



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

ANÁLISE DO DISCURSO POLÍTICO SOBRE A ADOÇÃO DAS IPSAS

ANDRÉIA LOPES CIRINO, ANTÔNIO CARLOS BRUNOZI JÚNIOR,

**GRUPO TEMÁTICO: 09 Contabilidade, Finanças e
Orçamento no Setor Público**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Análise do discurso político sobre a adoção DAS IPSAS

Resumo:

O discurso político é um mecanismo de poder utilizado para legitimar reformas contábeis. Uma importante mudança na contabilidade pública foi a adoção das Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (IPSAS), ferramenta capaz de contribuir para um melhor desempenho do serviço público e para finanças públicas mais sustentáveis. O estudo explora o uso do discurso e, de modo especial, as ferramentas retóricas propostas por Aristóteles (logos, ethos e pathos) como estratégias de legitimação pelos políticos do legislativo federal brasileiro ao discutir as IPSAS. Para tanto, foi realizada a análise dos discursos presentes no Congresso Nacional do Brasil. Os resultados apontam que os políticos do Poder Legislativo utilizam estratégias retóricas para tentar legitimar suas teses, sendo o logos a estratégia mais empregada, seguida do ethos. O estudo contribui com a literatura ao explorar como a contabilidade está inserida nas discussões do parlamento.

Palavras-chave: Discurso Político. IPSAS. Normas Brasileiras de Contabilidade. Análise do Discurso. Teoria da Legitimidade.

Introdução:

O discurso é um mecanismo de poder capaz de proporcionar ao orador meios de adquirir o apoio dos ouvintes (BOURDIEU, 1991; MEYER; ROWAN, 1977; SARAH; OLADAYO, 2018). A retórica é uma técnica de discurso persuasivo aplicada para convencer os ouvintes por meio do intelecto (ARISTOTLE, 350aC/2010). Assim, os oradores conseguem utilizar do discurso para delinear a realidade, de modo que esta legitime suas ideias (CAP, 2008; EDGAR; BRENNAN; POWER, 2021). Estudos (ROJO; VAN DIJK, 1997; CAP, 2008; BAKER, 2015; LIGUORI; STECCOLINI, 2018) apontam que o discurso é o principal elemento utilizado por políticos para legitimar seus atos e desejos.

A Teoria da Legitimidade vai evidenciar que, na maioria das vezes, a legitimidade é obtida por meio de avaliações individuais dos cidadãos. Contudo, atores coletivos, como organizações, grupos e governos, podem realizar o julgamento de legitimidade que irá fomentar os avaliadores individuais (SUDDABY; BITEKTINE; HAACK, 2017). Desta forma, políticos utilizam o discurso, devido a sua capacidade de proporcionar ao orador possibilidades de induzir as ações dos demais a fim de obter apoio (BOURDIEU, 1991) e para conseguir legitimar propostas de seu interesse (CAP, 2008; LIGUORI; STECCOLINI, 2018; SARAH; OLADAYO, 2018).

Discursos políticos são empregados a fim de legitimar reformas na administração pública. A gestão pública tem passado por um processo de mudanças, dentre estas destaca-se as alterações sofridas pela contabilidade aplicada ao setor público (LIGUORI; STECCOLINI, 2018; NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020; OSHIOLE, 2022). Desta forma, políticos usam seus discursos para legitimar ou não mudanças na contabilidade (ABULOF, 2015), empregando estratégias de persuasão encontradas na retórica: logos (persuasão pelo razão, lógica e fatos), ethos (persuasão através da personalidade ou autoridade) e pathos (persuasão através de sentimentos) (ARISTOTLE, 350aC/2010).

Uma importante mudança na contabilidade pública foi a adoção das Normas Internacionais de

Contabilidade para o Setor Público (IPSAS, sigla em inglês), criadas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC, sigla em inglês). As IPSAS são apresentadas como uma ferramenta capaz de proporcionar informações transparentes, de alta qualidade, confiáveis, comparáveis e aceitas por uma gama de stakeholders internacionais, bem como proporciona legitimidade internacional, auxilia a obtenção de recursos de agências internacionais para a implementação de reformas do setor público, contribuem para um melhor desempenho do serviço público e para finanças públicas mais sustentáveis (CHRISTIAENS et al., 2015; ISMAILI; ISMAJLI; VOKSHI, 2021; NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020; OSHIOLE, 2022).

No Brasil, a incorporação das IPSAS aconteceu de forma indireta, ou seja, a legislação opta por incorporar em maior ou menor grau as normas. Em 2008, a promulgação da Portaria 184 do Ministério da Fazenda alavancou à reforma contábil, de modo gradual, nos níveis federal, estadual e municipal, iniciando a convergência para o modelo IPSAS, sendo estas um vetor do isomorfismo coercitivo no país (NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020). Para tanto, foram criadas as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCs).

