classe 3 (17.7% dos segmentos), que, conforme a análise anterior, aponta para discussões sobre a entrega de VP no setor público com foco na sustentabilidade, transparência e comunicação a um público mais amplo. A visualização do *cluster* permite analisar as associações entre os termos mais significativos dentro desta classe.

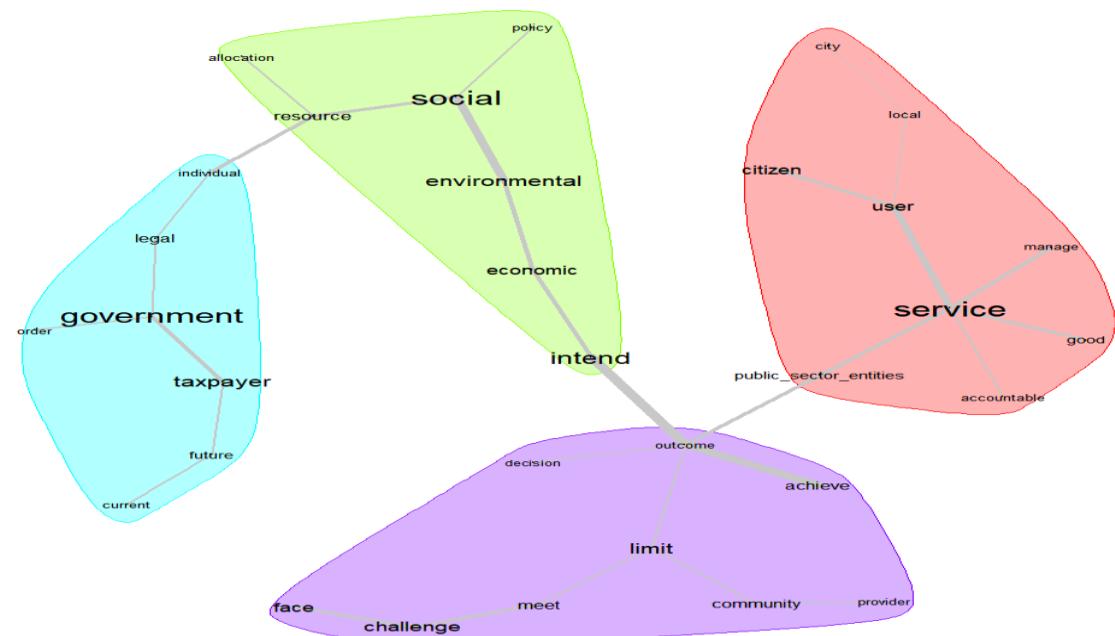
No centro deste *cluster*, observa-se a expressão "*public\_sector*", reforçando o foco no contexto do setor público. Conectadas diretamente a "*public\_sector*" e com forte intensidade, aparecem palavras como "*effective*", "*time*" e "*deliver*". Essa centralidade sugere que a classe explora a entrega de VP de forma eficaz ao longo do tempo no âmbito do setor público.

A palavra "*deliver*" também se conecta fortemente a "*sustainable*" e "*transparency*", indicando que a entrega de VP no setor público é associada, no texto e nesse *cluster* temático, à sustentabilidade e à necessidade de transparência. A presença de "*leader*" conectada a "*support*" e "*public sector*" aponta para o papel da liderança na promoção da entrega de valor.

Em outra ramificação, observa-se que "*longer\_term*" aparece associado a "*short*", "*plan*", e, indiretamente, "*complex*", sugerindo uma consideração da perspectiva temporal da entrega de valor, abrangendo o curto e o longo prazo, e reconhecendo a complexidade do planejamento envolvido. Já a palavra "*communicate*" aparece ligada a "*public\_sector*" e "*accountability*", o que pode apontar para a relevância do elemento narrativo na busca pela responsabilização e prestação de contas no setor público.

A presença de termos como "*world\_bank*" e "*iirc*" pode ser compreendida dentro do contexto da elaboração do documento analisado, sendo as organizações que apoiaram sua construção e, portanto, são naturalmente referenciadas ao longo do documento. A análise do *cluster* da Classe 3, portanto, reforça a interpretação de que este agrupamento temático se concentra na entrega de VP eficaz e sustentável no setor público, enfatizando a importância da transparência, considerando as dimensões temporais e a complexidade do planejamento, e articulando a comunicação da entrega de VP com a busca por *accountability*.

Figura 19 - Cluster Temático da Classe 4 (16.6%)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software Iramuteq.

A Figura 19 apresenta o *cluster* de palavras característico da Classe 4 (16.6% dos segmentos), que, conforme a análise anterior, aponta para a prestação de serviços públicos sob uma perspectiva mais ampla, considerando as dimensões social, ambiental, econômica e legal, com termos como "service", "social", "government" e "environmental" proeminentes. A visualização do *cluster* ilustra as associações entre os termos mais significativos dentro desta classe.

No centro deste *cluster*, observa-se a palavra "intend", que se conecta a diversos outros termos, sugerindo que a classe explora as intenções e os propósitos por trás da prestação de serviços públicos. Uma conexão forte é observada entre "social" e "environmental", reforçando a consideração dessas dimensões na análise dos serviços públicos.

A palavra "economic" também aparece ligada a "intend", ampliando o escopo das dimensões consideradas na geração de valor. Nessa mesma comunidade de palavras (nuvem verde clara), outros termos importantes aparecem, como "policy", "resource" e "allocation", indicando, possivelmente, a necessidade de observar aspectos mais amplos na elaboração de políticas e, consequentemente, na alocação de recursos.

