

USOS DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL POR AGENTES POLÍTICOS: REVISITANDO A LITERATURA

João Paulo de Brito Nascimento*

Fernanda FilgueirasSauerbronn**

Carla Leila Oliveira Campos***

Denise Carneiro dos Reis Bernardo****

Resumo: Considerando os usos da informação contábil por agentes políticos, este trabalho tem o objetivo de apresentar uma revisão de literatura sobre o tema. Para tanto, realizamos um levantamento no Portal de Periódicos CAPES, utilizando palavras-chave relacionadas ao assunto. A partir dessa pesquisa, encontramos 29 (vinte e nove) artigos em periódicos internacionais que abordavam a temática. Os trabalhos investigaram os usos das informações contábeis em governos centrais e locais em países europeus, estadunidenses e asiáticos, não sendo encontrado nenhum artigo no âmbito brasileiro. Uma vez que as reformas contábeis que se iniciaram nos anos 2000 com as práticas gerencias da *New Public Management* (NPM) demandam que o setor público adote esse tipo de informação como forma de *accountability* e governança, apontamos para a necessidade de definição

* Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras – UFLA. Professor da Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG, Varginha/MG, Brasil, e Doutorando em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro/RJ, Brasil. E-mail: joaopaulo.unifal@gmail.com.

** Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro/RJ, Brasil. E-mail: fernanda.sauerbronn@facc.ufrj.br.

*** Doutora em Estudos Linguísticos pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Professora da Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG, Varginha/MG, Brasil. E-mail: carlalcampos@globo.com.

**** Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras – UFLA. Professora da Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ, São João del-Rei/MG, Brasil. E-mail: denisecarneiroprof@gmail.com.

de uma agenda de pesquisa sobre o tema no cenário nacional. E, devido à complexidade dos fenômenos políticos, entendemos que *mix methods* são os mais recomendados para a abordagem dessas pesquisas, bem como métodos advindos das teorias da linguagem e do discurso.

Palavras-chave: Informação contábil; agentes políticos; política; revisão de literatura.

USES OF ACCOUNTING INFORMATION BY POLITICAL AGENTS: REVISITING THE LITERATURE

Abstract: Considering the uses of accounting information by political agents, this paper aims to present a literature review on the topic. For this, we conducted a search on the CAPES Journal Portal, using keywords related to the subject. From this research, we found 29 (twenty-nine) articles in international journals that addressed the theme. The papers investigated the uses of accounting information in central and local governments in European, American and Asian countries, and no article was found in the Brazilian scope. The accounting reforms that began in the 2000s with the management practices of New Public Management (NPM) demand that the public sector adopt this type of information as a form of account ability and governance. Sowe identified the need to define a research agenda on the topic on the national scene And, due to the complexity of political phenomena, weunder stand that mix methods are the mostre commended for the approach of this research, as well as methods derived from the theories of language and discourse.

Keywords: Accounting information; political agents; politics; literature review.

Resumen: Considerando los usos de la información contable por parte de los agentes políticos, este artículo tiene como objetivo presentar una revisión de la literatura sobre el tema. Con este fin, realizamos una em cuesta en el portal CAPES Journal, utilizando palabras clave relacionadas con el tema. De esta investigación, encontramos 29 (veinti nueve) artículos en revistas internacionales que abordaron el tema.Los trabajos investigaron los usos de la información contable em gobiernos centrales y locales en países europeos, americanos y asiáticos, y no se encontróningún artículo em el ámbito brasileño. Dado que las reformas contables que comenzaron em la década de 2000 com las prácticas de gestión de la Nueva Gestión Pública (NPM) exigen que el sector público adopte este tipo de información como una forma de rendición de cuentas y gobernanza, señalamoslanecesidad de definir una agenda para investigación sobre el tema em la escena nacional.Y, debido a la complejidad de los fenómenos políticos, entendemos que los métodos mixtos son los más recomendados para el enfoque de esta investigación, así como los métodos derivados de las teorias del lenguaje y el discurso.

Palabras clave: información contable; agentes políticos; política revisión de literatura.

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é apresentar uma revisão de literatura sobre os usos da informação contábil por agentes políticos no âmbito do exercício das atividades de governo e legislativo.

A partir da implementação das práticas gerenciais da *New Public Management* – NPM, a demanda por informações de desempenho e contábil no setor público foi alavancada pela necessidade de maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, *accountability* e governança. Motivados por essa realidade contextual, os estudos acerca dos usos políticos dessas informações passaram a ocupar um lugar de destaque na literatura do setor público.

Desse modo, o interesse pelo tema dos usos da contabilidade no contexto político surgiu nos anos 2000. Essa constatação é corroborada por van Helden (2016, p. 531) ao aduzir que as “pesquisas sobre o uso de informações financeiras/de desempenho pelos políticos e sua percepção de utilidade surgiram na última década em periódicos internacionais de contabilidade e administração pública”¹.

E, por isso, trabalhos que envolvam os usos da informação contábil no contexto político têm sido objeto de incentivos de pesquisas (VAN HELDEN, 2016, p. 531; VAN HELDEN *et al.*, 2016, p. 473). Em editorial da edição especial do periódico *Public Money & Management*, dedicada a essa temática, van Helden *et al.* (2016, p. 473) afirmam que, embora as decisões políticas não sejam tomadas com base em informações contábeis e de desempenho, essas informações têm se tornado mais presentes nas deliberações a partir das quais essas decisões são tomadas.