O processo de implementação das IPSAS é impulsionado pela ideia de legitimidade no processo de comunicação dos atos contábeis para com as partes interessadas. Pois, os governos democráticos procuram mecanismos de proporcionar a comunicação, sendo esta uma característica da responsabilidade democrática (ISMAILI; ISMAJLI; VOKSHI, 2021).

Apesar da importância do discurso para legitimar ou não as alterações e reformas contábeis, Liguori e Steccolono (2018) apontam que ainda é limitado o número de estudos que analisaram a discussão política por trás das reformas contábeis. Desta forma, é necessário entender como as reformas contábeis são legitimadas. Para tanto, neste contexto, estudar o discurso propagado pelo Poder Legislativo proporciona um entendimento sobre como os políticos legitimam as reformas contábeis a partir de sua atuação do discurso parlamentarparlamento. Assim, tem-se como questionamento: Como o discurso legislativo pode legitimar o processo de adoção das IPSAS no Brasil?

O objeto de estudo são os discursos sobre as IPSAS e as NBCs apresentados em sessões legislativas. Estudar a linguagem utilizada pelo legislativo proporciona um entendimento sobre como os políticos legitimam as suas propostas com os argumentos mais propensos a convencer seus pares sobre uma determinada ação. A escolha de analisar os discursos legislativos se dá mediante a importância destes atores nas políticas implementadas, haja vista que, a Constituição Federal de 1988 assegura ao Poder Legislativo a responsabilidade de votar as propostas de governo/lei provenientes do executivo ou do

próprio legislativo (MARTINS; FERREIRA, 2018).

O estudo contribui com a literatura ao apontar como os políticos usam do discurso e das ferramentas retóricas (logos, ethos e pathos) para legitimar a adoção das IPSAS, bem como explora como a contabilidade está inserida nas discussões dos deputados federais e senadores. Adicionalmente, é fomentada a discussão sobre a adoção das IPSAS e se por meio delas haverá uma padronização do modo de informar dados contábeis.

Discurso político como meio de legitimar mudanças contábeis

No cenário político, a legitimidade, tanto social quanto política, é buscada por políticos, a fim de conseguir a aprovação de suas ações e perpetuar no poder (CAP, 2008; LIGUORI; STECCOLINI, 2018). A carreira política baseia-se, principalmente, na capacidade do orador utilizar do discurso para persuadir seus ouvintes a acreditar na sua fala (SARAH; OLADAYO, 2018).

Políticos utilizam do discurso tanto para legitimar quanto para deslegitimar uma proposta. Desta forma, quando o orador visa legitimar apresenta pontos positivos da proposta, a fim de propagar seu discurso. Em contrapartida, caso haja o intuito de deslegitimar são expostos pontos negativos, nos quais o elemento é marginalizado, além disso, comumente é criticada a moral do orador que a propõem (BAKHTIN, 1997). O orador, neste caso específico os políticos, buscam por meio do discurso legitimar suas opiniões justificando suas ações e/ou pretensões (CAP, 2008), para tanto, utilizam da retórica, que é o uso do discurso para influenciar (ARISTOTLE, 350aC/2010).

Através da retórica o orador propaga teses verossímeis e plausíveis, mas não necessariamente verdadeiras (EDGAR; BRENNAN; POWER, 2021). A retórica baseia-se em três ferramentas para difundir suas teses: (i) logos: trata do apelo a lógica e a razão; (ii) ethos: diz respeito a autoridade, credibilidade e caráter; (iii) pathos: convence pelo apelo sentimental (ARISTOTLE, 350aC/2010).

Os políticos são os principais tomadores de decisão e, por isso, suas características, como educação e experiência política, influenciam no seu discurso (SINERVO; HAAPALA, 2019) e nas estratégias retóricas empregadas (EDGAR; BRENNAN; POWER, 2021). Neste cenário, o poder legislativo torna-se fundamental para a incorporação de uma norma em um território.

No caso das reformas na contabilidade aplicada ao setor público os stakeholders são elementos importantes para legitimação. O discurso é essencial para conduzir e impulsionar as reformas contábeis, para tanto, as informações em torno são comunicadas de forma capaz de legitimá-las.

A implementação das IPSAS é uma reforma contábil?

