

## **PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DE CREDIBILIDADE NO SETOR PÚBLICO**

**ANDRÉIA LOPES CIRINO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

**NATHALIA AMARAL PEREIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**ANTONIO CARLOS BRUNOZI JÚNIOR**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**JULIO C. S. REIS**

**PEDRO ANDERSON VIANA OLIVEIRA DA SILVA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

### **Agradecimento à órgão de fomento:**

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo apoio financeiro concedido por meio da chamada Demanda Universal 2024.

# PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DE CREDIBILIDADE NO SETOR PÚBLICO

## 1 INTRODUÇÃO

A contabilidade aplicada ao setor público é um instrumento informacional que pode auxiliar na promoção e na defesa de princípios constitucionais, bem como proporcionar maior compreensão acerca da criação de valor público e do cenário econômico. A ciência contábil é capaz de influenciar as organizações e a sociedade, e avaliar e monitorar a realização das ações planejadas (Agostino; Saliterer; Steccolini, 2022; Muh et al., 2022; Leoni et al., 2021; Steccolini, 2018; Tran; Nguyen; Hoang, 2021).

No que tange ao setor público, a informação contábil é um elemento capaz de auxiliar no entendimento das ações governamentais, possibilitando a avaliação do desempenho das autoridades locais (Gomes et al., 2020). O setor público é aquele estabelecido e controlado pela administração pública direta e indireta em prol de todos os cidadãos, diferenciando-se do setor privado e do terceiro setor. Concomitantemente, seu objetivo é prestar serviços para a sociedade gerando valor público, e não em obter lucro (Meijer, 2014).

O setor público, em prol de haver legitimidade<sup>1</sup>, deve comunicar informações contábeis com alta qualidade e percebidas como de credibilidade (Balluchi et al., 2021; Dunn & Laing, 2017). Assim, a credibilidade é uma característica relevante da comunicação, Balluchi, Lazzini e Torelli (2021) afirmaram que uma organização adquire ou consegue melhorar a sua legitimidade de acordo com a percepção dos seus *stakeholders*, quando o processo de comunicação é mais credível. Isto posto, a credibilidade das informações comunicadas é relevante para reduzir as assimetrias informacionais.

De acordo com Kumar e Utkarsh (2023), a credibilidade surge como um mecanismo capaz de ampliar a qualidade da informação e seus efeitos para o usuário da informação. Além disso, de acordo com Xiao e Shailer (2022), há um limitado número de pesquisas acerca da credibilidade. Estudos acerca da credibilidade aplicada ao setor privado têm aumentado, contudo, segundo Balluchi, Lazzini e Torelli (2021), pouca atenção tem sido dada para explicar como a credibilidade legitima uma organização pública, bem como há uma escassez de pesquisas que operacionalizaram empiricamente o conceito de credibilidade e que o associaram a comunicação de informações.

Neste contexto, o presente estudo tem como pergunta norteadora: **Qual a percepção dos produtores das informações contábeis sobre o processo de comunicação e a credibilidade das informações contábeis emitidas pelo poder público?** Concomitantemente, tem-se como objetivo avaliar a percepção dos produtores das informações contábeis sobre o processo de comunicação e a credibilidade das informações contábeis emitidas pelo poder público.

A justificativa deste estudo robustece a contextualização do problema de pesquisa na consideração da credibilidade da informação contábil no setor público como o objeto de análise a ser pesquisado. O setor público, mediante a sua necessidade de se manter legítimo (as eleições dão legitimidade – primeira forma de *accountability*) perante os seus múltiplos *stakeholders*, deve utilizar do processo de comunicação de informações, dando ênfase nas informações contábeis devido a sua capacidade de informar sobre como estão sendo geridos os recursos financeiros do ente federativo, evidenciando a produção de valor público, bem como pode-se utilizar do processo de comunicação para gerenciar a percepção dos *stakeholders* a fim de se legitimar.

Adicionalmente, o setor público tem sido incentivado a ampliar atos de transparência e *accountability*, bem como a harmonizar as informações contábeis, a fim de melhorar a comunicação entre setor público e *stakeholders* e mitigar atos corruptos ou que discordam dos valores constitucionais. Com isso, esta investigação também avança no entendimento das

características do processo de comunicação para legitimidade do setor público, por meio do uso de informações contábeis.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Informações contábeis de credibilidade e as Teorias da Comunicação e Legitimidade**

A ciência contábil é uma ferramenta de divulgação e elaboração de informações de um instituição, pública ou privada, para os seus *stakeholders* (Bakar; Saleh, 2011; García-Tabuyo; Saez-Martin; Caba-Perez, 2017; Peres, 2017; Ramos; Klann, 2019; Rudzioniene; Juozapaviciute, 2013). De modo especial, no âmbito do setor público tem-se que a comunicação das informações contábeis é uma ferramenta útil para que os *stakeholders* possam se manter informados acerca das ações públicas, haja vista, que a Constituição federal de 1988 garante o direito à informação, possibilitando que os *stakeholders* possam acompanhar atos do governo, inclusive os orçamentos (Baldissera et al., 2023).

Ao poder público cabe comunicar informações a todos os seus *stakeholders*, inclusive os leigos. No âmbito das informações contábeis, tem-se a existência de certa dificuldade, por parte dos cidadãos leigos, sobre as ações públicas caso não haja o fornecimentos de informações relevantes e, caso haja, estas sejam emitidas apenas por detalhes técnicos que o público leigo não esteja familiarizado (Wynne, 2008). A contabilidade pública emite informações orçamentárias, financeiras, econômicas e patrimoniais em prol da prestação de contas das ações do agente público, muitas vezes estas são dotadas e comunicadas apenas com termos técnicos (Nascimento, 2022).