De forma geral, os estudos que tratam essa temática têm sido focados em duas questões principais: primeira, o uso ou não da informação contábil por políticos e a intensidade quando ela é utilizada; e, segunda, o tipo ou os propósitos do uso dessa informação pelos políticos (VAN HELDEN, 2016).

¹ Tradução livre de: “Research on politicians’ use of financial/performance information and its perceived usefulness has emerged over the past decade in international accounting and public administration journals.”

Para realização do levantamento bibliográfico, foram pesquisadas, em periódicos nacionais e internacionais, as seguintes palavras-chave no Portal de Periódico CAPES: *accounting, accountinginformation, political, politicians, performance information*, limitando o ano de 2000 como marco inicial para seleção dos trabalhos. A partir da leitura dos trabalhos encontrados, identificamos outros trabalhos sobre o tema, que foram adicionados a esta revisão.

Nesse levantamento foram encontrados 29 (vinte e nove) trabalhos, todos internacionais, que serão apresentados a seguir subdivididos em três categorias: a) usos da informação contábil em governos centrais; b) usos da informação contábil em governos locais; e c) trabalhos que analisam o uso da informação contábil como máquinas (BURCHELL *et al.*, 1980) e/ou como retórica, que correspondem às seções deste artigo. Ao final, realizamos alguns apontamentos gerais acerca das pesquisas sobre usos da informação contábil por agentes políticos.

2 Usos da Informação Contábil em Governos Centrais

Em 2005, Ezzamelet *al.* desenvolveram um estudo sobre o surgimento, o desenvolvimento e o uso de práticas contábeis em situação de conflito na Irlanda do Norte, a partir de uma descentralização administrativa do parlamento do Reino Unido. O objetivo da pesquisa foi investigar até que ponto as informações contábeis se relacionavam com as atividades dos políticos na assembleia daquele país e até que ponto ela poderia mediar as tensões políticas. Os autores concluíram que uma estrutura política instável dificulta o entendimento e o uso dos políticos dos dados contábeis, porque a incerteza impede a possibilidade de treinamento e familiarização com a informação. Observaram também a existência da sobrecarga de informações contábeis e que essas não eram utilizadas para a tomada de decisão (EZZAMEL *et al.*, 2005).

Ao incluírem, além da Irlanda do Norte, a Escócia e o País de Gales em pesquisa realizada em 2007, os autores observaram que o desconhecimento de informações contábeis por parte dos políticos sem formação financeira levou-os a uma maior aproximação dos políticos com expertise na área, o que pode ter criado uma nova dinâmica de relações de poder nos

partidos e dado maior liderança a esses políticos nas deliberações. Contudo, os autores alegaram que suas descobertas tinham limitações, pois as pesquisas foram realizadas num período de transição, quando os dados orçamentários estavam sendo apresentados em novos formatos (EZZAMEL *et al.*, 2007).

No âmbito do governo central suíço, Flury e Schedler (2006), por meio de entrevistas de livre resposta com 25 (vinte e cinco) especialistas (políticos, gestores e consultores externos), argumentaram que, diferentemente do setor privado, na administração pública, é impossível implementar a contabilidade de custos e desempenho puramente como um instrumento de gestão interna, pois tais informações nem sempre satisfazem as necessidades internas dos gestores para a tomada de decisão. Entretanto, como a responsabilidade democrática exige que os comitês de supervisão política observem todas as informações disponíveis sobre a administração, a contabilidade de custos e desempenho é organizada de forma a evitar intervenções políticas, perdendo seu *status* de base de informações e gerenciamento internos e tornando-se politicamente estruturada. Além disso, o estudo concluiu que políticos e gestores possuem expectativas diferentes sobre a contabilidade de custos e desempenho, pois enquanto estes preferem informações de custos variáveis aqueles exigem as de custos de absorção, baseados em categorias de desempenho, como os custos totais dos serviços (FLURY; SCHEDLER, 2006, p. 223).

Johnson e Talbot (2007) buscaram identificar, a partir da implementação dos *Public Service Agreements* – PSA, uma ferramenta de prestação de contas do executivo ao legislativo, como o parlamento britânico respondeu à disponibilização dos relatórios de alto nível sobre desempenho: o parlamento utilizou esse novo recurso para desafiar o executivo ou foi desafiado a adaptar o seu próprio papel e atividades a este novo regime? O trabalho concluiu que o parlamento, apesar das tentativas de institucionalizar o exame minucioso do desempenho, tem sido mais desafiado pelos relatórios, o que revela a necessidade de um esforço maior para aumentar sua capacidade de análise de desempenho (JOHNSON; TALBOT, 2007).

Já nos Estados Unidos (EUA), estudo acerca do uso das informações de desempenho nos processos orçamentários legislativos observaram que

a maioria dos estados do país mostrou uma falta de envolvimento do legislativo na utilização dessas informações na formulação de políticas ou orçamento, pois os legisladores consideram que a informação produzida pelas agências executivas não é uma fonte confiável e importante (BOURDEAUX, 2008).