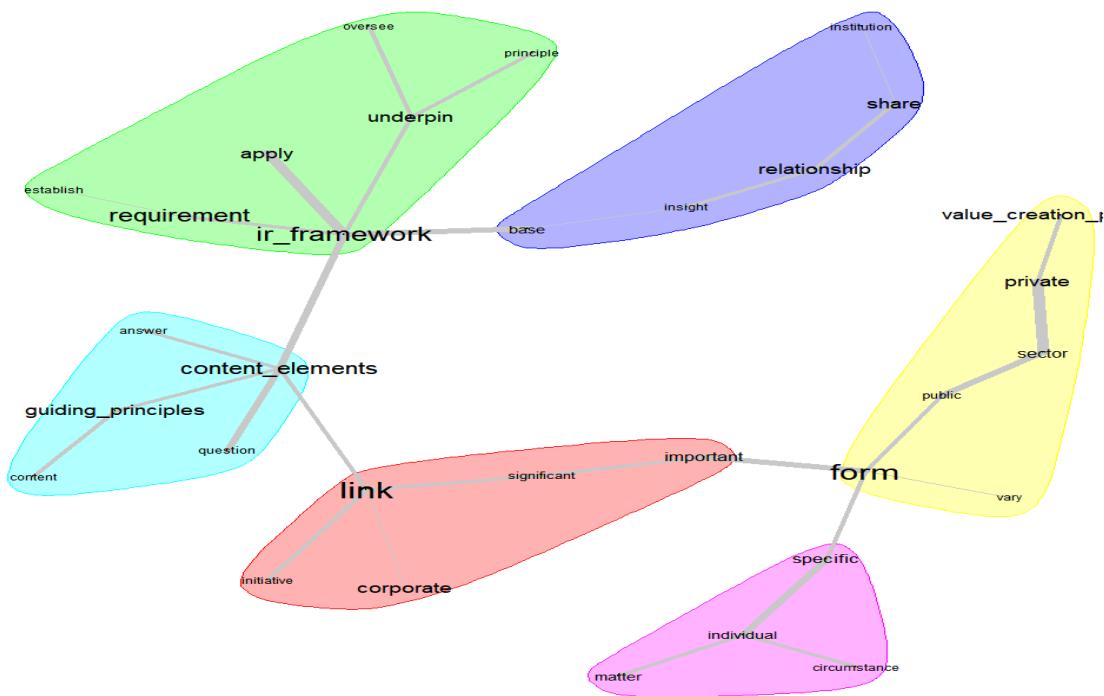
A palavra "service" forma um agrupamento importante, conectando-se a termos como "user", "citizen", "public\_sector\_entities", "manage" e "good". Isso aponta para a centralidade do usuário e do cidadão na discussão sobre a qualidade e a gestão dos serviços públicos. A presença de "accountable" ligada a "service" reforça a importância da responsabilização na prestação desses serviços.

Em outra ramificação, "government" aparece associado a "taxpayer", "legal" e "order", sugerindo a consideração da estrutura governamental, da perspectiva do contribuinte e do arcabouço legal na análise dos serviços públicos. A dimensão temporal também é sugerida pela conexão de "government" com "future" e "current".

Observa-se também um agrupamento em torno de "limit", conectado a "outcome", "achieve", "community", "provider", "face" e "challenge". Isso indica uma discussão sobre os limites, os resultados esperados, os desafios enfrentados e o papel da comunidade e dos provedores na prestação de serviços públicos.

A análise do *cluster* da Classe 4, portanto, reforça a interpretação de que este agrupamento temático se concentra na prestação de serviços públicos para a geração de VP sob uma lente multidimensional, considerando as intenções, as dimensões social, ambiental e econômica, a centralidade do usuário e do cidadão, a estrutura governamental e legal, e os desafios e limites na busca por resultados para a comunidade.

Figura 20 - Cluster Temático da Classe 1 (17.1%)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software Iramuteq.

A Figura 20 apresenta o *cluster* de palavras característico da Classe 1 (17.1% dos segmentos), que, conforme a análise anterior, reúne segmentos que discutem os elementos estruturais e os princípios que sustentam o *framework* do RI e sua aplicação em diversos setores. A visualização do *cluster* ilustra as associações entre os termos mais significativos dentro desta classe

No centro deste *cluster*, observa-se a abreviação "ir\_framework", reforçando a centralidade do próprio *framework* do RI na discussão desta classe. Conectada diretamente e a "ir\_framework", aparece a palavra "requirement", sugerindo que a classe detalha os requisitos e as necessidades para a aplicação do *framework*. A palavra "underpin" também se conecta a "ir\_framework", indicando os fundamentos e as bases que o sustentam.

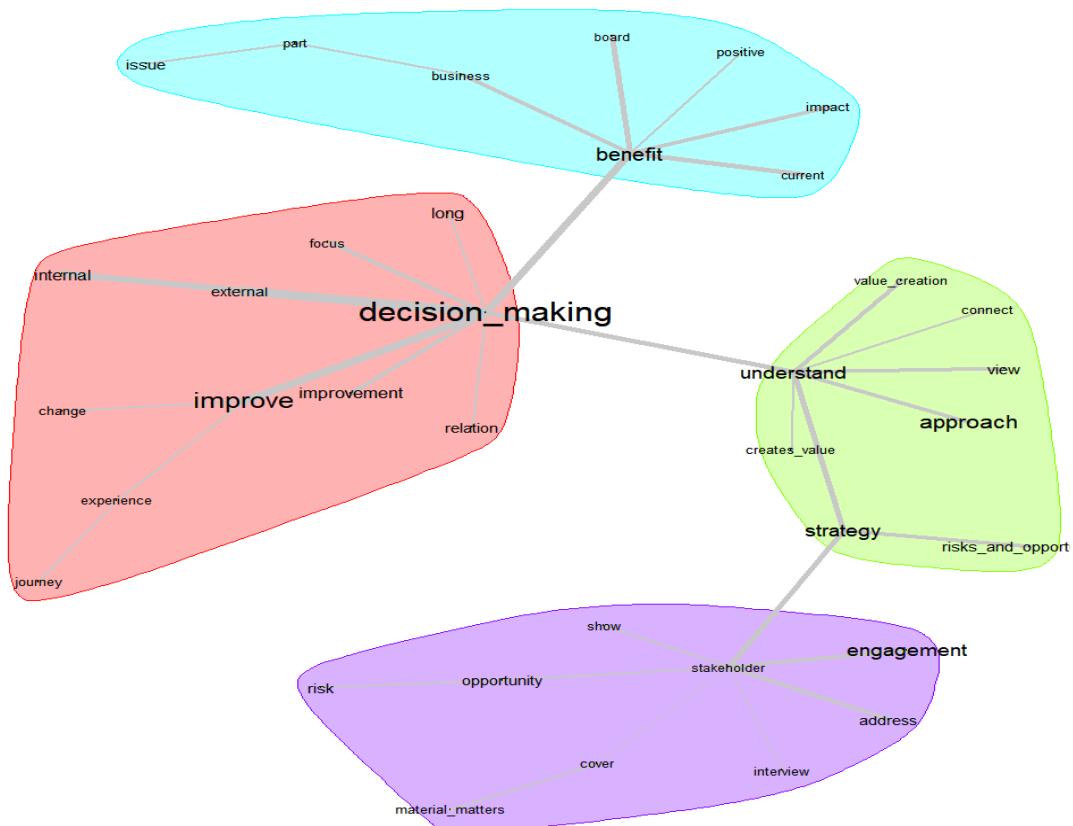
Outro agrupamento importante aparece em torno de "content\_elements", que se conecta a "ir\_framework" e a "guiding\_principles". Isso aponta para a discussão dos componentes de conteúdo e dos princípios orientadores que compõem a estrutura do RI. Termos como "content", "question" e "answer" nessa comunidade sugerem uma exploração detalhada desses elementos.

A palavra "link" conecta "content\_elements" do RI com "corporate" e "initiatives". sugerindo que a classe explora como o conteúdo do relatório deve ligar-se a outras informações

corporativas (relatórios, dados, sistemas). Essa interconexão visa integrar dados e narrativas sobre as ações da organização, tornando-o relevante para facilitar a compreensão da criação de valor.