Para que a informação contábil seja útil para os *stakeholders* ela deve ser dotada de qualidade, ou seja, deve atender plenamente às necessidades das partes interessadas, ser elaborada em conformidade com as normas contábeis e ser envolta de características qualitativas - atributos que tornam as informações contábeis úteis para as partes interessadas (Batistella et al., 2021; Muh et al., 2022; Dechow; Ge; Schrand, 2010; Dewi; Azam; Yusoff, 2019; Pășcan, 2015; Ramos; Klann, 2019; Rudzioniene; Juozapaviciute, 2013; Tran; Nguyen; Hoang, 2021)

A busca por ampliar a qualidade das informações contábeis tende a ser por meio de mecanismos que aumentem a confiança, visto que se trata de um modo de institucionalizar a contabilidade (Baldvinsdottir et al., 2011). A confiança nas demonstrações contábeis surge por intermédio da capacidade da informação de transmitir segurança sobre a genuinidade delas (Muh et al., 2022).

A confiança é o elemento principal da credibilidade (Dando & Swift, 2003). A credibilidade é a percepção de que uma informação é adequada, oriunda de fonte confiável e autorizada cientificamente para a comunicação (Balluchi et al., 2021; Dunn & Laing, 2017). Existe uma ausência de consenso sobre a definição do conceito credibilidade. Todavia, neste estudo, orientou-se pela perspectiva do termo na psicologia, ciência da informação e comunicação, que entende a credibilidade da informação como a percepção dos *stakeholders* sobre os três elementos que compõem o processo de comunicação informacional: mensagem, mídia e fonte (Serra, 2003).

A credibilidade informacional está relacionada ao universo no qual ela circunda, ou seja, os elementos que à constitui (fonte, mídia e mensagem) corroboram na aferição ou não de credibilidade da informação de acordo com os valores que os *stakeholders* possuem, visto que estes vão interferir em como cada uma das características destes elementos são percebidas. Desta forma, a organização deve observar como estes elementos são recebidos pelos *stakeholders*, leigos ou especialistas, a fim de garantir a credibilidade, compactuando também com a criação de um contrato entre sociedade de organização, como explica a Teoria da Comunicação, e indo ao encontro da Teoria da Legitimidade. Consequentemente, a cultura influencia no que é percebido como credível pelos *stakeholders*.

A Teoria da Comunicação considera o conceito do processo comunicativo, bem como seus elementos e dimensões. O processo é caracterizado por uma mudança contínua ao longo do tempo (Bedford; Baladouni, 1962), envolvendo elementos como a fonte, mensagem, mídia ou canal de comunicação, receptor e destino - que é a ação ou atitude que a informação visa legitimar. A persuasão de saída é influenciada por fatores de entrada (Kapoor; Balaji; Jiang, 2021).

No contexto contábil, o processo de comunicação envolve diversos elementos, tais como: a entidade, o contador, a equipe contábil, auditores internos e externos, e outros elementos. A contabilidade, enquanto um sistema integral de processo de comunicação, não consegue incluir todos os elementos possíveis do processo. Contudo, todo processo possui três elementos invariáveis: a fonte, a mensagem e o destino (Lopes; Ribeiro; Cavalcante, 2009; Dias Filho; Nakagawa, 2001; Bedford; Baladouni, 1962).

A Teoria da Legitimidade, por sua vez, tem como ponto de partida o entendimento de que as organizações só têm o direito de existir mediante o aval da sociedade - este ocorre quando os valores organizacionais coincidem com os da sociedade (Dowling & Pfeffer, 1975; Magness, 2006). Assim, na teoria parte-se da ideia de que as organizações estão inseridas dentro de um sistema social amplo, no qual deve atuar em prol de conquistar seus direitos ou recursos necessários (Deegan, 2019).

As organizações legítimas são aquelas que cumprem as expectativas dos *stakeholders*. As organizações que não atendem as demandas tornam-se não legítimas (Deegan, 2019). Quando as expectativas não são atendidas há uma quebra de contrato, a organização é deslegitimada e origina-se uma lacuna de legitimidade, conseqüentemente, estas sofrem sanções impostas pelas partes interessadas, a sociedade vai limitar sua interseção com esta, acarretando no surgimento de sanções sociais e/ou econômicas e/ou sanções legais (Dowling & Pfeffer, 1975; Magness, 2006). Assim, as organizações deslegitimadas tendem a deixar de existir mediante a sua deslegitimação (Archel et al., 2009; Beuren & Söthe, 2009; Castelo Branco & Lima Rodrigues, 2006; Deegan, 2019; Dowling & Pfeffer, 1975; Lee & Raschke, 2023; Magness, 2006).

Desta forma, a legitimidade governamental, bem como suas ações intrínsecas, necessitam de um aval da sociedade (Riege & Lindsay, 2006). Esta situação garante que as organizações apenas existam caso estejam baseadas em um sistema compatível com os valores da sociedade na qual está inserida. A legitimidade de uma organização pode ser entendida como se houvesse um contrato social com expectativas implícitas e explícitas dos *stakeholders* para com a organização (Castelo Branco & Lima Rodrigues, 2006; Deegan, 2019).

### **3 METODOLOGIA**

O *locus* de análise da pesquisa é o município de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, região Sudeste do Brasil. Optou-se por analisar um município em virtude deste ente federativo estar mais próximo das demandas informacionais dos cidadãos.

Por sua vez, o município de Belo Horizonte foi escolhido em razão de ter conquistado o primeiro lugar nas edições de 2019, 2020 e 2021 do *Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal, elaborado pelo Tesouro Nacional, com o objetivo de avaliar a consistência das informações contábeis e fiscais enviadas pelos entes por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A coleta de dados por meio de entrevistas voltou-se para os produtores das informações, baseando-se que seres humanos são limitados pelas próprias barreiras psicológicas (Hyman; Sheatsley, 1947) e de que a credibilidade, por ser um conceito com componentes, vai se adaptar aos usuários, *designers* e formuladores (Keshavarz et al., 2020). Diante deste fato, contadores (produtores das informações contábeis do município) foram entrevistados a fim de tornar possível a apreender sobre a percepção destes participantes da pesquisa sobre o processo de

comunicação das informações contábeis, baseando-se nas categorias dimensão produtiva e dimensão observacional, expostas no Quadro 1.

**Quadro 1-** Categorias do questionário

Subcategorias	Divisões das Subcategorias
Dimensão Observacional	Percepção
	Decodificação de informações
Dimensão Produtiva	Técnica de Produção
	Codificação de Informações

Fonte: Elaborado pelos autores.