A ciência contábil é marcada por práticas e sistemas heterogêneos ao redor do mundo (BRADSHAW;

MILLER, 2008). Com a globalização e as crises financeiras mundiais houve um aumento na preocupação com o desempenho econômico e financeiro das organizações, bem como a necessidade de prestar contas, impulsionando a busca por uma harmonização contábil mundial, inicialmente, ocorrida no setor privado e, posteriormente, no setor público (OSHIOLE, 2022; POLZER; GROSSI; REICHARD, 2021). As IPSAS tornaram-se uma tendência no setor público, apontadas como elemento de desenvolvimento do setor em prol de uma contabilidade global (OSHIOLE, 2022).

A adoção das IPSAS é apontada como um mecanismo capaz de gerar inúmeros benefícios nas áreas de transparência, accountability e qualidade das informações contábeis, bem como um meio de mitigar práticas corruptas (CHRISTIAENS et al., 2015; GÓMEZ-VILLEGAS; BRUSCA; BERGMANN, 2020; NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020a; OSHIOLE, 2022). Concomitantemente, os países que optam pela adoção das IPSAS tem sua legitimidade internacional ampliada perante stakeholders importantes, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) (GÓMEZ-VILLEGAS; BRUSCA; BERGMANN, 2020; OSHIOLE, 2022; POLZER; GROSSI; REICHARD, 2021; SILVA et al., 2022).

Agências internacionais e multilaterais atuam como influenciadoras da IPSAS. Além disso, o BM e o BID contam com especialistas sobre implementação e design das IPSAS, agindo como comunidade epistêmica, devido seu poder de difundir inovação e ideias, e proporcionar meios para que a adoção das IPSAS aconteça, bem como possuem legitimidade, em áreas valorizadas por tomadores de decisão e sociedade civil, capaz de influenciar sistemas políticos e emergir uma sujeição normativa (NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020).

Os governos que optam por adotar as IPSAS se deparam com a decisão de qual a melhor forma de implementá-las em seu território. Assim, a adoção pode ocorrer de três modos: (i) inalterada, ou seja, todas as IPSAS são implementadas sem alterações; (ii) parcial, desta forma, algumas IPSAS são adotadas sem alterações; (iii) adaptação, neste caso, cada governo baseia-se nas IPSAS e cria suas próprias normas contábeis (POLZER; GROSSI; REICHARD, 2021).

No primeiro caso de adoção ocorre a convergência, por sua vez, nos demais há a harmonização, permitindo que diferentes países tenham padrões diversos, sendo as IPSAS adotadas em maior ou menor grau, desde que não haja conflito entre as normas contábeis criadas a partir das IPSAS e as IPSAS em si. Consequentemente, emergem uma pluralidade de normas contábeis, o que reduz a

comparabilidade entre os países devido a heterogeneidade (POLZER; GROSSI; REICHARD, 2021). Além do esforço governamental, para regularizar as práticas contábeis, a adoção das IPSAS torna necessário esforço de órgãos profissionais e agências multilaterais a fim de auxiliar a implementação e continuidade do processo (NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020). Estudos (BRADSHAW; MILLER, 2008; CHRISTIAENS et al., 2015; NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020; OSHIOLE, 2022; SILVA et al., 2022; VICENTE; DE MORAIS; NETO, 2012) alertam que a harmonização não é algo fácil de ocorrer devido alguns percalços, como questões políticas, custos de transição, capacidade técnica limitada, cultura e o modelo de ordenamento jurídico predominante no país.

De modo especial, as diferenças jurídicas dos países dificultam o processo de adoção das normas contábeis, visto que há países que são regidos pelo direito comum ou common law (países anglo-saxões) e outros pelo direito romano ou code law. Ambos possuem conceitos divergentes sobre o processo legal e o interesse público. Os primeiros possuem maior influência na elaboração das normas internacionais, o processo de normalização começou a partir dos profissionais de contabilidade, enquanto, nos segundos, o sistema legal confere maior grau de detalhamento das normas, o contabilista acaba por nortear-se apenas pelas regras da lei ao cumprir as suas atividade (NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020).

Adicionalmente, alguns estudos identificaram que o maior número de países que não aderiram as IPSAS fizeram esta escolha por receio de perder sua autoridade no que tange a instituição de normas (CHRISTIAENS et al., 2015). Conseqüentemente, apesar dos benefícios a implementação das IPSAS ocorre de forma lenta, devido aos percalços encontrados (OSHIOLE, 2022).

Neste cenário, surgem dúvidas se as IPSAS devem ser alteradas de acordo com as peculiaridades de cada local ou se cada local deve se adaptar para implementar as IPSAS (POLZER; GROSSI; REICHARD, 2021). Mediante as dificuldades encontradas para implementar as IPSAS, devido as peculiaridades e situações próprias de cada território, e o surgimento de várias adaptações distintas que estão emergindo questiona-se as IPSAS são um processo de reforma contábil ou uma nova formatação de informação para a contabilidade. Pois, uma reforma contábil seria uma mudança ampla que conseguiria padronizar todos que comungassem com ela, por sua vez, uma nova formatação teria as IPSAS como diretrizes, mas cada território elaboraria suas normas indo ao encontro das IPSAS.