Ainda nos EUA, Stalebrink e Frisco (2011), buscando compreender as experiências pessoais e posições ideológicas que justifiquem a atitude de hostilidade e indiferença dos membros do congresso sobre o *PART – Program Assessment Rating Tool*, que se configura em um sistema de gestão sustentável baseado em desempenho, alcançaram os seguintes resultados: os legisladores com nível mais alto de experiência empresarial apoiavam mais o PART e aqueles com maior tempo de serviço no congresso e que receberam mais contribuição de campanha dos comitês políticos demonstravam mais aversão ao programa, porque o viam como uma ameaça potencial a sua capacidade de controlar a alocação de recursos com base em interesses constituintes (STALEBRINK; FRISCO, 2011, p. 21).

Confirmando o uso limitado das informações de desempenho na tomada de decisão orçamentárias pelos legisladores, Raudla (2012), em estudo desenvolvido na Estônia, verificou que os parlamentares que compunham o Comitê de Finanças assim justificavam o baixo uso dessas informações: os relatórios de desempenho são muito longos e complexos e o processo orçamentário legislativo é muito limitado, pois o parlamento tem pouca influência na realização de mudanças substanciais no orçamento. Assim como Stalebrink e Frisco (2011), os resultados obtidos por Raudla (2012) verificaram que os políticos mais experientes têm menos interesse em informações de desempenho. A autora também observou um menor uso da informação de desempenho pelos legisladores da oposição, já que na Estônia esses políticos se sentem impotentes quanto à realização de mudanças significativas no orçamento.

Ezzamelet *al.* (2014) estudaram a adoção pelo parlamento escocês do *Resource Accounting Budgeting* (RAB), implementado no governo do Reino Unido, a partir de 2001, e cujo foco principal foram os princípios de contabilidade e orçamento por regime competência. Os resultados da pesquisa demonstraram que os deputados não sentem confiança no tratamento das informações pelo RAB. Os autores argumentaram que isso se deve ao gran-

de volume de informações a que esses políticos estão expostos, à incapacidade dos comitês de influenciar o orçamento e ao fato de que os políticos têm conhecimentos financeiros limitados.

Buscando responder à questão: “qual tipo de informação contábil (orçamentária e financeira) os políticos (parlamentares e membros do governo) usam, qual a sua utilidade e com quais objetivos”², Jorge, Jesus e Nogueira (2016a, p. 36) identificaram que os políticos do governo central português privilegiam informações contábeis orçamentárias baseadas em regime de caixa para o seu uso nos debates políticos e na formulação de políticas, enquanto a contabilidade por competência não é bem compreendida por esses agentes, tendo utilidade apenas para relatórios financeiros supranacionais. Os políticos relacionaram a necessidade da informação financeira com as finalidades das contas públicas nacionais, principalmente para avaliar o déficit e analisar a dívida pública (JORGE; JESUS; NOGUEIRA, 2016a).

Também no âmbito português, as autoras, verificando o papel dos órgãos técnicos (UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental, DGO – Direção-Geral do Orçamento e CFP – Comissão das Finanças Públicas) que dão suporte aos políticos quanto ao uso de informações orçamentárias e financeiras, examinaram o uso real que os políticos fazem dessas informações. Os resultados do estudo apontaram que os assessores técnicos têm um papel central na preparação dessas informações para os políticos, tornando-as mais simples e compreensíveis. Entretanto, mesmo que de forma não intencional, essas informações podem ser apresentadas de modo tendencioso e parcial, o que pode influenciar, principalmente, o trabalho dos políticos sem experiência em contabilidade (JORGE; JESUS; NOGUEIRA, 2016b).

No contexto do parlamento de Malta, Caruana e Farrugia (2018) pesquisaram o uso e não uso pelos políticos do relatório financeiro do governo, embasados na teoria da sobrecarga de informação. Os autores concluíram que os políticos se referem a dados financeiros para tomada de

² Tradução livre de: What type of accounting (budget ary and financial) information politicians (parliamentarians and members of government) use, what is its use fulness and for what purposes?

decisões, mas não aos dados apresentados no relatório financeiro do governo que, portanto, não cumpre o papel de utilidade decisória para os parlamentares. Assim como estudos anteriores, o não uso da informação contábil pelos políticos é ampliado pela dificuldade que a maioria deles encontra para entender as informações financeiras. A maioria dos políticos acredita que tais relatórios são produzidos para indivíduos com amplo conhecimento em finanças ou contabilidade (CARUANA; FARRUGIA, 2018).

Considerando a fase de aprovação do orçamento, na qual se espera que diferentes propósitos de uso de informações de desempenho sejam revelados, Saliterer *et al.* (2019), por meio de uma análise de conteúdo, verificaram como os políticos do governo central austríaco utilizaram informações de desempenho. O estudo identificou diferentes tipos e propósitos de uso dessas informações entre os políticos de situação e oposição. Contrariamente aos resultados de Raudla (2012), Saliterer *et al.* (2019) constataram que os legisladores de oposição usam com mais frequência a informação de desempenho do que os membros do partido do governo. Em relação às dificuldades de interpretação das informações de desempenho ou a sua inadequação, os legisladores austríacos criaram um subcomitê de orçamento cujo objetivo era auxiliar o comitê, buscando compensar questões como falta de tempo ou possibilidade limitada de discussões.