O roteiro das entrevistas semiestruturadas está exposto no Apêndice. Em síntese, as perguntas buscaram captar a percepção dos participantes da pesquisa acerca de como é feita a comunicação entre setor público e *stakeholders*, buscando evidenciar os avanços, as mudanças, os desafios, a existência de credibilidade e dificuldades enfrentadas, bem como quem são os usuários das informações comunicadas.

A primeira entrevista foi realizada com o contador chefe. Ao final da entrevista foi solicitada a indicação de outro possível participante da pesquisa para participar da entrevista, método este conhecido como *snowball*. A definição do número de entrevistados ocorreu por amostragem por saturação, ou seja, foi interrompido o recrutamento de novos participantes no momento em que se percebeu que elementos novos não estavam sendo mais apreendidos (Fontanella et al., 2011). A pesquisa contou com a participação de 11 participantes.

As entrevistas foram realizadas entre os dias 18 de março de 2024 e 20 de abril de 2024. As entrevistas foram agendadas em dia e horário marcados, com antecedência e realizadas via Google Meet. Foram utilizados códigos, ao invés de nomes e/ou cargos, para manter o anonimato dos entrevistados, conforme é apresentado no Quadro 2.

**Quadro 2-** Participantes da Pesquisa por meio de entrevistas semiestruturadas

Participantes da Pesquisa	Código	Formação	Secretaria de atuação
Participantes da Pesquisa entrevistados 1	PPE1	Contador	Planejamento, Orçamento e Gestão
Participantes da Pesquisa entrevistados 2	PPE2	Contador	Planejamento, Orçamento e Gestão
Participantes da Pesquisa entrevistados 3	PPE3	Contador	Fazenda
Participantes da Pesquisa entrevistados 4	PPE4	Contador	Fazenda
Participantes da Pesquisa entrevistados 5	PPE5	Contador	Fazenda
Participantes da Pesquisa entrevistados 6	PPE6	Contador	Planejamento, Orçamento e Gestão
Participantes da Pesquisa entrevistados 7	PPE7	Contador	Planejamento, Orçamento e Gestão
Participantes da Pesquisa entrevistados 8	PPE8	Contador	Fazenda
Participantes da Pesquisa entrevistados 9	PPE9	Contador	Controladoria-Geral do Município
Participantes da Pesquisa entrevistados 10	PPE10	Contador	Planejamento, Orçamento e Gestão
Participantes da Pesquisa entrevistados 11	PPE11	Contador	Fazenda

Fonte: Dados da Pesquisa.

As transcrições foram realizadas com a ferramenta de transcrição Tactiq, uma inteligência artificial para transcrição de reuniões no Zoom, Google Meet e MS Teams. Por sua vez, a análise dos textos transcritos das entrevistas foi realizada com o *software* ATLAS TI.

Os dados foram analisados por meio da Análise Descritiva e Análise de Conteúdo. Por intermédio da primeira foi observado e descrito como são abordadas a evolução da informação contábil e a credibilidade, bem como ela é apresentada. Por sua vez, a Análise de Conteúdo auxiliou na compreensão sobre as categorias de análise, sendo elas a dimensão produtiva e a dimensão observacional, baseadas na Teoria da Comunicação. Acredita-se que a utilização

destas categorias proporcionou uma análise ampla sobre o processo de comunicação de informações contábeis do setor público municipal brasileiro.

Esta pesquisa e seus instrumentos de coleta de dados foram submetidos ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa para apreciação e aprovação, Número do Parecer: 6.760.371. A coleta de dados foi iniciada após aprovação do estudo no Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), conforme a Resolução nº 466/2012, que trata das pesquisas envolvendo seres humanos. No ato da participação foi informado que todos dados coletados são mantidos em sigilo e utilizados apenas para fins acadêmicos, bem como foi disponibilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, descrevendo detalhadamente os termos de participação na pesquisa, as compensações e garantias dos processos éticos.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 Contexto Institucional Contemporâneo do processo de comunicação de informações contábeis**

No processo de produção, elaboração e o modo como serão comunicadas as informações contábeis, depende-se da percepção dos produtores delas, assim como há a necessidade de normas, sistemas e leis. As ações dos produtores das informações contábeis são o principal ato para a geração destas informações, sendo que a informação contábil é um importante mecanismo para o fortalecimento da democracia. Neste contexto, segundo PPE7: “Porque as informações que a gente faz é exatamente para dar transparência, né? Para dar transparência, para gerar relatórios que qualquer pessoa possa ter acesso, né? ”.

No fragmento enfatiza-se que, para os produtores das informações entrevistados, a transparência é importante para o processo de comunicação das informações contábeis. Como destacado na literatura (Bakar; Saleh, 2011; García-Tabuyo; Saez-Martin; Caba-Perez, 2017; Peres, 2017; Ramos; Klann, 2019; Rudzioniene; Juozapaviciute, 2013), a comunicação eficaz dessas informações é essencial para manter os *stakeholders* informados sobre as atividades do município. Além disso, na Constituição Federal de 1988, assegura-se o direito à informação. Esse direito permite que os *stakeholders* acompanhem as ações do governo, incluindo a gestão dos orçamentos públicos, possibilitando que eles exerçam seus direitos democráticos de participação e fiscalização.

Em um contexto mais amplo de preocupações sobre desinformação na sociedade contemporânea, como destacado por Reisach (2021), a disseminação de informações percebidas como credíveis é essencial. A transparência na comunicação das informações contábeis contribui para a construção e a manutenção dessa credibilidade, ao fornecer dados confiáveis e precisos que ajudem a combater a propagação de informações imprecisas ou falsas.

Sobre as atuais mudanças no âmbito contábil aplicado ao setor público, PPE10 destacou: “nesse instante a área pública está passando por um processo de readequação para que a contabilidade seja efetivamente um instrumento de gestão, um instrumento de fornecimento de dados para tomada de decisão”. Essa mudança está relacionada ao processo de adoção das IPSAS, conforme PPE3:

Ah! Com certeza é difícil para o setor público se adaptar todo esse processo de convergência, não é fácil, né? No setor público as coisas caminham muito mais devagar, mas o que nós já caminhamos em relação a convergência, a implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais, nós já caminhamos muito, né? Nós já implantamos quase todos os procedimentos contábeis patrimoniais. A gente percebe uma qualidade absurda. É totalmente diferente se você pegar um balanço patrimonial de 2014.