Finalmente, a palavra "form" aparece conectada a "important" e se desdobra em "specific", "individual", "matter" e "circumstance". Essa configuração sugere que a classe também enfatiza a natureza particular e adaptável do RI, ressaltando que a forma que o relatório assume é individual, estando ligada às circunstâncias específicas de cada organização. A conexão de "form" com "public", "sector" e "private" reforça essa ideia de especificidade, indicando que a maneira como o VP é criado e evidenciado através do RI também é particular a cada setor e organização. Em última análise, essa parte do *cluster* aponta para a necessidade de o RI ser moldado pelas características únicas da entidade que o adota.

Figura 21 - Cluster Temático da Classe 2 (15.5%)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software Iramuteq.

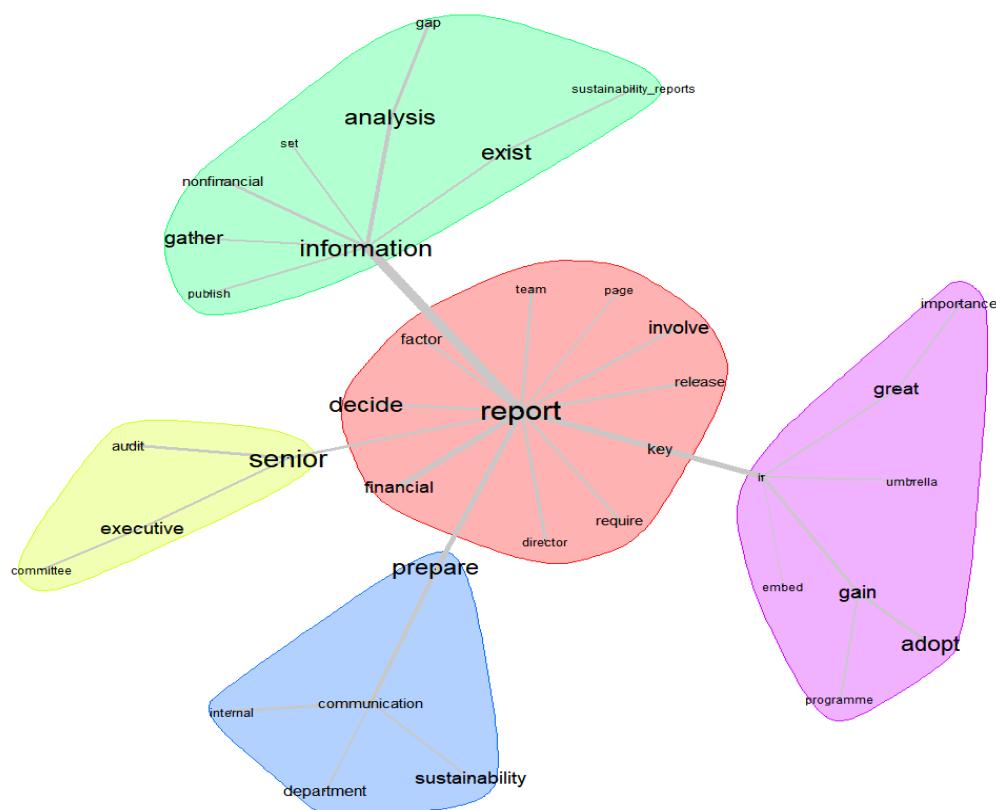
A Figura 21 apresenta o *cluster* de palavras característico da Classe 2 (15.5% dos segmentos), que, conforme a análise anterior, parece focar na utilização do RI como ferramenta para a tomada de decisão estratégica, gestão de riscos e oportunidades e engajamento das partes

interessadas. A visualização do *cluster* ilustra as associações entre os termos mais significativos dentro desta classe.

No centro deste *cluster*, observa-se a expressão "*decision\_making*", confirmando o foco na tomada de decisões. Conectada diretamente e com forte intensidade a "*decision\_making*", aparece a palavra "*benefit*". Ao recontextualizar a palavra aos segmentos aos quais está ligada, percebe-se que essa comunidade diz respeito aos benefícios que o RI pode proporcionar às organizações, gerando impactos positivos.

O agrupamento em torno de “*understand*”, essa última ligada a “*decision\_making*” aponta que o RI pode auxiliar na tomada de decisão à medida que auxilia na compreensão da estratégia da organização e como ela cria valor. Ao mesmo tempo, a ligação entre essa comunidade e “*stakeholder*”, bem como palavras como “*engagement*”, “*opportunity*”, “*risk*”, “*material\_matters*” demonstram que, além do auxílio à tomada de decisão, a classe discute como o RI facilita o engajamento com as partes interessadas, abordando riscos, oportunidades e assuntos materiais.

Figura 22 - Cluster Temático da Classe 5 (19.9%)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software Iramuteq.

A Figura 22 apresenta o *cluster* de palavras característico da Classe 5 (19.9% dos segmentos), que, conforme a análise anterior, parece estar fortemente relacionada à ideia de geração de VP como uma narrativa a ser comunicada, focando na elaboração e no conteúdo do relatório integrado como um meio de comunicar informações relevantes, através do envolvimento da alta gestão, e considerando dimensão que transcendem as tradicionais, como informações de sustentabilidade. A visualização do *cluster* ilustra as associações entre os termos mais significativos dentro desta classe.

No centro deste *cluster*, observa-se a palavra "report", confirmando sua centralidade na discussão desta classe. Conectada diretamente e com forte intensidade a "report", aparecem as palavras "information" e "involve", sugerindo que o relatório é um veículo de comunicação de informações e que seu processo de elaboração envolve diversas partes.

A palavra "information" forma um agrupamento com "analysis", "nonfinancial" e "gather", indicando que a produção do relatório deve partir da análise das informações disponíveis e daquelas que ainda precisam de elaboração, como, por exemplo, dados não financeiros. A presença de "exist" e "sustainability\_reports" nessa área reforça a interpretação.

Outro agrupamento importante aparece em torno de "prepare", conectado a "communication", "internal" e "sustainability", reforçando a ideia de que o relatório integrado envolve a preparação e a comunicação de informações internas, como, por exemplo, as de sustentabilidade. A palavra "senior" aparece conectada a "report" e forma um pequeno agrupamento com "executive" e "audit", sugerindo que o relatório deve envolver a alta gestão e o comitê de auditoria. Finalmente, a palavra "adopt" forma um agrupamento com "gain", "great" e "importance", possivelmente indicando os benefícios e a relevância da adoção do RI.