No Brasil, o BM teve um papel importante para a adoção das IPSAS. O Banco elaborou, em 2005, o Relatório de Cumprimento de Normas e Códigos de Contabilidade e Auditoria brasileiro, pois, até então, o país não havia incorporado nenhuma norma contábil emitida pelo IFAC e não havia nenhum

órgão ou autoridade centralizada para tratar das normas contábeis, assim, o BM recomendou que fosse criado um órgão profissional capaz de traduzir as normas internacionais de contabilidade para a língua portuguesa e averiguasse a compatibilidade destas com as leis nacionais, conseqüentemente, foi criado o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) (NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020). O processo de convergência da contabilidade aplicada ao setor público no Brasil ocorreu mediante a incorporação das IPSAS nas NBCs. A tomada de decisão foi realidade pelo Tesouro Nacional juntamente com membros do governo (NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020). Para a ocorrência da harmonização contábil no Brasil foi criado o Comitê Gestor da Convergência no Brasil a fim de criar diretrizes para o processo de convergência das normas brasileiras às internacionais.

Em 2008 foram publicadas dez orientações normativas. Por sua vez, em 2009, foi emitida a Portaria 751/2009, que determinou que a adoção das IPSAS ocorreria, facultativamente, a partir de 2010. A adaptação as IPSAS no Brasil contou com a assistência técnica do BID. A adoção brasileira demonstra que agências multilaterais foram e são atores de influência para legitimar mudanças contábeis (NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020).

Procedimentos Metodológicos

O artigo busca compreender como o discurso legislativo pode legitimar o processo de adoção das IPSAS no Brasil. Para tanto, foram analisados os discursos presentes no Senado Federal e na Câmara de Deputados no Brasil.

Para extração dos discursos na Câmara dos Deputados utilizou-se a ferramenta Pesquisa no Banco de Discursos, disponível no sítio institucional da Taquigrafia da CD, o filtro empregado foi para o Texto Integral e o termo “cont”. A extração dos discursos no Senado Federal foi obtida por meio da ferramenta de busca com o termo “cont”. No filtro de Período, em ambas as casas, utilizou-se o intervalo temporal de 01/01/2007 a 30/04/2022. Além disso, foram buscados os Pronunciamentos em ambas as casas, obtidos pela ferramenta Pronunciamentos, para o mesmo intervalo temporal. Adicionalmente, também foram analisados os Pronunciamentos de convidados especiais, como Presidentes do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e do Instituto de Auditoria Independente do Brasil (IBRACOM).

O intervalo temporal foi escolhido em razão de no ano 2007 ter sido publicada a resolução que criou o Comitê Gestor da Convergência no Brasil. O termo de busca “cont” foi escolhido em razão do campo léxico das palavras que possuem nível semântico similar. A coleta de dados ocorreu entre os dias 01 de maio de 2022 e 13 de junho de 2022.

Primeiramente, foram lidas todas as sínteses de Notas Taquigráficas, sendo selecionadas apenas aqueles arquivos que falavam sobre as IPSAS e as NBCs. Posteriormente, foram lidos integralmente as Notas Taquigráficas selecionadas anteriormente e todos os Pronunciamentos.

A análise dos dados baseou-se predominantemente na Análise de Discurso. A escolha ocorreu a fim de compreender os textos enquanto discursos e mediante a necessidade de investigar as estratégias discursivas (MARTINS; FERREIRA, 2018).

A análise foi direcionada de acordo com as estratégias de retóricas apresentadas por Aristóteles: logos, ethos e pathos. Adicionalmente, utilizou-se de subcategorias obtidas nos estudos de Liguori e Steccolini (2018), Bitektine e Haack (2015) e Van Leeuwen e Wodak, (1999).

Baseado na teoria da legitimação Van Leeuwen e Wodak, (1999) identificaram recursos discursivos utilizados para legitimação: autoridade; moralização; narração; normatização e racionalização. De modo complementar, Bitektine e Haack (2015) perceberam que os sentimentos ou o comprometimento também podem ser um recursos discursivo. Assim, bem como empregado por Liguori e Steccolini (2018), acredita-se que a utilização destes seis recursos irá proporcionar uma análise ampla dos modos como o discurso é útil para compreender como diferentes discursos tem afetado as reformas da contabilidade no setor público brasileiro. Haja vista que, os recursos discursivos utilizados para legitimação apresentados nos estudos (BITEKTINE; HAACK, 2015; LIGUORI; STECCOLINI, 2018; VAN LEEUWEN; WODAK, 1999) estão de acordo com as estratégias retóricas apresentadas por Aristóteles (350aC/2010), empregou-se as como subcategorias (Quadro 1).