Tais achados estão presentes na literatura acerca do tema (Araújo; Souza, 2020; Cuadrado-Ballesteros; Bisogno, 2021; Gama; Duque; Almeida, 2014; Neves; Gómez-Villegas, 2020; Ramos; Klann, 2019; Rudzioniene; Juozapaviciute, 2013; Schmidhuber; Hilgers;

Hofmann, 2022), que enfatizaram a importância deste processo de adoção das IPSAS para a ampliação da emissão de dados contábeis de alta qualidade e para comunicar informações contábeis mais próximas do que ocorre na ótica privada.

Ainda segundo PPE10, a contabilidade aplicada ao setor público sofre com percalços, como por exemplo:

Formação de mão de obra para tratar desse assunto não temos, pelo que a gente ouve aí no Brasil. Ainda não temos uma massa qualificada, uma massa crítica para atuar nesse segmento. E aí usando também do conhecimento acadêmico, né? Se tivesse que sugerir aqueles iniciantes sugeriria, sem dúvida, atuação e especialização na área pública. (PPE10)

A falta de mão de obra qualificada no setor público gera desafios para a legitimidade e eficácia do governo. Investir na formação e especialização na área pública é essencial para promover a competência técnica, transparência, participação dos cidadãos e informações de credibilidade, fortalecendo a legitimidade do governo perante seus *stakeholders*.

Outra dificuldade ocorre em virtude de as pessoas não conseguirem compreender o que está sendo disponibilizado nas informações contábeis. Segundo todos os participantes da pesquisa, por meio das entrevistas, este é um problema comum que atrapalha, inclusive, o processo de monitoramento dos atos da gestão pública. Esta limitação atrapalha o exercício da democracia. Conforme PPE8:

Acho que há uma falta de monitoramento da contabilidade por parte da sociedade devido a uma questão cultural mesmo, sabe? Ninguém ensina isso. Além da questão da escolaridade que atrapalha o entendimento sobre o que é emitido. Outro problema é a renda, se você precisa se preocupar com aluguel, comida e outras coisas, você não consegue se preocupar com a contabilidade pública.

A contabilidade aplicada ao setor público pode auxiliar na promoção de princípios constitucionais e proporcionar uma compreensão mais ampla sobre a criação de valor público e o cenário econômico. Portanto, é essencial que a sociedade compreenda e acompanhe a informação contábil pública para garantir a responsabilidade na gestão dos recursos. Todavia, mediante a ausência de direitos de segunda geração<sup>2</sup>, torna-se difícil ter esse olhar de importância para a contabilidade pública.

A contabilidade pública pode fornecer informações cruciais que afetam diretamente a vida dos cidadãos, como a avaliação e o monitoramento das ações planejadas pelo governo. Portanto, é importante superar essas barreiras de escolaridade e renda para garantir que todos os cidadãos possam participar ativamente do monitoramento e da compreensão da contabilidade pública.

A matéria da contabilidade fornece informações importantes para a sociedade. Infelizmente, esta não está preparada para entender o que a contabilidade oferece. Assim, como a sociedade muitas vezes não está preparada também em outras disciplinas, em outras áreas, seja no direito, seja da Medicina. Só que a contabilidade a sociedade em geral deveria valorizar mais, porque a vida de uma empresa, a vida de uma sociedade, a vida dos municípios está nas mãos dos contadores. (PPE10)

Além das condições próprias do indivíduo, como renda e escolaridade, há também o conhecimento leigo que pode englobar estes elementos ou não, principalmente no que tange a emissão de informações técnicas, fator que dificulta a compreensão de pessoas não especialistas sobre um determinado tema.

As informações contábeis prestadas para a sociedade elas têm um nível de tecnicidade, né? Nível técnico muito profundo, porque nós temos algumas regras a seguir na forma de apresentar informação, o que faz com que ela se torne muito técnica e, às vezes, de difícil compreensão da sociedade em geral. (PPE3)

Neste cenário, é importante destacar que a complexidade das informações contábeis fornecidas, em razão de um nível técnico, pode dificultar a compreensão geral. Essa dificuldade de compreensão é um desafio comum enfrentado no contexto da comunicação contábil, conforme estudos (Guerreiro, 1989; Himick et al., 2016). A comunicação contábil muitas vezes é caracterizada por sua linguagem altamente técnica e pela conformidade rigorosa com as regras e padrões contábeis. Isso pode afastar os *stakeholders*, que podem possuir diferentes níveis de conhecimento e interesse no assunto. Para alcançar a legitimidade desejada pelo setor público, é essencial que as informações contábeis sejam compreensíveis e acessíveis a todos os públicos, incluindo aqueles com conhecimento técnico limitado. Isso implica não apenas em fornecer informações técnicas precisas, mas também em apresentá-las de maneira acessível.

Às vezes, como técnica eu vejo que tem umas coisas que talvez fossem mais importantes e, às vezes, um órgão superior, que é o que determina para gente, ele não consegue enxergar isso então, às vezes ele pede umas coisas que eu acho que não vai fazer diferença, entendeu? Que às vezes dá um trabalho para você fazer, às vezes mandar, mas não vai fazer diferença, entendeu? Não vai ajudar na transparência. (PPE7)

Um dos grandes impulsionadores das informações contábeis serem emitidas com tecnicidade são as próprias regulamentações. Esta percepção está em Dowling e Pfeffer (1975), que demonstraram que, mesmo em países democráticos, as leis e valores devem estar relacionados, a legitimidade não é obtida apenas pelo que é legal ou ilegal, haja vista que os valores que definem a legitimidade são voláteis, enquanto as normas legais tendem a ser mais rígidas ou semirrígidas. Neste caso, cabe ao ente federativo, no caso o município, identificar um modo de tornar a comunicação compreensível para todos. Segundo PPE4 e PPE2:

Então, eu acho que nesse sentido, a administração pública poderia oferecer oficinas abertas ao público ou então seminários gravados de orientação: Olha, a prefeitura de Belo Horizonte, assim como todos os órgãos, é obrigada a divulgar mensalmente os relatórios, você pode acessar a página da transparência, verificar lá as informações, elas são disponibilizadas nesse formato por causa disso e disso, né? E pegar assim, eu acho que o mais importante é pegar grandes números que são de maior interesse e importância para a sociedade e tentar explicar isso de uma forma um pouco melhor, quanto que a prefeitura arrecadou dessa receita, quanto que foi destinada a despesa com pessoal, como é que isso é apurado etc. Então, acho que uma primeira sugestão seria produzir um conteúdo mesmo de orientação, disponibilizar talvez no portal da prefeitura, né? Para a gente atingir um público maior assim. E a gente já disponibiliza canais de comunicação, já tem a Lei de Acesso à Informação. Então, as pessoas podem solicitar qualquer dado, qualquer esclarecimento, qualquer informação. Eu acho que a gente poderia era melhorar a divulgação de acesso desses mecanismos.

Talvez a gente precisasse unir um pouco mais dados, porque quando eu público os dados financeiros, quanto que teve de empenho e liquidação e pagamento, mas assim isso não quer dizer muita coisa para a população e eu entendo. Precisa de vir, por exemplo: Sei lá eu gastei x milhões na educação, gastei com quantas escolas? Quantos livros didáticos foram comprados? Quantos uniformes para os meninos foram comprados? Metas físicas mesmo, não só metas financeiras. (PPE2)

As sugestões apresentadas demonstraram uma preocupação em promover uma melhor comunicação, por meio de uma mudança na dimensão produtiva, favorecendo a legitimidade da administração pública, haja vista que tais ações tendem a tornar as informações mais acessíveis e compreensíveis para os *stakeholders*. Neste cenário, ocorreria uma ampliação da eficácia da comunicação entre setor público e os cidadãos leigos, que provavelmente são os mais afetados pela dificuldade de compreender informações contábeis.

A contabilidade é um importante mecanismo para a democracia. Por isso, a comunicação das informações contábeis é importante não só para a legitimidade organizacional do município, mas também para a evolução do modo de exercer a cidadania. Para tanto, a

ciência contábil aplicada ao setor público vem passando por mudanças, buscando satisfazer a necessidade dos *stakeholders* quanto a comunicação de informações.

#### **4.2 Produtores: O processo de comunicação de informações contábeis com credibilidade**

A comunicação de informações contábeis é importante para que o município de Belo Horizonte seja identificado como legítimo e, para tanto, informações de credibilidade são essenciais. A produção de informações contábeis dotadas e, concomitantemente, percebidas como de credibilidade é um importante mecanismo para o processo de comunicação entre setor público e seus *stakeholders*, sendo assim uma ferramenta para a garantia e exercício da democracia. Contexto já percebido segundo os participantes da pesquisa nas dimensões produtiva e observacional.

Neste contexto, é importante destacar o que é uma informação de credibilidade para aqueles que produzem essas informações. De acordo com PPE5 e PPE3, tem-se que:

Para mim, uma informação de credibilidade, sendo muito simplista, e aquela que pode ser confirmado de algum modo por outros órgãos, entendeu? Sempre tem uma confirmação dupla e também passar para auditoria. Acho que o processo de auditoria é fundamental nessa parte de credibilidade, né? (PPE5)

Para mim, uma informação que passa credibilidade é aquela que transcreve exatamente o que aconteceu, né? Esse é a nossa preocupação aqui. O que aconteceu e como que aconteceu. Ela precisa retratar exatamente estando certo ou estando errado, né? Então, às vezes começa um erro ou uma falha aqui, e tem que ser tratado, mesmo que seja uma falha ela tem que ser retratada e tem que ser explicada em nossos demonstrativos. Então, para mim o que reflete a credibilidade da contabilidade é refletir em suas demonstrações contábeis nas notas explicativas sobre o que realmente aconteceu. (PPE3)

De acordo com todos produtores de informações contábeis do setor público municipal analisado, as informações emitidas por eles são de credibilidade. Conforme a fala de PPE8: “A gente faz o máximo de tudo para fechar tudo certinho, sabe? Entregar uma informação de credibilidade”.

O trecho demonstra a existência de uma conscientização sobre a importância da credibilidade e um esforço ativo para garantir a qualidade das informações contábeis. Destacou-se que a obtenção de informações percebíveis como de credibilidade requer não apenas precisão técnica, mas também transparência, qualidade no processo de comunicação e engajamento dos produtores de informações contábeis para garantir a confiança dos *stakeholders* no setor público municipal. Além disso, os produtores evidenciaram técnicas que auxiliam na garantia de informações de credibilidade, principalmente no que tange a subcategoria de qualidade da informação contábil.

Entendo que sim, com certeza a gente tem informação contábil de muita credibilidade. A gente faz um “*double check*” assim, sempre que vai publicar uns dados fazemos uma ampla conferência na confiabilidade daquele dado. Na emissão de relatórios e tal, tem-se muita preocupação sempre no momento de publicação desses dados, sabe? Então, eu acho que sim e, principalmente, pelo lado político, assim a gente sabe que a Câmara está sempre em cima de cada coisa que vai ser publicado. Por isso, temos uma dupla checagem para ter certeza de não tá publicando nada errado, nada equivocado enfim. (PPE2)

Nós trabalhamos com o nível de informação bem apurado, porque nós temos três sistemas de informação: patrimonial, orçamentário e o controle. E nesse relacionamento entre eles a gente consegue validar e fazer esse confronto entre eles, o que nos garante um maior nível de confiança. A gente confronta bastante essas informações para que tudo seja excelente, de muita qualidade. (PPE11)

Mediante ao exposto, percebeu-se sobre a importância da credibilidade na informação contábil nas informações emitidas por Belo Horizonte, e a implementação de procedimentos rigorosos adotados para garantir a precisão dos dados é algo presente no cotidiano na dimensão

produtiva analisada. A relação entre a credibilidade da informação contábil e a obtenção de legitimidade para o setor público foi destacada como um aspecto fundamental.