## APÊNDICE 5 - FREQUÊNCIA DE FORMAS ATIVAS DO GUIA TCU (2022)

*Tabela 20 - Frequência de formas ativas do Guia TCU (2022)*

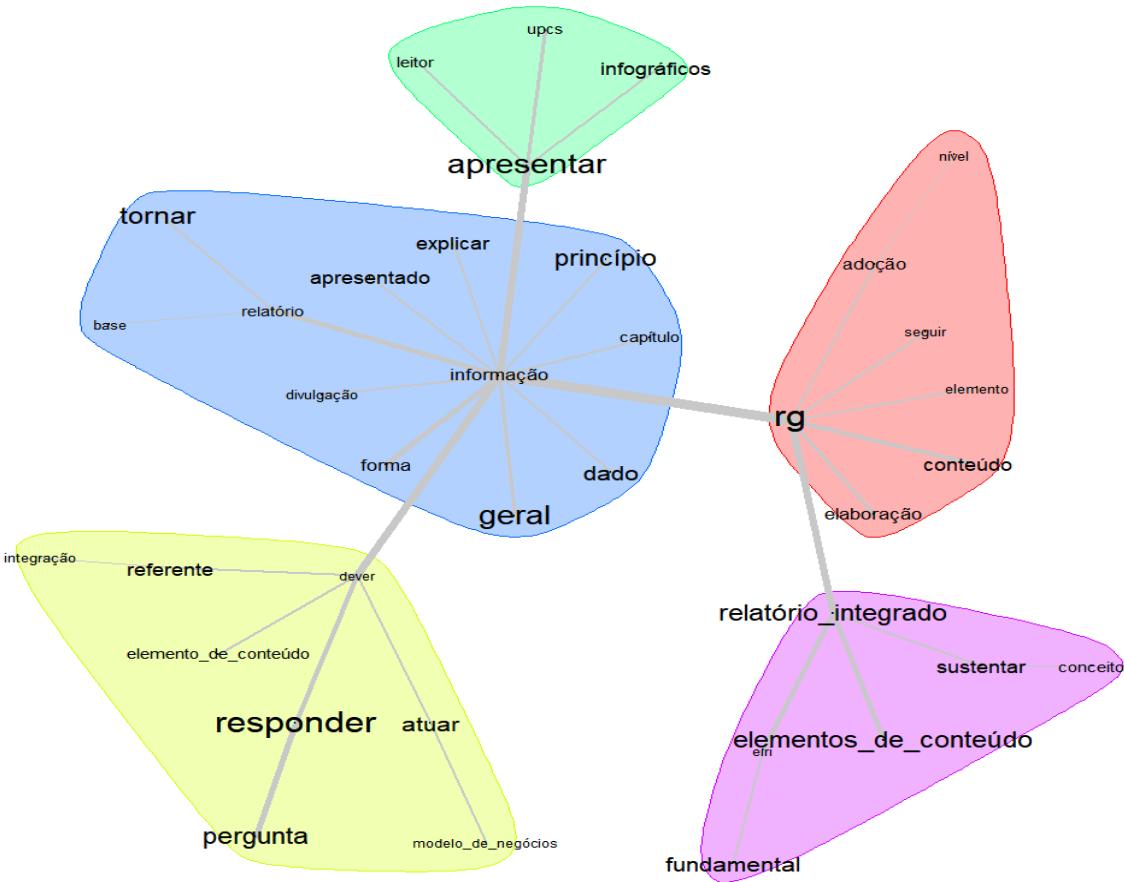
Palavra	Frequência	Palavra	Frequência
Informação	83	Upc*	80
Dever	65	Principal	60
Resultado	58	Organização	53
Gestão	52	Rg*	47
Exercício	43	Prestação_de_contas	42

Relatório	45	Governança; TCU*	34
Conta	33	Processo	31
Relatorio_integrado; desempenho	30	Objetivo	27
Estrutura; Unidade	26	Responsável; Recurso	25
Alcançado; Financeiro	23	Risco; EIRI*	22
Forma; Apresentar	21	Sociedade; Estratégia; Ação	20
Público; Visão; Caso; Objetivos_estratigráficos	18	Capacidade; Contábil; Estratégico	17
Art*; Órgão; Orçamentário; Atividade; Meta	16	Desafio	15
Relação; Gerar_valor; controle; Upcs	14	Estabelecido; Apresentação; Necessidade; Específico; Plano; Gerar; Tema	13
Perspectiva; Conteúdo; Elaboração; Transparência; Produto; Área; Incluir; Relevante; Mecanismo; Alcançar	12	Ambiente_externo; Curto_médio_e_longo_prazos; Geral; Estabelecer; Significativo; Exemplo; Seguinte; Divulgar; Materialidade; Elementos_de_conteúdo; Partes_interessadas; Afetar; Missão	11
Levar; Demonstrar; Modelo; Relato_integrado; Necessário; Oportunidade; Entidade; Abranger; Governo; Modelo_de_negócios; Programa	10	Adoção; Apresentado; Alcance; Responder; Avaliação; Demonstração; Análise; Integrar; Prazo; Documento; Interesse; Indicador; Futuro; Medida; Impacto; Fornecer	9
Orientar; Realizar; Objetivo; IIRC*; Tribunal; Explicar; Apoiar; Atender; Auditoria; UAC*; Princípio; Lei; Interno; Atuação; Projeto; Contratação; Organizacional; Elemento_de_conteúdo; Item	8	Elaborar; DN*; Seguir; Administração_pública_federal; Norma; Elemento; Máximo; Mudança; Nível; Maneira; Relato; Conjunto; Situação; Legal; Adotado; Considerar; Relacionamento; Capital; Riscos_e_oportunidades; Tratado	7

\*Siglas (na ordem em que aparecem) - Upc: Unidade Prestadora de Contas; Rg: Relatório de Gestão; TCU: Tribunal de Contas da União; EIRI: Estrutura Internacional do Relato Integrado; Art: Artigo; IIRC: *International Integrated Reporting Council*; UAC: Unidade Apresentadora de Contas; DN: Decisão Normativa

## APÊNDICE 6 - ANÁLISE DETALHADA POR CLASSE (GUIA TCU, 2022)

Figura 23 - Cluster Temático da Classe 1 (21,1%)