Quadro 1: Categorias analíticas

Estratégia retórica	Definição	Subcategoria	Composição
<i>Logos</i>	Persuade por meio fatos, razões de eficiência ou razoabilidade.	Racionalização	Habilidades, recursos, fatos e tecnologia da informação
		Normatização	Órgãos importantes
		Narração	Referências históricas e/ou de escândalos e/ou de comportamentos
<i>Ethos</i>	É persuasivo por causa do caráter do orador como uma fonte credível de ideias e pontos de vista.	Autoridade	Pressões políticas ou miméticas, <i>stakeholders</i> e pressões de mercado
		Moralização	Transparência, igualdade de gênero e sustentabilidade
<i>Pathos</i>	Convence pela emoção	Sentimentos	Compromisso pessoal, dedicação e patriotismo

Fonte: Dados da Pesquisa, baseado em Aristotle (350aC/2010); Van Leeuwen e Wodak (1999); Bitektine e Haack (2015); Martins e Ferreira (2018); Liguori e Steccolino (2018).

Após a preparação do corpus da pesquisa, os discursos selecionados foram analisados. A análise foi realizada pela leitura de cada frase e parágrafo e, posteriormente, categorizadas de acordo com as

estratégias de retóricas apresentadas por Aristóteles: logos, ethos e pathos. O processo foi repetido nove vezes para cada documento, pois, foram realizadas três leituras para identificar cada uma das categorias nos discursos (Quadro 1). Depois da leitura, algumas frases foram identificadas utilizando mais de uma estratégia retórica, enquanto outras frases não contêm nenhuma estratégia retórica.

Em um segundo momento foram identificados os percursos semânticos, segundo Fiorin (2012), trata-se do encadeamento de termos correlatos a um tema mais específico que sintetiza um tema geral. Posteriormente, buscou-se compreender os aspectos ideológicos defendidos nos discursos. Por fim, confrontou-se os discursos proferidos com o partido político e a formação de cada orador.

Apresentação dos discursos políticos

Inicialmente, destaca-se que apenas 5 discursos na Câmara dos Deputados e 13 no Senado Federal abordaram sobre as IPSAS dentre os 264 meses analisados. O presente fato torna nítido o quanto os legisladores a nível federal estão falando sobre a incorporação destas normas contábeis na instância política. Além disso, a temática das IPSAS é, majoritariamente, utilizadas para tratar de outros assuntos.

Além disso, dentre os discursos analisados do Poder Legislativo, nota-se que há falantes formados em Direito, Ciências Econômicas, Ciências Contábeis, Engenharia Elétrica e Ciências Jurídicas e Sociais. A maioria dos oradores é graduada em Direito e apenas dois formados em Ciências Contábeis. Conforme Sinervo e Haapala (2019) a educação dos políticos é um elemento que vai influenciar no seu discurso.

O Poder Legislativo no Brasil é marcado pelo pluripartidarismo e, assim, existe uma instabilidade ideológica tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal além disso, estas casas legislativas são permeadas pelo governo de coalizão, criados, majoritariamente, pelo Poder Executivo (MARTINS; FERREIRA, 2018). O pluripartidarismo tende a colocar em debate diferentes ideias e ideologias, enquanto, os governo de coalizão tendem fechar acordos entre partidos políticos em prol de um objetivo específico. Nos discursos analisados acerca das IPSAS não se nota debates com ideias e ideologias opostas, haja vista que todos os discursos enfatizam os benefícios das IPSAS. Infere-se que este fato pode ser justificado devido à forte influência de agências internacionais e multilaterais nos sistemas políticos, corroborando com o estudo de Neves e Gómes-Villegas (2020).

Diversos estudos (OSHIOLE, 2022; GÓMEZ-VILLEGAS; BRUSCA; BERGMANN, 2020; NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020) apresentam que as IPSAS são normas capazes de proporcionar melhora na transparência, qualidade, credibilidade, melhorar o desempenho do serviço público,

diminuir a corrupção e proporcionar finanças mais sustentáveis. Os discursos apresentados sobre as IPSAS baseiam-se nestes pontos, especialmente, na transparência e combate a corrupção.