Desta forma, pode-se utilizar a Teoria da Legitimidade para explicar como a percepção de que as informações contábeis são de credibilidade, de acordo com os valores e normas sociais, e contribui para a legitimidade dos atos públicos, conforme Dowling e Pfeffer (1975) e Wang et al. (2014). Isso ressalta a importância de um processo de comunicação entre emissor e receptores confiável, beneficiando não apenas os *stakeholders*, mas também contribuindo para uma melhor gestão.

Outro ponto que favoreceu essa preocupação com as informações contábeis é o fato de haver um controle social proporcionado pela Câmara de Vereadores do município. Adicionalmente, os produtores das informações contábeis garantiram que a existência de todo o processo de fiscalização auxilia na garantia de informações dotadas de credibilidade. Conforme PPE9:

As informações contábeis emitidas nos perfis são de credibilidade. O que assegura uma maior credibilidade é que o mesmo dado você encontra lá no portal da transparência. E pensa assim, olha município foi lá e publicou o balanço anual, por exemplo, aí você pensa bom essa informação aqui é confiável, né? Essa interrogação ela pode existir, agora quando você vai se aprofundando você vê que tem um sistema com regras, que existe uma legislação que regula tudo isso, que existe uma auditoria interna através da Controladoria do município e uma auditoria externa através do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e que também acompanha.

Todas as informações contábeis do município, elas são geradas para matriz contábil da Secretaria Tesouro Nacional. Então, segue uma padronização e um sistema de verificação e validação desses órgãos reguladores muito rigorosos. Então, na origem a informação já é verificada e validada pela Secretaria de Tesouro Nacional. Então assim, não só é existe a credibilidade, como a gente vem cumprindo rigorosamente essas validações e esses critérios automatizados e a gente foi premiado nos dois últimos ou três últimos anos naquele prêmio de qualidade da informação contábil do Brasil inteiro. Assim, o município de Belo Horizonte se destaca dentre as capitais então. Vai além de da nossa obrigação, eu acho que hoje no município de Belo Horizonte ele prima muito por esses mecanismos de controle e a gente segue rigorosamente para garantir essa credibilidade junto à sociedade. (PPE4)

Considerando as afirmativas fornecidas pelos produtores de informações contábeis, ficou claro que existe uma preocupação com a credibilidade e a qualidade das informações contábeis divulgadas, haja vista que os participantes das entrevistas mostraram a busca por ampliar a percepção de haver credibilidade das informações, no que tange elementos relacionados a características normativas. O processo de verificação e validação conduzido pela Secretaria do Tesouro Nacional confere uma base sólida na credibilidade da fonte e na confiança, amplamente reconhecida por meio de prêmios de qualidade da informação contábil.

A padronização e validação das informações contábeis não apenas garantem a credibilidade dos dados, mas também contribuem significativamente para a obtenção de legitimidade do setor público. Na Teoria da Legitimidade, segundo Deegan (2019), destaca-se a importância da percepção de que as ações de uma organização são apropriadas e desejáveis de acordo com os valores e normas sociais, e a comunicação transparente e confiável das informações contábeis desempenha um papel fundamental nesse processo. Ao adotar esses mecanismos de controle e garantir a credibilidade das informações, o setor público fortalece sua legitimidade perante os *stakeholders*, consolidando sua posição como uma instituição credível.

Nós aqui estamos sempre preocupados com a forma como as informações são demonstradas, como elas vão ser levadas para a sociedade. A gente tem essa

preocupação constante de representar exatamente o que aconteceu e tentar explicar aquilo que fugiu do normal. (PPE3)

Uma comunicação eficaz das informações contábeis contribui para reduzir a desconfiança e o ceticismo dos *stakeholders* em relação ao município. A existência de padrões na produção e divulgação das informações, aliada a uma política de comunicação acessível, demonstra um compromisso com a *accountability* e a transparência. Isso fortalece a credibilidade entre as partes interessadas e as ações governamentais.

Mas paralelamente a isso, a gente tem muita coisa que não tem credibilidade nenhuma, que vem de pessoas que não tem conhecimento técnico para falar sobre o assunto que acessam isso de uma forma ou outra, seja via portal do governo, seja via algum "insider" que tem no governo, que está lá para fornecer essas informações para jornalistas ou para outros partidos políticos. Então, esse crivo do que tem credibilidade, do que não tem. (PPE1)

No contexto da Teoria da Comunicação, conforme Bedford e Baladouni (1962), a compreensão desses desafios causados por pessoas que emitem desinformação envolve a análise dos elementos e dimensões do processo comunicativo. A fonte, a mensagem, a mídia e a confiança são elementos fundamentais nesse processo de comunicação de informações de credibilidade, sendo que esta desempenha um papel crucial na garantia da eficácia da comunicação contábil. Na dimensão observacional destaca-se a necessidade de considerar as condições do receptor para compreender e utilizar as informações de forma completa e coerente com a tomada de decisão.

Em um contexto onde a credibilidade das informações é questionada, é essencial adotar mecanismos que promovam o pensamento crítico sobre a ocorrência ou não de credibilidade na informação recebida. O grande problema são as informações emitidas em fontes diferentes da fonte original, pois dificulta o processo de averiguação, o que pode acarretar na ausência de credibilidade da fonte. Outro ponto, é a possibilidade do próprio município de Belo Horizonte manipular alguma informação a fim de que ela seja utilizada em seu benefício, mitigando a credibilidade da mensagem. Um exemplo sobre isso é o como informações contábeis emitidas nos portais e nas redes sociais da prefeitura aparecem proporcionando comportamentos/sentimentos distintos nos usuários, nos quais na rede social, majoritariamente, foram neutros, exceto no Facebook, e nos portais houve uma prevalência dos comportamentos negativos, de modo que a neutralidade foi menos incidente.