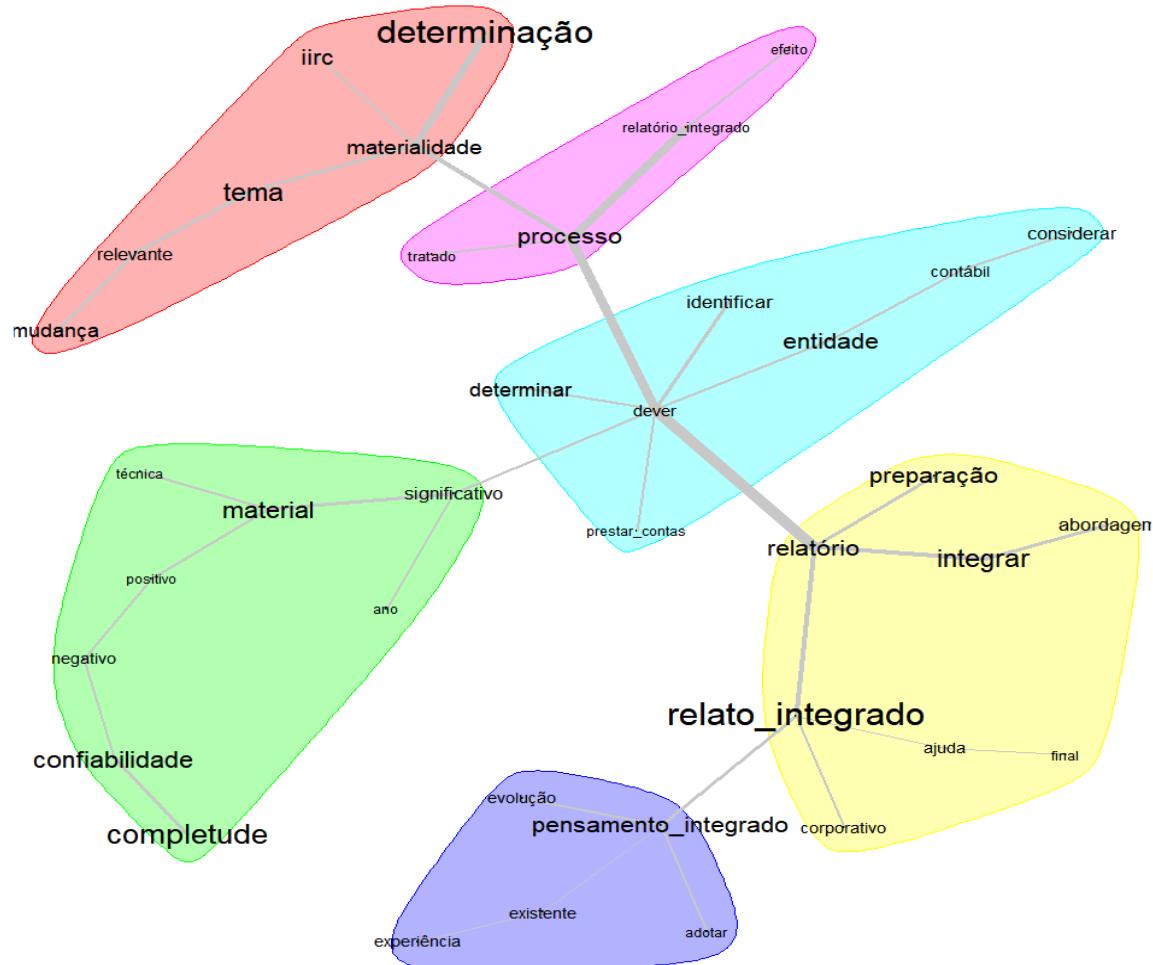
Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo *software* Iramuteq.

O *cluster* da Classe 1 do Guia do TCU centraliza a discussão em torno da relação do RI com o Relatório de Gestão ("rg"), explorando a forma de "adoção" e os "elementos de conteúdo" a serem seguidos no processo de "elaboração". A ênfase na palavra "princípio", conectada à "apresentar" e "explicar" a "informação" em um possível "capítulo" específico, sugere uma seção dedicada aos fundamentos conceituais do RI.

A classe também aborda a forma de "apresentar" as informações para o "leitor" por parte das "upcs" (Unidades Prestadoras de Contas), mencionando o uso de "infográficos". A discussão sobre aspectos "geral" da "informação", sua "forma" e "divulgação" também é relevante.

Por fim, a conexão de "responder" com "dever", "atuar" e "pergunta" indica uma orientação sobre como o RI deve abordar questões específicas da atuação e do "modelo\_de\_negócios" das organizações públicas. Em suma, a Classe 1 parece fornecer uma introdução ao RI, ancorando-o na prática do Relatório de Gestão e detalhando seus princípios, elementos e formas de apresentação sob a perspectiva do TCU.

Figura 24 - Cluster Temático da Classe 2 (14,7%)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software Iramuteq.

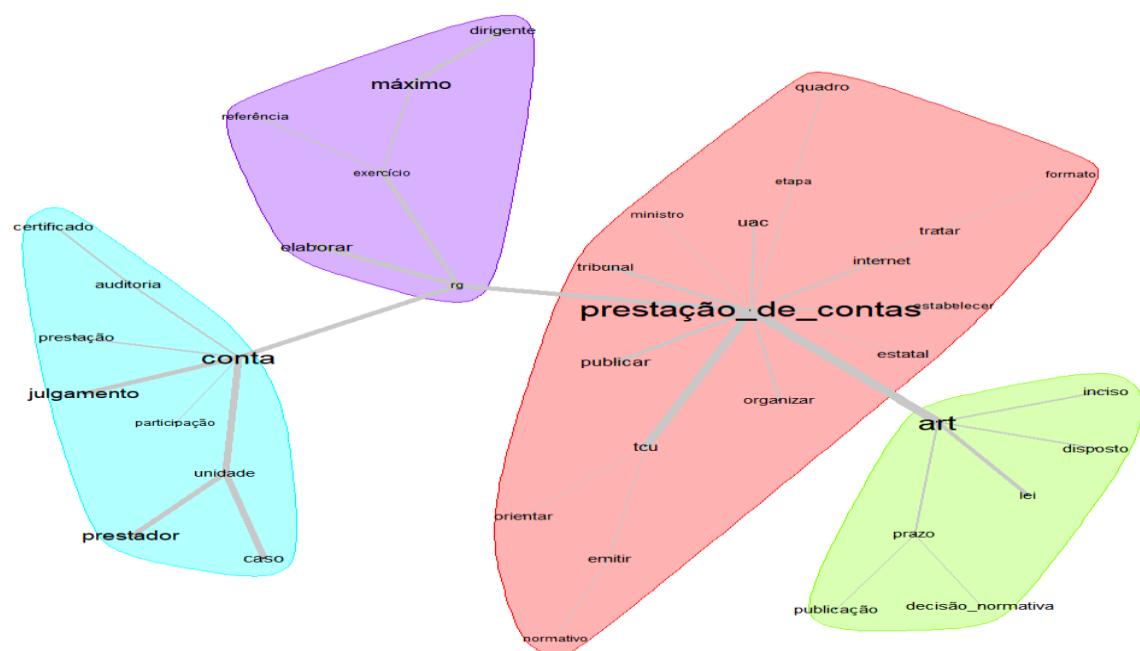
O *cluster* da Classe 2 do Guia do TCU centraliza a discussão em torno da "determinação" dos "tema"s e da "materialidade" do conteúdo a ser incluído no Relato Integrado, possivelmente com referência às diretrizes do "iirc". A centralidade da palavra "processo", conectada a "dever", "determinar" e "prestar\_contas", reforça o foco na metodologia de elaboração do RI.

A classe também aborda a "preparação" do "relatório" e a necessidade de "integrar" as informações, mencionando a "abordagem" a ser utilizada. A importância de informações "material"s, "significativo"s, com "confiabilidade" e "completude" é outro ponto de destaque. Por fim, a conexão entre "pensamento\_integrado", "relato\_integrado" e "corporativo" sugere uma discussão sobre a aplicação do conceito de pensamento integrado na elaboração do RI pelas entidades públicas.