Por meio de uma pesquisa que envolveu o governo central e governos locais no Japão, Yamamoto (2008) investigou como os políticos usam os relatórios financeiros de regime de caixa e de competência em suas tomadas de decisão. A pesquisa concluiu que os políticos não reconheciam a utilidade das informações por regime de competência e, por isso, elas eram pouco utilizadas, diferentemente das informações de regime de caixa. Isso se deve à dificuldade de entendimento do relatório financeiro com base no regime de competência pelos parlamentares. Nesse sentido, a comunicação direta com o público em geral, o grupo de interesse local e afiliados foi mais influente na tomada de decisão por parte dos políticos do que os documentos formais (YAMAMOTO, 2008, p. 389).

3 Usos da Informação Contábil em Governos Locais

O estudo desenvolvido por ter Bogt (2001) nos municípios holandeses de Haia, Groningen e Leeuwarden pesquisou o valor que os políticos eleitos atribuem às informações quantitativas sobre os resultados e a maneira pela qual avaliavam o desempenho dos gestores de alto escalão do executivo. A pesquisa verificou um baixo uso das informações contábeis dos documentos de planejamento e controle. Os vereadores alegaram que o desempenho dos gestores não pode ser definido apenas em termos quantitativos de saída, pois elementos subjetivos como sensibilidade política e atitude cooperativa devem ser considerados. Percebe-se, desse modo, que os políticos atribuíram um valor relativamente pequeno aos dados quantitativos e não adotaram um estilo de avaliação com restrições de produção ou resultado consciente (TER BOGT, 2001).

O baixo uso das informações formais contidas em orçamentos, relatórios anuais e relatórios intermediários, por parte dos vereadores também foi confirmado em outra pesquisa conduzida por ter Bogt (2004), com 262 (duzentos e sessenta dois) vereadores de 140 (cento e quarenta) municípios holandeses. Os dados obtidos pelo autor confirmaram o baixo valor atribuído às informações de desempenho orientadas para resultados por parte dos vereadores e o uso de outras fontes de informação, como consultas verbais informais e reuniões formais com os funcionários públicos (TER BOGT, 2004, p. 241-242).

Ho (2006) analisou a importância da medição do desempenho a partir da percepção de seu valor e impacto para prefeitos de cidades de pequeno e médio porte do centro-oeste estadunidense. Os resultados da pesquisa revelaram que os prefeitos percebiam o valor na medição de desempenho, mas que o simples ato de reportar informações de desempenho no orçamento ou nos relatórios públicos não é suficiente para garantir o êxito em sua medição. No caso, mudanças no planejamento estratégico, no estabelecimento de metas e na governança eram necessárias.

Buscando também entender a maneira como os políticos utilizavam informações de desempenho, Askim (2007) realizou uma pesquisa da experiência de vereadores noruegueses acerca da importância dada por eles a esse tipo de informação e do perfil daqueles vereadores que a usavam

mais. O artigo concluiu que os vereadores noruegueses apresentam altos níveis de utilização da informação de desempenho e que essa utilização era maior entre os agentes políticos que trabalhavam com idosos, assuntos administrativos e educacionais (ASKIM, 2007, p. 453).

No contexto dos municípios italianos, Liguori, Sicilia e Steccolini (2009) investigaram o modo como políticos e gestores públicos percebiam suas relações e papéis acerca do ciclo contábil por meio de uma análise em 5 (cinco) departamentos de 3 (três) governos locais. As autoras observaram que, diferentemente do que prescreve a literatura da *New Public Management* (NPM), não há nenhum modelo de separação precisa entre políticos e gestores nos casos estudados.

Ampliando o escopo da pesquisa, as mesmas autoras desenvolveram um estudo com 65 (sessenta e cinco) municípios italianos com pelo menos 80.000 (oitenta mil) habitantes para verificar a importância da informação de desempenho para vereadores e gestores públicos. Os resultados corroboraram as conclusões de Liguori, Sicilia e Steccolini (2009) e revelaram que políticos e gestores públicos consideravam a informação não financeira mais importante do que os valores financeiros e concordavam também sobre a maior importância da contabilidade orçamentária comparada à contabilidade de competência (LIGUORI; SICILIA; STECCOLINI, 2012).

Estudando 308 (trezentos e oito) municípios portugueses, Nogueira, Jorge e Oliver (2013) analisaram a percepção de usuários internos, políticos e técnicos, sobre a utilidade do relatório financeiro municipal para a tomada de decisão. As autoras obtiveram um resultado diferente dos estudos italianos acerca das percepções de políticos e técnicos sobre a importância desses relatórios, pois os responsáveis pelas decisões técnicas davam maior valor aos relatórios, apesar de ambos os grupos apresentarem um alto grau de utilização da informação financeira para a tomada de decisão. Assim como Liguori, Sicilia e Steccolini (2012), este estudo observou que políticos e técnicos demonstram preferência pelas informações orçamentárias em detrimento das originárias da contabilidade por regime competência (NOGUEIRA; JORGE; OLIVER, 2013, p. 178).

Identificar os usos da informação de desempenho por políticos e gestores para fins de gestão interna e externa também foi o objetivo da pesquisa de Saliterer e Korac (2013). As autoras analisaram pequenos e médi-

os governos locais da Áustria e concluíram que ambos os grupos usavam informações de desempenho em maior grau nas relações externas de *accountability*. Quanto às diferenças nos fatores que impulsionavam o uso dessas informações, Saliterer e Korac (2013) observaram que: o uso de informação de desempenho para gerenciamento interno e para fins de prestação de contas externa mostrou-se não significativo para os prefeitos; quanto aos gestores públicos, o uso das informações de desempenho para gerenciamento interno era baixo, mas significativo nos processos de comunicação com autoridades de fiscalização.