Está em curso um processo considerado revolucionário para a contabilidade pública brasileira: trata-se da implantação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, amplo arcabouço normativo que envolve todos os entes da Federação e traz inclusive mudanças de enfoque na contabilidade da área pública com a incorporação de procedimentos patrimoniais. Os objetivos esperados são: melhoria da gestão pública, da transparência, em especial da qualidade do gasto público. (Deputado Federal Izalci – PSDB, graduado em Ciências Contábeis, 2013)

A apresentação dos pontos positivos, ou seja, dos benefícios que a implementação das IPSAS vai acarretar na legitimação, o que corrobora com o estudo de Bakhtin (1997), no qual é apresentado que os oradores utilizam do discurso tanto para legitimar quanto para deslegitimar uma proposta. Assim, quando é do intuito deste orador propagar sua retórica ele vai apresentar os pontos positivos da proposta, não evidenciando ou amenizando os desafios, percalços e problemas que aquela proposta possui. Em seu discurso o Deputado Federal Izalci – PSDB (2013) argumenta: “Não tenho nenhuma dúvida de que vai representar muito para o País uma modernização no sistema contábil, e o custo é irrelevante, com certeza. Mas precisamos valorizar os profissionais que cuidam dessa área.”

Os trechos supracitados, bem como os demais analisados, corroboram com o apresentado por Bakhtin (1997), Cap (2008), Liguori e Steccolini (2018) e Sarah e Oladayo (2018), pois comprovam que no cenário político, em prol da busca pela legitimidade política, os oradores usam seu discurso para persuadir os ouvintes, ignorando outras evidências já que existem estudos que comprovam que o custo da implementação das IPSAS é um problema real, que impacta desde a capacitação técnica quanto o processo de transição (CHRISTIAENS et al., 2015; NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020; OSHIOLE, 2022; SILVA et al., 2022; VICENTE; DE MORAIS; NETO, 2012).

Além da legitimidade política, também busca-se a legitimidade social que é alcançada mediante a falas de que as IPSAS vão proporcionar mais transparência e mitigar a corrupção, questões fortemente discutidas pela população e os demais stakeholders. A busca por uma maior transparência dos atos do Poder Público é uma questão que vem sendo visada a anos. Por sua vez, a corrupção é um dos grandes problemas envolvendo os políticos em todo mundo e, especialmente, no Brasil, que é marcado por inúmeros escândalos envolvendo políticos e atos corruptos.

Assim, argumentar que as IPSAS aumentaria a transparência e diminuiria a corrupção é um mecanismo capaz de persuadir os partes interessadas. Para tanto, são apresentados argumentos que mostram a realidade seria afetada (positivamente) com estas duas conquistas.

Ninguém vai colocar recursos em um local, um País, um Estado, um Município onde você corre o risco de que a corrupção esteja acima do suportável, porque seria utopia achar que

somos capazes de acabar totalmente com ela, mas podemos viver, conforme já foi citado, como na Dinamarca, na Suíça e em outros países cujo princípio de democracia é muito forte e sérios. São países que tem responsabilidade e integridade. (Senador Telmário Mota-PDT, 2015)

Conforme o exposto por Neves e Gómez-Villegas (2020) a implementação de uma norma contábil está relacionada com questões econômicas e sociais, haja vista, que a escolha pela adoção não é neutra, mas sim, envolve questões de interesse político e social. Neste contexto, alguns stakeholders conseguem ter uma maior influência.

Então, a gente tem um compromisso muito grande com o alinhamento, com a manutenção disso no Brasil, o que traz um valor de credibilidade muito grande para este País, no sentido em que se tornam "entendíveis" todos os processos contábeis para a questão de captação de investimentos, inserção no mercado global. (Francisco Antônio Maldonado Sant'Anna - Presidente do Ibracom, 2019)

O trecho demonstra a percepção de que há a necessidade de que a contabilidade pública do país seja entendível para as partes interessadas. De acordo com a Teoria da Legitimidade as organizações influenciam e são influenciadas por elementos que a cerca (DEEGAN, 2002; DOWLING; PFEFFER, 1975; SUDDABY; BITEKTINE; HAACK, 2017). Neste sentido, nota-se que um elemento importante que circunda o Poder Público é o IBRACON, conforme o trecho a seguir proferido pelo Presidente do Ibracom Francisco Antônio Maldonado Sant'Anna (2019): "O Ibracom tem atuado na atividade de ponta, no sentido, por exemplo, de ser o responsável pela tradução das normas internacionais, pela disseminação no Brasil, não só na divulgação como o treinamento dos profissionais, não só auditores, mas contadores."