Nota-se, aqui, a forte articulação desta classe com os princípios do RI, adaptados ao contexto do Relatório de Gestão pelo TCU. A ênfase na "determinação" dos temas "relevante"s

e na "materialidade" alinha-se diretamente com o princípio da Materialidade. A busca por "confiabilidade" e "completude" ecoa o princípio de mesmo nome. A necessidade de "integrar" as informações remete ao princípio da Conectividade da Informação). Em suma, a Classe 2 parece detalhar o processo de definição do conteúdo relevante e os aspectos práticos da preparação do Relato Integrado sob a perspectiva do TCU, enfatizando a materialidade, a integração das informações, o conceito de pensamento integrado e os princípios do RI adaptados ao contexto do controle e da prestação de contas no setor público.

Figura 25 - Cluster Temático da Classe 5 (18,1%)



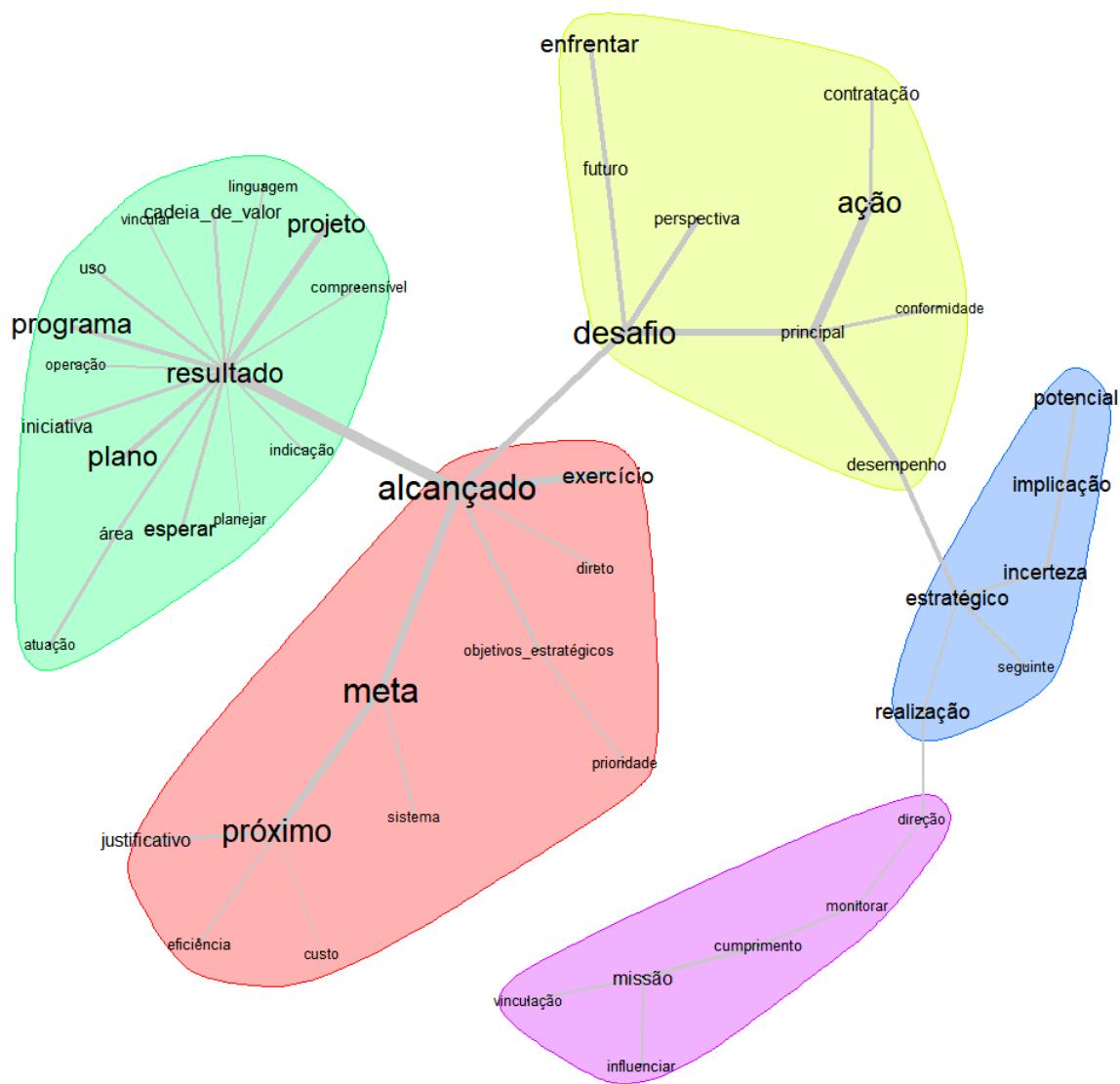
Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo *software* Iramuteq.

O *cluster* da Classe 5 do Guia do TCU (Figura 25) centraliza a discussão em torno da "prestação\_de\_contas" como um elemento central na relação entre as unidades e o "tcu". A forte conexão com "art" (artigo), "publicar", "orientar" e "emitir" apontando a natureza normativa da classe, focada nas obrigações legais e nas diretrizes do Tribunal para a apresentação das contas.

A palavra "conta" aparece ligada ao "julgamento" dos "prestador"es e à análise de "caso"s, mencionando processos de "auditoria" e "certificado"s. A menção ao "máximo" "exercício" para "elaborar" as contas, com referência ao "dirigente", indica a discussão sobre prazos e responsabilidades.

O agrupamento em torno de "art" com "inciso", "disposto", "lei", "prazo" e "decisão\_normativa" reforça a ênfase nas exigências legais e nos prazos estabelecidos pelo TCU. Em suma, a Classe 5 parece detalhar os aspectos normativos e processuais da prestação de contas das unidades do setor público ao Tribunal de Contas da União, abordando prazos, responsabilidades, o processo de julgamento e as bases legais que regem essa obrigação.

Figura 26 - Cluster Temático da Classe 6 (14,2%)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software Iramuteq.