Buylen e Christiaens (2015) buscaram identificar a presença de informações financeiras no discurso dos vereadores durante o debate orçamentário nos conselhos municipais da região de Flandres, na Bélgica. Os autores avaliaram quantitativamente a presença de informações financeiras, orçamentárias e de competência nas falas dos vereadores e concluíram que houve uma forte prevalência de informações orçamentárias baseadas em regime de caixa do que aquelas oriundas de relatórios emitidos por regime de competência.

A partir de uma perspectiva racional que a NPM apresenta para a tomada de decisão no contexto da administração pública, ter Bogt, van Helden e van Der Kolk (2015) procuraram compreender se os políticos realmente apreciavam e usavam as informações de desempenho disponíveis no processo orçamentário. A pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso intervencionista na província holandesa de Groningen, sendo os vereadores os sujeitos do estudo. Os resultados encontrados pelos autores demonstraram que a maioria dos vereadores afirmavam que utilizavam a informação de desempenho de modo intenso, porém nas reuniões oficiais sua utilização formal revelou-se bastante limitada (TER BOGT; VAN HELDEN; VAN DER KOLK, 2015, p. 287).

Em uma abordagem similar aplicada em municípios alemães e italianos, Grossi, Reichard e Ruggiero (2016) tiveram como objetivo analisar a adequação das informações de desempenho fornecidas nos orçamentos municipais, bem como o interesse de políticos e gestores públicos do alto escalão em usar essas informações para a tomada de decisões e monitoramento orçamentário. Os autores chegaram às seguintes constatações: as informações de desempenho foram mais utilizadas na fase

de planejamento orçamentário e pouco usadas na fase de monitoramento; os gestores tinham mais interesse no uso dessas informações que os políticos, que eram bastante céticos quanto a elas por não possuírem formação técnica suficiente para a interpretação dessas informações e pela sobrecarga de informações dos orçamentos (GROSSI; REICHARD; RUGGIERO, 2016).

Nogueira e Jorge (2016), por sua vez, estudaram a utilidade do relatório financeiro na tomada de decisão por políticos e técnicos da área financeira em municípios portugueses. Concluíram que havia pressão das organizações de classe para o uso dos relatórios financeiros, contudo a falta de conhecimento, de treinamento adequado e a carga de trabalho excessiva dos tomadores de decisão foram fatores dificultadores da utilização desses relatórios financeiros (NOGUEIRA; JORGE, 2016, p. 225).

4 Uso da Informação Contábil Como Máquinas e/ou Como Retórica

Fogarty e Dirsmith (2005), no caso da aprovação do governo dos EUA, no final da década de 1970, de um programa de garantias em nome da Chrysler, investigaram o uso da informação contábil nas discussões conflitantes acerca do tema no Congresso dos EUA, a partir da perspectiva de Burchellet *al.* (1980). Nesses debates a informação contábil foi utilizada como máquina de munição e racionalização, sendo que os congressistas bombardearam seus pares com um grande volume de fatos que, em sua maioria, não podiam ser comprovados, mas que facilitaram a persuasão dos indecisos. Nesse caso, a racionalização estava presente, pois o orador reuniu os fatos com a intenção de apoiar uma posição pré-existente (FOGARTY; DIRSMITH, 2005). O episódio do resgate da Chrysler revelou que “a informação contábil não está no centro do universo. No mínimo, a informação contábil entra na briga com uma parte poderosa da retórica”³ (FOGARTY; DIRSMITH, 2005, p. 112), pois ainda que ela tenha tido um importante papel como máquina de munição e racionalização nas discussões no Congresso, a decisão pela intervenção do governo na Chrysler não foi sustentada apenas por aspectos contábeis.

³ Tradução livre de: “[...] accounting information is not at the centre of the universe. If anything, accounting information enters in to the fray as a power fulpart of ther hetoric”.

Considerando os usos da informação contábil por políticos recém-eleitos de um governo local italiano, Guarini (2016) observou que esse uso se deu com o propósito de influenciar a opinião pública e obter benefícios políticos após as eleições quando houve mudança de partido no poder. Nesse caso, a informação contábil foi utilizada como instrumental no fornecimento de munição (BURCHELL *et al.*, 1980) para culpar os opositores políticos e alcançar objetivos políticos específicos (GUARINI, 2016, p. 505).

O uso de informações contábeis por políticos locais foi o tema condutor do trabalho de Giacomini, Sicilia e Steccolini (2016), que investigou o papel dessas informações em decisões que envolveram três níveis diferentes de conflitos: baixo conflito político, aumento do conflito político no estágio de formulação de políticas e alto nível de conflito na etapa de tomada de decisão. O baixo uso da informação contábil quando o conflito era igualmente baixo foi classificado como um problema, pois as possibilidades de melhorias nos serviços ou de redução de custos poderiam ser perdidas (GIACOMINI; SICILIA; STECCOLINI, 2016, p. 490). No contexto de formulação de políticas, a informação contábil (como custos, eficiência e indicadores de eficácia) foi utilizada como máquina de resposta e aprendizado, configurando-se como base para avaliar as diferentes opções disponíveis ao conselho executivo e, simultaneamente, como máquina de munição adotada pelos dois lados para apoiar sua própria posição e desafiar a oposita. Já na etapa de tomada de decisão, na qual o nível de conflito político era alto, as informações contábeis foram utilizadas em maior quantidade e diversidade, não só nas discussões internas, mas também no cenário externo para atrair a atenção e aumentar a pressão dos cidadãos acerca da decisão. Nesse panorama, a informação contábil, como máquina de munição, forneceu as bases para legitimar a posição majoritária e deslegitimar os argumentos opostos. Em relação aos cidadãos, elas também foram usadas pelos dois lados como forma de apelo às emoções positivas e negativas e aos valores éticos (GIACOMINI; SICILIA; STECCOLINI, 2016).