Sempre com muito cuidado, com muita cautela e procurando ser mais fiel possível ao que aconteceu porque ali leva a nossa assinatura, um contador é corresponsável. Eu sou servidor efetivo. Então, eu não tenho nenhum viés político, não tem nenhum compromisso. O meu compromisso é com o município de Belo Horizonte e com cidadão, com a sociedade então. Aqui na contabilidade da prefeitura de Belo Horizonte a maioria dos servidores são efetivos. (PPE3)

Um ponto importante a ser destacado no processo de emissão de informações de credibilidade são as mudanças. Neste contexto, o uso da internet, comunicação por meio de redes sociais, modos mais rápidos e dinâmicos de comunicar facilitaram a relação entre o município de Belo Horizonte e *stakeholders*. Conforme PPE1:

Eu acho que é importante, a gente tem tido boas evoluções nos últimos anos em relação a isso, né? Acho que a cada ano que passa a gente consegue ter formas melhores de comunicar com a sociedade sobre as questões de governo de forma geral, né? Especificamente, sobre a contabilidade ainda é bem complexo porque é um tema extremamente técnico, que gera uma série de documentos formais. Mas mesmo nesse ponto, acho que a gente tem evoluído. A gente sabe que tem poucos setores da sociedade que de fato tem interesse nesse tipo de informação, mas quanto mais disponível e acessível é melhor para transparência do governo.

A busca por uma maior transparência e informações disponíveis está de acordo com os pressupostos democráticos que regem o Brasil. Todavia, não apenas por este motivo a emissão

de informações é importante por parte do setor público, visto que para ele é necessário que os *stakeholders* o percebam com legítimo. Com base no estudo de Himick e outros (2016), a organização pública além de visar obter legitimidade técnica, deve buscar também a percepção dos leigos. Neste contexto, tem-se a fala de PPE2:

Eu acho que tem duas questões bem específicas sobre essa divulgação de dados, né? Acho que é muito importante que a gente tenha dados de fato compreensíveis para a sociedade civil que quer analisar aquilo. Então, talvez uma transformação do que a gente tem de informações para algo que seja um pouco mais compreensível, mais fácil da de um cidadão comum abrir e conseguir analisar. A gente tem tentado fazer algumas coisas nesse sentido, como a elaboração de alguns painéis para tornar mais dinâmica a informação e que deixe isso mais fácil de ser entendido, né? E aí, por outro lado, você tem a necessidade das pessoas técnicas que realmente precisam da informação para fazer uma análise um pouco mais aprofundada das questões contábeis e orçamentárias. (...) Acho que são duas coisas que a gente precisa: deixar mais dados abertos para especialistas e mais dados de fácil compreensão para sociedade civil de forma geral.

Esse debate reflete diretamente a importância da credibilidade das informações contábeis e sua relação com os diferentes *stakeholders* envolvidos. A credibilidade das informações contábeis é fundamental para aumentar a legitimidade dos atos públicos. Além disso, a credibilidade é percebida de diferentes maneiras pelos *stakeholders*, sejam eles indivíduos, organizações ou sociedade civil em geral.

Nesse sentido, a comunicação torna-se um mecanismo tanto de estímulo quanto de proteção, refletindo a dinâmica de mercado e a necessidade de legitimidade do setor público. O processo de produção das informações contábeis é crucial para garantir sua credibilidade e, conseqüentemente, sua legitimidade no setor público. A comunicação eficaz das informações contábeis é vista como um mecanismo de legitimação ou deslegitimação, influenciando a percepção dos *stakeholders* sobre a transparência e a prestação de contas do governo. Portanto, garantir a credibilidade das informações contábeis é fundamental para promover a confiança e a legitimidade do setor público.

Apesar de avanços no processo de comunicação de informações contábeis do setor público municipal de Belo Horizonte, foi notável a existência de desafios que devem ser sanados, principalmente, no que tange ao envolvimento de todos. Mitigar estes problemas é crucial para a legitimação das ações governamentais do município. A credibilidade das informações contábeis é um elemento essencial para o exercício da democracia, favorecendo assim a avaliação e o monitoramento dos atos governamentais por parte dos *stakeholders*.

No entanto, a credibilidade dos produtores pode ser afetada por uma série de fatores. Conforme o estudo de Westerman, Spence e Van Der Heide (2014), a credibilidade é uma percepção e, por isso, pode ser influenciada por muitas coisas, incluindo escândalos, falhas políticas e assimetria de informações entre o governo e os cidadãos, que podem afetar a confiança, informações emitidas por fontes sem credibilidade, uso de mídias não próximas dos usuários ou mensagens sem qualidade e com falsas informações.

Como exemplo de “manchete” que pode afetar negativamente a credibilidade do processo de comunicação de informações contábeis no município de Belo Horizonte e, conseqüentemente, deslegitimá-lo, tem-se; “CPIs da Câmara Municipal vão apurar transporte público e gastos da Prefeitura de BH na pandemia”, título da reportagem publicada em 10 de maio de 2021 pelo G1 (disponível em <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/05/10/cpis-da-camara-municipal-vaio-apurar-transporte-publico-e-gastos-da-prefeitura-de-bh-na-pandemia.ghtml>). Para superar essas lacunas, o processo de comunicação deve ser eficaz e considerar as expectativas e necessidades dos diversos *stakeholders*, sejam eles leigos ou especializados no assunto contábil.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste contexto, é importante destacar que a busca do município em ter este processo de comunicação, capaz de auxiliar na legitimidade perante aos *stakeholders*, não se trata apenas de um modo benevolente do poder público interagir com as partes interessadas, mas é também um mecanismo útil para se promover e, assim, permanecer no poder em razão do seu alinhamento com as partes interessadas. Portanto, um processo de comunicação de informações contábeis eficaz é útil não só para o exercício da cidadania e garantia dos direitos democráticos, mas também é importante para o exercício da carreira política.

Os resultados da pesquisa evidenciaram que o município de Belo Horizonte tem atuado buscando aperfeiçoar o seu modo de comunicar informações contábeis, seja por meio de uma cartilha para o cidadão, seja por meio de redes sociais. Estas ações são essenciais para a disseminação de informações contábeis credíveis e transparentes, principalmente, em cenários de desinformação e *Fake News*.