Outro ponto vinculado a legitimidade é a busca de demonstrar pelo discurso a relação da proposta com os valores e normas sociais, já que a legitimidade está imersa em um sistema social, de acordo com Dowling e Pfeffer (1975). Neste sentido, os discursos políticos acerca das IPSAS vão trabalhar com o argumento de que é uma necessidade da sociedade compreender e conseguir monitorar os gastos públicos e a qualidade destes. Assim, justifica-se a implementação das IPSAS para garantir melhores relatórios públicos.

(...) compreendemos que por trás dos orçamentos e relatórios de execução orçamentária, afeitos à contabilidade pública encontraremos o sentimento de esperança de um povo que, mesmo alheio aos dados expostos, entende a relação entre o bom investimento nas áreas prioritárias da ação pública, em todos os entes federados, e a possibilidade de uma vida mais digna e o exercício de nossa cidadania plena. (Senador João Vicente Claudino-PTB, graduado em Ciências Contábeis, 2013)

Juntamente, é apresentado sobre as IPSAS e a elaboração de informações financeiras baseadas no princípio da competência, conforme o já apresentado por NEVES; GÓMEZ-VILLEGAS, 2020b; POLZER; GROSSI; REICHARD, 2021. Dois dos discursos analisados apontam para os benefícios deste regime de caixa baseando-se no fato deste ser adotado no setor privado.

Um segundo ponto apresentado nos discursos, relacionado com o setor privado e a implementação das IPSAS, são IFRS. As Normas são apontadas pelos oradores como “o grande marco para que a contabilidade brasileira pudesse alavancar seu passo rumo à globalização contábil” (Deputado Edinho Bez- PMDB, graduado em Ciências Contábeis, 2010).

A globalização é um termo predominante nos argumentos apresentados sobre as IPSAS. Além disso, seu uso é combinado com os termos modernização, mudanças e internacionalização. A combinação dos termos mostra que para os oradores as IPSAS são fruto do processo de aproximação de múltiplos stakeholders que impulsionam alterações de evolução na contabilidade, corroborando com os estudos (OSHIOLÉ, 2022 que apontam as IPSAS como uma tendência de desenvolvimento do setor público em prol de uma contabilidade global).

Estratégias retóricas nos discursos políticos acerca das IPSAS

Os deputados e senadores que proferiram os discursos analisados aplicaram a retórica para legitimar a importância da adoção das IPSAS, mas principalmente, utilizaram destas para abordar assuntos correlatos de sua pretensão, corroborando com o estudo de Fiorin (2012). A maioria dos discursos foram propagados com o intuito de influenciar percepções sobre temas relacionados a corrupção, transparência, atacar e enaltecer governantes.

Conforme Edgar, Brennan e Power (2021) o orador vai construir seu discurso baseado em argumentações plausíveis que podem ser ou não verídicas. Neste contexto, são empregadas as estratégias de persuasão presentes na retórica, buscando convencer os ouvintes por meio da lógica e razão (logos), ou através de personalidade e autoridade (ethos), ou, ainda, por meio de emoções (pathos) (ARISTOTLE, 350aC/2010). Assim, há trechos de discursos que empregam uma, duas, três ou nenhuma estratégia retórica. Nos estudos analisados predominou-se o uso do logos, majoritariamente, aplicado com o intuito de racionalizar os argumentos com fatos, normas e órgãos técnicos.

A contabilidade do mundo moderno passa por um momento de profundas e significativas mudanças, advindas principalmente do processo de internacionalização que estabeleceu as chamadas normas internacionais de contabilidade, compostas pelas IFRS, IPSAS e ISAS, que atingem respectivamente as empresas, o setor público e a auditoria, norteadas por princípios que tornam a contabilidade a linguagem universal dos negócios. (Senador Juarez Domingues Carneiro – Presidente do CFC, 2013)

No trecho apresentado o orador, além de empregar a estratégia retórica logos, se baseia na narração para legitimar a implementação das IPSAS. O argumento apresentado visa convencer aos ouvintes que o mundo está se modificando e, no caso, a não adoção destas mudanças (IFRS, IPSAS e ISAS) irá prejudicar o país no processo de internacionalização. Contudo, a narração foi a categoria de

legitimação menos aplicada nos discursos analisados.