Já o objetivo da pesquisa de Liguori e Steccolini (2018) foi analisar o uso político da linguagem, buscando entender como os membros do parlamento italiano discutiram as reformas contábeis no setor público nas décadas de 1990 e 2000 e usaram diferentes estratégias retóricas para legitimá-las ou contestá-las. Com isso as autoras pretendiam avaliar o uso

da linguagem como mecanismo do exercício do poder quando os políticos discutiam e aprovavam reformas contábeis. As autoras observaram que na década de 1990, os argumentos retóricos usados pelos parlamentares para debater e justificar a adoção de reformas no setor público estavam mais focados em questões internas, variando de referências a autoridades políticas italianas à necessidade de assegurar a justiça aos diferentes cidadãos e ao problema do desperdício dos recursos públicos. Tais argumentos se sustentavam em uma visão da contabilidade como reflexo do poder soberano do Estado e das reformas contábeis como assuntos internos para administrar o setor público ou manter as finanças públicas sob controle (LIGUORI; STECCOLINI, 2018, p. 170). Nos anos 2000, a adoção do euro e a emergência da zona do euro exerceram uma mudança fundamental nos argumentos utilizados para legitimar as reformas contábeis. Nesse período, os políticos lançavam mão de argumentos retóricos que buscavam disfarçar sua perda de poder para a União Europeia, apresentando suas ações e propostas como necessárias e a favor do interesse público (LIGUORI; STECCOLINI, 2018, p. 161).

5 Comentários Finais: apontamentos acerca da pesquisa sobre usos da informação contábil no contexto político

Considerando o contexto geral de uso das informações contábeis e de desempenho, observamos que a efetiva utilização dessas informações no processo de tomada de decisão não se dá por um ato voluntário dos agentes políticos, mas apenas quando as normas legais assim exigem ou quando os problemas com que se deparam podem ser melhor justificados por meio dessas informações.

Assim como constatado por Van Helden (2016, p. 538), os políticos “precisam ser acionados por problemas para os quais informações contábeis são necessárias ou habilitadas por procedimentos padrão para examinar documentos contábeis”⁴.

⁴Tradução livre de: “[...] need to be triggered by problems for which accounting information is needed, or enabled by standard procedures for scrutinizing accounting documents”.

Como vimos, foi a introdução das reformas da NPM, no início dos anos 2000, que estimulou a prática da utilização de informações contábeis e de desempenho por parte do setor público e, portanto, uma integração com as atividades políticas nos poderes executivos e legislativos. Dessa forma, a pesquisa em contabilidade aplicada ao setor público passou a direcionar esforços para investigar os fenômenos relacionados a essa prática.

Destacamos que a maioria das pesquisas sobre o tema enfocam os usos de informações contábeis de caráter gerencial para avaliação de desempenho nos orçamentos. Além disso, observamos que grande parte desses trabalhos se debruçam sobre análises dos usos intencionais da informação contábil, buscando respostas acerca dos usos, não usos e contextos de usos dessa informação.

Acerca dos resultados das pesquisas, identificamos que a maior parte delas são de caráter descritivo e objetivam compreender as justificativas para o maior ou menor uso das informações contábeis e de desempenho pelos políticos.

Os usos da informação contábil como máquinas (BURCHELL *et al.*, 1980) e/ou legitimadoras de posicionamentos, deliberações e tomada de decisão políticos são pouco estudados (VAN HELDEN, 2016). Essa constatação leva-nos a concluir que a maioria dos trabalhos desconsideram o contexto circunstancial do uso das informações contábeis como estratégia argumentativa dos agentes políticos no intuito de defenderem ou atacarem determinadas linhas de compreensão dos eventos, projetos de governo e tomadas de decisão de acordo com seus posicionamentos político-partidários.

Por fim, como contribuição deste trabalho, apontamos para a necessidade de definição de uma agenda de pesquisa sobre os usos da informação contábil no contexto político nacional, já que não encontramos trabalhos com essa temática em periódicos brasileiros. E, devido à complexidade dos fenômenos políticos, entendemos que *mix methods* são os mais recomendados para a abordagem dessas pesquisas, bem como métodos advindos das teorias do discurso.

Referências

ASKIM, J. How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, v. 73, n. 3, p. 453–472, 2007.

BOURDEAUX, C. Integrating performance information into legislative budget processes. *Public Performance & Management Review*, v. 31, n. 4, p. 547–569, 2008.

BRUN, M. E.; SIEGEL, J. P. What does appropriate performance reporting for political decision makers require? *International Journal of Productivity and Performance Management*, v. 55, n. 6, p. 480-497, 2006.

BURCHELL, S. *et al.* The roles of accounting in Organizations and society. *Accounting, Organizations and Society*, v. 5, n. 1, p. 5-21, 1980.