Outro ponto identificado foi que os produtores de informações contábeis não identificaram os cidadãos leigos como os principais usuários das informações contábeis emitidas pelo município de Belo Horizonte, isto porque segundo eles há uma ausência de familiaridade entre contabilidade e cidadãos leigos. Neste cenário, foi apontada a existência de iniciativas de aproximação entre a contabilidade e cidadãos leigos, bem como foi refletido sobre ações que não ocorrem, mas que poderiam auxiliar no processo comunicativo se fossem implementadas. Emergiu-se a discussão acerca de como características como educação, renda e cultura influenciam no distanciamento entre os cidadãos leigos e as informações contábeis, situação que dificulta o uso dessa ferramenta para monitoramento e avaliação do setor público. A realidade de muitos brasileiros pode vir a interferir na usabilidade das informações contábeis.

De modo complementar, tem-se que os produtores das informações evidenciaram que as informações contábeis necessitam possuir muita tecnicidade para cumprir seus requisitos perante a fiscalização. Contudo, informações extremamente técnicas são difíceis de serem compreendidas por *stakeholders*, principalmente, os leigos. Isso torna necessário adaptações para conseguir realizar uma comunicação eficaz, capaz de auxiliar no exercício da democracia, mas também de possibilitar que o ente federativo seja entendido como legítimo.

Sobre a elaborações de informações de credibilidade, os produtores de informações participantes da pesquisa evidenciaram que há uma preocupação para que as informações sejam percebidas de tal modo. Todavia, identificou-se que existem quesitos que ainda precisam ser aprimorados, sendo o principal a capacidade de todos os *stakeholders* conseguirem compreender a informação.

Como limitação da pesquisa identificou-se que os resultados encontrados não podem ser generalizados, pois, tratam-se de elementos encontrados no município de Belo Horizonte. Assim, realidades distintas podem acarretar em resultados distintos. Pesquisas futuras podem inserir outros participantes da pesquisa, como representantes do Poder Executivo e Judiciário, auditores e diferentes grupos demográficos no que tange idade, nível de escolaridade e ocupação, a fim de identificar como eles compreendem o processo de elaboração e comunicação das informações contábeis e como percebem a credibilidade.

<sup>1</sup> Legitimidade, neste estudo, é um conceito que se refere as ações se uma entidade, pessoa ou organização serem socialmente validadas por parte do sistema social em que ela está inserida (Rossoni, 2016).

<sup>2</sup> Direitos de segunda geração estão relacionados ao conceito de igualdade, abrangendo aspectos econômicos, sociais e culturais. Esses direitos são compreendidos como positivos, exigindo que o governo os respeite, promova e cumpra, conforme a disponibilidade de recursos. Esses direitos garantem aos membros da população condições e tratamento iguais.

## REFERÊNCIAS

- Agostino, D., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2022). Digitalization, accounting and accountability: A literature review and reflections on future research in public services. *Financial Accountability & Management*, 38(2), 152–176. <https://doi.org/10.1111/faam.12301>
- Baldissera, J. F., Dall'Asta, D., Vesco, D. G. D., Scarpin, J. E., & Fiirst, C. (2023). Determinants of public transparency: A study in Brazilian local governments. *Public Money & Management*, 43(4), 331–339.
- Batistella, A. J., Magro, C. B. D., Mazzioni, S., & Paulo, E. (2021). Relevância da informação contábil e cultura nacional. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 15, e169533–e169533. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2021.169533>
- Castelo Branco, M., & Lima Rodrigues, L. (2006). Communication of corporate social responsibility by Portuguese banks: A legitimacy theory perspective. *Corporate Communications: An International Journal*, 11(3), 232–248.
- Dando, N., & Swift, T. (2003). Transparency and Assurance Minding the Credibility Gap. *Journal of Business Ethics*, 44(2), 195–200. <https://doi.org/10.1023/A:1023351816790>
- Dechow, P., Ge, W., & Schrand, C. (2010). Understanding earnings quality: A review of the proxies, their determinants and their consequences. *Journal of Accounting and Economics*, 50(2), 344–401. <https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2010.09.001>
- Deegan, C. M. (2019). Legitimacy theory: Despite its enduring popularity and contribution, time is right for a necessary makeover. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(8), 2307–2329. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-08-2018-3638>
- García-Tabuyo, M., Saez-Martin, A., & Caba-Perez, C. (2017). Proactive disclosure of public information: Legislative choice worldwide. *Online Information Review*, 41(3), 354.
- Gomes, R. C., Osborne, S. P., & Guarnieri, P. (2020). Influências dos stakeholders e desempenho do governo local: Uma revisão sistemática da literatura. *Revista de Administração Pública*, 54, 448–467. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180256x>
- Lee, M. T., & Raschke, R. L. (2023). Stakeholder legitimacy in firm greening and financial performance: What about greenwashing temptations?☆. *Journal of Business Research*, 155, 113393. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2022.113393>
- Leoni, G., Lai, A., Stacchezzini, R., Steccolini, I., Brammer, S., Linnenluecke, M., & Demirag, I. (2021). Accounting, management and accountability in times of crisis: Lessons from the COVID-19 pandemic. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(6), 1305–1319. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-05-2021-5279>
- Magness, V. (2006). Strategic posture, financial performance and environmental disclosure: An empirical test of legitimacy theory. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(4), 540–563. <https://doi.org/10.1108/09513570610679128>
- Meijer, A. (2014). Transparência. Em M. Bovens, R. Goodin, & T. Schillemans (Orgs.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (p. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0043>
- MUH, M. N. F., Mahfudnurnajamuddin, Semmaila, B., & Nurfadillah, N. (2022). Determinants
- Riege, A., & Lindsay, N. (2006). Knowledge management in the public sector: Stakeholder partnerships in the public policy development. *Journal of Knowledge Management*, 10(3), 24–39. <https://doi.org/10.1108/13673270610670830>
- 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>
- Wynne, B. (2008). Elephants in the rooms where publics encounter “science”? A response to Darrin Durant, “Accounting for expertise: Wynne and the autonomy of the lay public”. *Public Understanding of Science*, 17(1), 21–33.