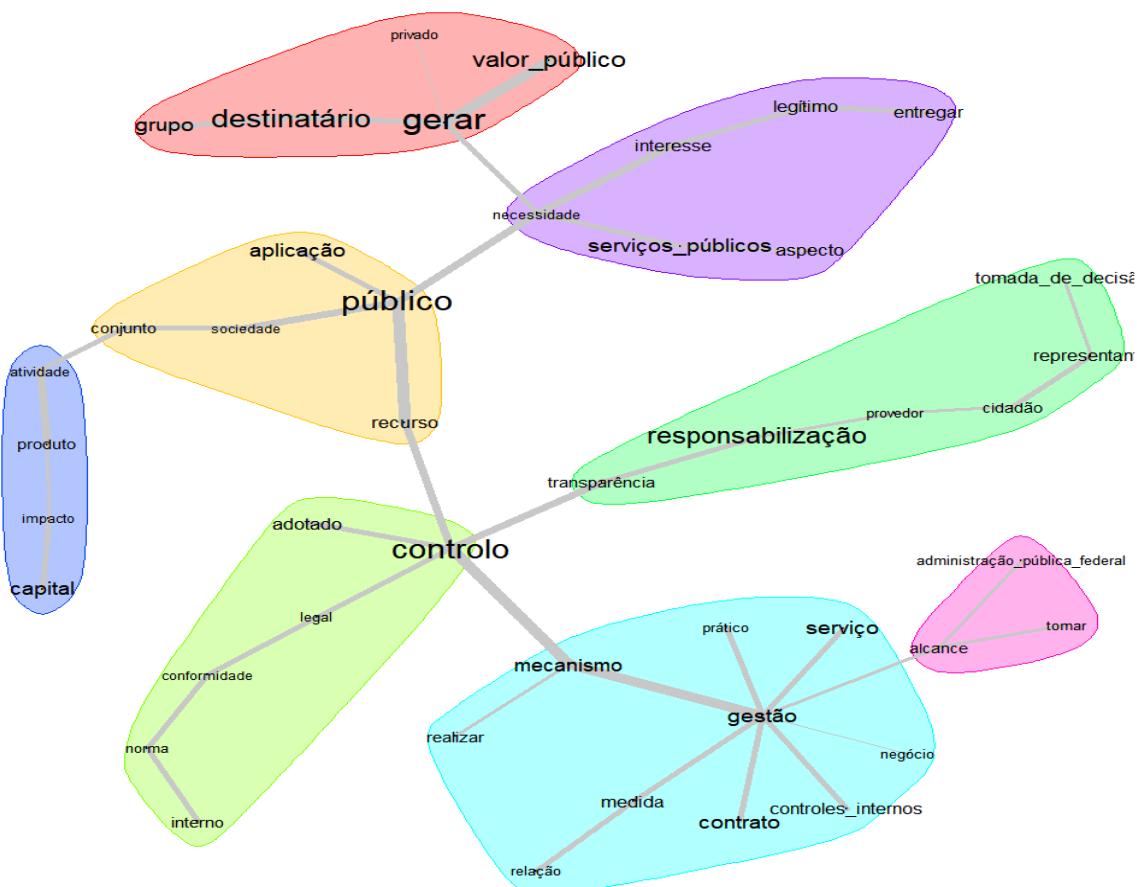
O *cluster* da Classe 6 do Guia do TCU centraliza a discussão em torno dos resultados "alcançado"s em relação às "meta"s estabelecidas, os "desafio"s enfrentados durante o

"exercício" e as perspectivas para o "futuro". A conexão de "desafio" com "ação" e "enfrentar" sugere uma análise das estratégias para lidar com os obstáculos.

A ligação de "meta" com "próximo", "alcançado" e "objetivos\_estratégicos" indica o planejamento futuro e o alinhamento com os objetivos de longo prazo. A palavra "resultado" aparece no contexto da avaliação de "programa"s, "projeto"s e "plano"s, possivelmente considerando a "cadeia\_de\_valor".

Por fim, a conexão de "estratégico" com "realização", "potencial" e "incerteza" aponta para uma reflexão sobre o alcance dos objetivos estratégicos e os fatores que podem influenciá-lo. Em suma, a Classe 6 parece focar na avaliação do desempenho passado e futuro da organização, considerando metas, desafios, ações implementadas e o alinhamento estratégico sob a perspectiva do TCU.

Figura 27 - Cluster Temático da Classe 3 (15,7%)



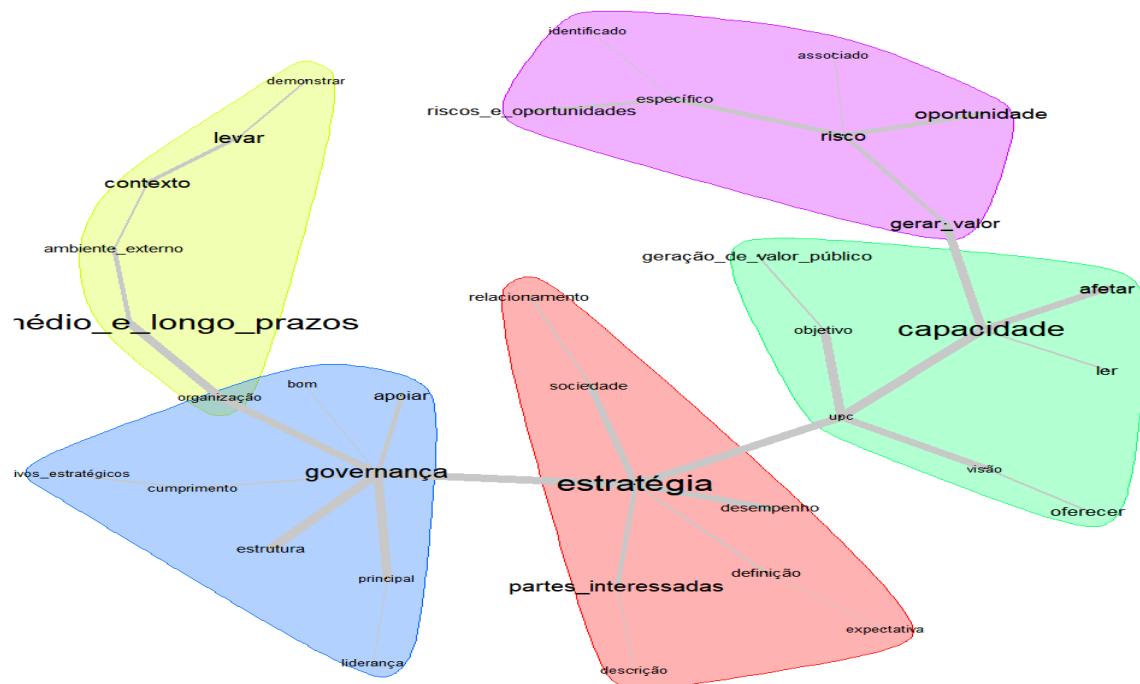
Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software Iramuteq.

O cluster da Classe 3 do Guia do TCU (Figura 27) centraliza a discussão em torno do "controle" na "gestão" dos "recurso"s "público"s, visando a "responsabilização" e a geração de

VP para a sociedade. A forte conexão entre "gestão" e "serviço", "contrato" e "administração\_pública\_federal" sugere um foco nos mecanismos de controle aplicados na gestão dos serviços no âmbito federal. A palavra "público" aparece ligada à ação de "gerar" "valor\_público" para os "destinatário"s dos "serviços\_públicos".