BUYLEN, B; CHRISTIAENS, J. Talking numbers? Analyzing the presence of financial information in councilors' speech during the budget debate in Flemish municipal councils. *International Public Management Journal*, v. 19, n. 4, p. 453-475, 2016.

CARUANA, J.; FARRUGIA, B. The use and non-use of the government financial report by Maltese Members of Parliament. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 31, n. 4, p. 1124-1144, 2018.

DING, S.; GRAHAM, C. Accounting and the reduction of state-owned stock in China. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 18, p. 559-580, 2007.

EZZAMEL, M. *et al.* Conflict and rationality: accounting in Northern Ireland's devolved assembly. *Financial Accountability & Management*, v. 21, n. 1, p. 33-55, 2005.

EZZAMEL, M. *et al.* Experiencing institutionalization: the development of new budgets in the UK devolved bodies. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 20, n. 1, p. 11-40, 2007.

EZZAMEL, M. *et al.* Reforming central government: An evaluation of an accounting innovation. *Critical Perspective on Accounting*, v. 25, p. 409-422, 2014.

FLURY, R.; SCHEDLER, K. Political versus managerial use of cost and performance accounting. *Public Money & Management*, v. 26, n. 4, p. 229-234, 2006.

FOGARTY, T. J.; DIRSMITH, M. W. Saving Chrysler: the use and non-use of accounting information by the US Congress. *Accounting History*, v. 10, n. 3, p. 89-115, 2005.

GIACOMINI, D.; SICILIA, M.; STECCOLINI, I. Contextualizing politicians' uses of accounting information: reassurance and ammunition. *Public Money & Management*, v. 36, p. 7, p. 483-490, 2016.

GROSSI, G.; REICHARD, C.; RUGGIERO, P. Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: some experiences from German and Italian municipalities. *Public Performance & Management Review*, v. 39, p. 581-606, 2016.

GUARINI, Enrico. The day after: newly-elected politicians and the use of accounting information, *Public Money & Management*, v. 36, n. 7, p. 499-506, 2016.

HO, A. T.-K. Accounting for the value of performance measurement from the perspective of Midwestern mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, p. 217-237, 2006.

HO, A. T.-K. PBB in American Local Governments: It's More than a Management Tool.' *Public Administration Review*, v. 71, n. 3: 391-401, 2011.

JOHNSON, C.; TALBOT, C. The UK Parliament and performance: challenging or challenged? *International Review of Administrative Sciences*, v. 73, n. 1, 2007, p.113-131.

JORGE, S. M.; JESUS, M. A. J.; NOGUEIRA, S. P. S. Do politicians at central

level use accounting information? Some evidence from the Portuguese case. *Revista AECA*, v. 115, p. 35-39, 2016a.

JORGE, S. M.; JESUS, M. A. J.; NOGUEIRA, S. P. S. Information brokers and the use of budgetary and financial information by politicians: the case of Portugal. *Public Money and Management*, v. 36, n. 7, p. 515-520, 2016b.

LIGUORI, M.; SICILIA, M.; STECCOLINI, I. Politicians versus managers: roles and interactions in accounting cycles. *International Journal of Public Sector Management*, v. 22, n. 4, p. 310-323, 2009.

LIGUORI, M.; SICILIA, M.; STECCOLINI, I. Some like it non-financial... Politicians' and managers' views on the importance of performance information. *Public Management Review*, v. 14, n. 7, p. 903-922, 2012.

LIGUORI, M.; STECCOLINI, I. The power of language in legitimating public-sector reforms: When politicians "talk" accounting. *The British Accounting Review*, v. 50, p. 161-173, 2018.

NOGUEIRA, S. P. S.; JORGE, S. M. Explanatory factors for the use of the financial report in decision-making: Evidence from Local Government in Portugal. *Revista de Contabilidad – Spanish Accounting Review*, v. 19, n. 2, p. 216-226, 2016.

NOGUEIRA, S. P. S.; JORGE, S. M. F.; OLIVER, M. C. The usefulness of financial reporting for internal decision-making in Portuguese municipalities. *Management Research: The Journal of the Iberoamerican Academy of Management*, v. 11, n. 2, p. 178-212, 2013.

RAUDLA, R. The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: is Estonia any different? *Public Administration*, v. 90, n. 4, p. 1000-1015, 2012.

SALITERER, I.; KORAC, S. Performance information by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 24, n. 5, p. 502-517, 2013.

SALITERER, I. *et al.* How politicians use performance information in a budgetary context – new insights from the central government level. *Public Administration*, p. 1-16, 2019.

STALEBRINK, O. J.; FRISCO, V. PART in retrospect: an examination of legislators' attitudes toward PART. *Public Budgeting & Finance*, v. 31, n. 2, p. 1-21, 2011.

TER BOGT, H. J. Politicians in search of performance information? - Survey research on Dutch Aldermen's use of performance information. *Financial Accountability & Management*, v. 20, n. 3, p. 221-252, 2004.

TER BOGT, H. Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities. *The European Accounting Review*, v. 10, n. 3, p. 621-643, 2001.

TER BOGT, H.; VAN HELDEN, G. J.; VAN DER KOLK, B. Challenging the NPM ideas about performance management: selectivity and differentiation in outcome-oriented performance budgeting. *Financial Accountability & Management*, v. 31, n. 3, 287-315, 2015.

VAN HELDEN, J. *et al.* Editorial: Politicians and accounting information - a marriage of convenience? *Public Money & Management*, v. 36, n. 7, p. 473-476, 2016.

VAN HELDEN, J. Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information. *Public Money & Management*, v. 36, n. 7, p. 531-538, 2016.

YAMAMOTO, K. What matters in legislators' information use for financial reporting? – The case of Japan. In: JORGE, S. (Ed.). *Implementing reforms in public sector accounting*. Coimbra: Simões & Linhares, 2008. p. 377-390.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

Informações gerais

A Revista ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS propõe-se a publicar trabalhos na área de economia, história econômica e políticas públicas, inéditos, em português, espanhol, inglês e francês, de autores da UNIMONTES ou outras Instituições na forma de:

- . artigos;
- . resenhas; Somente serão aceitas, quando houver, uma resenha, uma tradução, uma comunicação e uma entrevista em cada edição.
- . traduções de artigos recentes (prazo de 2 anos da primeira publicação), de interesse relevante e acompanhadas de autorização do autor(es) e da revista em que o mesmo foi originalmente publicado; e
- . Comunicações.

Apresentação dos originais (PARA V.2.1 em diante)

Os trabalhos deverão ser entregues em duas vias, constando apenas em uma delas a identificação do(s) autor(es), e em um CD; apresentados em letra 12, fonte *Times New Roman*, espaço um e meio, folha A4, margens 2,5 cm, versão *Word for Windows 7.0* **ou inferior**, de quinze a vinte laudas para os artigos e traduções, até cinco para as resenhas e três para as comunicações. **A Revista aceita contribuições em fluxo contínuo.**

Estrutura do trabalho

Os artigos e traduções deverão obedecer à seguinte seqüência:

- . Título; (em português e em inglês)
- . Nome do autor (somente em uma das cópias impressas) - deve vir à direita da página, acompanhado das referências acadêmicas do autor informadas em nota de rodapé.
- . Resumo; (no máximo 200 palavras) (NECESSÁRIO EM TRÊS IDIOMAS, obrigatoriamente português e inglês, o outro a escolha, preferencialmente espanhol)
- . Palavras-chave;
- . Abstract;
- . Keyword;

- . Resúmen
- . Palabras clave
- . Texto - usar para as **citações, bem como para as referências a autores, o sistema autor-data** de acordo com as atuais normas da ABNT;
- . Citação textual (caso haja) - até três linhas devem ser colocadas no corpo do texto entre **aspas**; com mais de três linhas devem vir destacadas do texto, em espaço simples;
- . Notas de rodapé (caso haja) - devem ser colocadas ao pé da página. As remissões para o rodapé devem ser feitas por números, na entrelinha superior;
- . Tabelas, gráficos e figuras (caso hajam) - devem ser numeradas consecutivamente, encabeçadas por título e conter legenda informando a fonte;
- . Fórmulas matemáticas, quando indispensáveis, deverão ser digitadas no próprio texto e numeradas sequencialmente.
- . Referências Bibliográficas - somente as que constarem do corpo do texto, de acordo com as normas ABNT/última versão.

As resenhas e comunicações dispensam o resumo e palavras-chave.

Obs.: Trabalhos entregues fora das normas ou sem revisão de português (de responsabilidade do autor) não serão analisados.

Da publicação

Os textos entregues à publicação serão apreciados por pareceristas **anônimos**: membros do Conselho Consultivo e professores do corpo docente da UNIMONTES ou de outra Instituição Universitária (especialista no tema proposto pelo artigo, desde que não seja o autor do mesmo), convidado para este fim.

Os textos voltarão aos autores caso seja necessário alguma alteração. Para tais casos, o trabalho final deverá ser novamente entregue em duas vias e em um disquete, de acordo com as normas informadas anteriormente. A Comissão Editorial, baseada nos pareceres recebidos, selecionará os trabalhos que serão publicados; os que não forem selecionados podem ser retirados pelo autor no Departamento de Economia da UNIMONTES, ou requisitados por correspondência, no prazo de 02 (dois) meses após o recebimento do parecer. Após tal prazo os mesmos serão destruídos.

Crítérios de Seleção

- . Escolha do tema, no caso de edições temáticas.
- . Relevância do tema
- . Coerência do artigo

Os trabalhos devem ser enviados para o Departamento de ECONOMIA da UNIMONTES.

Endereço:

Economia & Políticas Públicas (Revista do Departamento de Economia)

Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES

Campus Universitário “Prof. Darcy Ribeiro”

Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Depto de Economia

Av. Dr. Rui Braga, s/n - Vila Mauricéia

39401-089 - Montes Claros - MG

Direitos

Os trabalhos publicados não serão remunerados em hipótese alguma

O (s) autor (es), ao submeterem o trabalho à análise, automaticamente cedem os direitos de publicação à Revista, em sua versão eletrônica. e/ou impressa (A revista também será impressa e depositada em algumas bibliotecas de referência)

Os autores dos trabalhos aprovados NÃO terão direito a qualquer exemplar da edição em que constar sua publicação, pois trata-se de versão eletrônica.

Serão aceitos trabalhos com, no máximo, três autores.

Todos os casos não previstos serão analisados e decididos pelo Conselho Editorial que, dentre outras atribuições, ficará encarregada de informar aos autores da possibilidade da publicação, **contra os quais não caberá recurso.**