A conexão de "gerar" com "legítimo" e "interesse" reforça a ideia de que o VP deve atender às necessidades da sociedade. A ligação de "responsabilização" com "transparência" e "cidadão" explicita a perspectiva do usuário dos serviços públicos, indicando que a transparência é um meio fundamental para garantir a responsabilização da gestão perante a sociedade. Em suma, a Classe 3 parece abordar o núcleo do conceito de VP sob a ótica do controle e da responsabilização na gestão dos recursos e na entrega de serviços à sociedade pela administração pública federal, com uma clara consideração da perspectiva do cidadão como destinatário final e avaliador do VP gerado.

Figura 28 - Cluster Temático da Classe 4 (16,2%)



Fonte: Dados da pesquisa. Ilustração gerada pelo software Iramuteq.

O *cluster* da Classe 4 do Guia do TCU centraliza a discussão na "estratégia" da organização, considerando o horizonte de "médio\_e\_longo\_prazos", o engajamento com as "partes\_interessadas" e o papel da "governança". A forte conexão entre "curto\_médio\_e\_longo\_prazos" (cortado na imagem por limitação gráfica) e o "contexto" e

"ambiente \_ externo" sugere a importância de considerar o cenário em que a organização atua no seu planejamento estratégico e na determinação daquilo que representa o VP a ser gerado.

A "capacidade" da organização de "gerar \_ valor" é discutida em relação aos "risco"s e "oportunidade"s. A "governança" é apresentada em seu papel de suporte à "organização", influenciando sua "estrutura" e "liderança". Por fim, a consideração das "partes\_interessadas" é vinculada às "expectativa"s da "sociedade". Em suma, a Classe 4 parece abordar a dimensão estratégica do RI sob a ótica do TCU, enfatizando o planejamento a longo prazo, a consideração do contexto e das partes interessadas, a capacidade de gerar VP e o papel da governança nesse processo.

## APÊNDICE 7 - PRINCIPAIS CONCEITOS DOS DOCUMENTOS ANALISADOS NO OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Tabela 21 - Principais Conceitos do Guia IIRC & CIPFA (2016)

Documento IIRC & CIPFA (2016)		
Classes Iramuteq	Categoria Atlas TI	Principais Conceitos - Cruzamento entre classes e categorias
Elaboração e Comunicação Integrada do RI	Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial (Criação de VP como processo; VP como elemento criado ao longo do tempo; Relação entre o VP gerado, a missão, e os destinatários/usuários/Partes Interessadas; Proposta de VP como perspectiva estratégica.)	<b>Processo gerencial do RI e da geração de VP</b> (Elaboração e Comunicação Integrada do RI + Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial)  <b>Transparência, Controle, Responsabilização e Geração de VP</b> (Entrega de VP: Sustentabilidade, transparência e <i>Accountability</i> + Natureza e definição do VP - VP como Resultado)
Entrega de VP: Sustentabilidade, transparência e <i>Accountability</i>	Natureza e definição do VP (Valor como Resultado; Valor enquanto elemento alocado nos capitais; Valor gerado além do financeiro e sustentável)	<b>VP Sustentável e Multidimensional</b> (Entrega de VP: Sustentabilidade, transparência e <i>Accountability</i> + Multidimensionalidade na Geração de VP para o Serviço Público e seus Usuários + Natureza e definição do VP - Valor enquanto elemento alocado nos capitais; VP gerado além do financeiro e sustentável)
Estrutura e Conexão Informacional do RI	Aspectos da comunicação de geração de valor (VP como elemento a ser comunicado/narrativa)	<b>Elementos estruturais do RI para comunicação de VP</b> (Estrutura e Conexão Informacional do RI + Aspectos da comunicação de geração de VP)
O Relato Integrado como Ferramenta Estratégica para Decisão e Engajamento de Stakeholders	-	<b>Proposta de VP como perspectiva estratégica</b> (O Relato Integrado como Ferramenta Estratégica para Decisão e Engajamento de <i>Stakeholders</i> + Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial - Proposta de VP como perspectiva estratégica)  <b>Geração de VP e Stakeholders/usuários</b> (O Relato Integrado como Ferramenta Estratégica para Decisão e Engajamento de Stakeholders; Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial - Relação entre o VP gerado, a missão, e os destinatários/usuários/Partes Interessadas)

Perspectiva Integrada e Temporal da Criação de VP	<b>Perspectiva temporal da Geração de VP</b> (Perspectiva Integrada e Temporal da Criação de VP + Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial - Criação de VP como processo; VP como elemento criado ao longo do tempo).
	<b>VP como Resultado</b> (Entrega de VP: Sustentabilidade, transparência e <i>Accountability</i> + Natureza e definição do VP - Valor como Resultado)

*Tabela 22 - Principais Conceitos do Guia TCU (2022)*

**Documento TCU (2022)**

<b>Classe Iramuteq</b>	<b>Categorias Atlas TI (e principais códigos)</b>	<b>Principais Conceitos - Cruzamento entre classes e categorias</b>
Fundamentos do RI e sua Relação com o Relatório de Gestão	Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial (Criação de VP como processo; Relação entre geração de VP e governança; Proposta de VP como perspectiva estratégica; VP como elemento criado ao longo do tempo)	<b>Elementos estruturais do RI para comunicação de VP</b> (Fundamentos do RI e sua Relação com o Relatório de Gestão + Aspectos da comunicação de geração de VP (Geração de VP como norteador da materialidade))
Estratégia, Partes Interessadas e Criação de Valor a Longo Prazo	Natureza e definição do VP (VP como resultado)	<b>Proposta de VP como perspectiva estratégica</b> (Estratégia, Partes Interessadas e Criação de VP a Longo Prazo + Desempenho, Metas e Perspectivas Futuras da Organização + Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial - Proposta de Valor como perspectiva estratégica)
Normativas do TCU para a Prestação de Contas via RI	Aspectos da comunicação de geração de VP (Geração de VP como norteador da materialidade)	<b>Geração de VP e Stakeholders/usuários</b> (Estratégia, Partes Interessadas e Criação de Valor a Longo Prazo + Natureza e definição do VP - VP como resultado)
Controle, Responsabilização e Geração de VP	(-)	<b>Perspectiva temporal da Geração de VP</b> (Estratégia, Partes Interessadas e Criação de VP a Longo Prazo + Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial - Criação de VP como processo, VP como elemento criado ao longo do tempo)
Determinação do Conteúdo e Preparação do Relatório de Gestão		<b>Perspectiva regulatória de como divulgar sobre geração de VP</b> (Normativas do TCU para a Prestação de Contas via RI)

---

Desempenho, Metas e  
Perspectivas Futuras da  
Organização

---

**Transparência, Controle, Responsabilização, governança e Geração de VP** (Controle, Responsabilização e Geração de VP + Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial - Relação entre geração de VP e governança)

---

**Processo gerencial do RI e da geração de VP** (Determinação do Conteúdo e Preparação do Relatório de Gestão + Processo de geração de VP - Perspectiva Gerencial - Criação de VP como processo)

---

**VP como Resultado** (Desempenho, Metas e Perspectivas Futuras da Organização + Natureza e definição do VP (VP como resultado))

---