No Brasil, a convergência veio resolver inúmeros conflitos de interpretação de legislações diversas e de padrões das práticas contábeis, o que representou mudanças importantes no sentido de haver, por exemplo, a substituição da demonstração das origens e aplicação de recursos pela demonstração do fluxo de caixa, e a obrigatoriedade de apresentação da demonstração do valor adicionado. (Senador João Vicente Claudino – PTB, graduado em Ciências Econômicas, 2010)

Eu ainda queria comentar a respeito das IPSAS, que são princípios contábeis aplicados ao setor público, de que o Brasil também é signatário, mais recente, tem um prazo, que já iniciou, de implementação, com conclusão até 2024. Governo Federal, governos estaduais e municípios do Brasil vão ter uma contabilidade uniforme, não mais baseada em contabilidade orçamentária, e, sim, patrimonial, o que vai permitir uma comparação das performances, uma avaliação das obrigações, dos direitos, e um controle maior da sociedade sobre o cumprimento do orçamento, dos gastos dos municípios e um benefício total não só para o município, que bem gerido atrai investimentos, consegue fontes de recursos e financiamento, mas também um benefício grande para a sociedade, para o cidadão em si, em termos de controle e acompanhamento das atividades da sua região. (Francisco Antônio Maldonado - Presidente do Ibracom, 2019)

Os oradores que empregaram a estratégia logos, majoritariamente, a usaram com argumentos de normatização e razão para legitimar a implementação das IPSAS. Nota-se argumentos de normatização quando os oradores proferem sobre como será implementada as IPSAS, as datas, as mudanças ocorridas e no que estas se baseiam. A racionalidade é identificada quando os oradores explanam que a adesão irá implementar novas demonstrações contábeis, atrair investimentos, financiamentos e benefícios para a sociedade através da possibilidade de controle e acompanhamento das atividade regionais.

Nos discursos são identificados percursos semânticos em que os oradores citam a implementação das IPSAS para encadear outros temas e até mesmo levantar pontos negativos de governos, de acordo com seus partidos. O trecho a seguir mostra o orador apresentando argumentos a fim de apontar que no governo do PT houve um regresso na fiscalização e punição dos maus gestores, bem como explica que a última evolução contábil ocorreu com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no mandato do Presidente Fernando Henrique, sendo o orador do mesmo partido deste presidente.

Não tenho nenhuma dúvida de que vai representar muito para o País uma modernização no sistema contábil (...). E por que tenho dito isso aqui, Sr. Presidente? Primeiro, há muito tempo, ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada por esta Casa a Lei de Responsabilidade Fiscal, que de lá para cá, não evoluiu praticamente nada. Muito pelo contrário, regrediu, porque muitos Estados, muitos Municípios recorrerem aos TACs (Termos de Ajuste de Conduta) com os Ministérios Públicos para não penalizar os gestores- os maus gestores. (Deputado Federal Izalci- PSDB, graduado em Ciências Contábeis, 2013)

No trecho acima, o Deputado Izalci emprega o *ethos*, pois, busca convencer os ouvintes pelo seu ponto de vista que é: o sistema contábil carece de evolução, haja vista, que após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal não tem ocorrido evoluções, ou seja, desde o mandato do Presidente

Fernando Henrique Cardoso tem regredido as ações para melhorar a contabilidade e os atos dos gestores públicos sobre esta. Assim, o orador emprega tanto argumentos de autoridade quanto de moralização para legitimar seu discurso, o primeiro, ao apontar questões da Lei de Responsabilidade Fiscal, que possui uma grande visualização perante as pressões de mercados e *stakeholders*. A moralização aparece ao afirmar que os Ministérios Públicos não penalizam os maus gestores devido aos TACs.

De forma subliminar, o orador emprega o *pathos* ao criticar as ausências de punições para os maus gestores, emitindo a sensação de impunidade que gera descrença nas instituições democráticas. Em todos os discursos que empregaram o *pathos* a sensação que se destaca é o de impunidade perante aos atos que ferem a Constituição Federal de 1988 e a democracia, de modo geral. Os sentimentos de frustração, desconfiança e aversão são demonstrados nos discursos em prol de gerar empatia com os *stakeholders* que sofrem com os atos ilegais e imorais cometidos no setor público.

A título de exemplo tem-se o trecho do discurso proferido pelo Senador João Vicente Claudino – PTB (2010): “A corrupção corrói a dignidade do cidadão, contamina os indivíduos, deteriora o convívio social, arruína os serviços públicos e compromete a vida das gerações atuais e futuras”. O orador utiliza da estratégia *pathos* para defender que as IPSAS são uma mecanismo capaz de mitigar o problema público da corrupção. Concomitantemente, o orador emprega o *ethos* ao permear a questão dos sentimento com elementos ligados a moral pública e social, no que tange pontos vinculados a transparências e sustentabilidade dos serviços públicos, e a autoridade, haja vista que existe uma pressão vinda dos *stakeholders* para mitigar atos corruptos.

Os *stakeholders* e a capacidade de pressionar em prol de mudanças significativas que estes possuem é base de muitos discursos. Evidenciando a busca política de conseguir se manter no poder, corroborando com os estudos de Cap (2008) e Liguori e Steccolini, (2018). Desta forma, questões relacionadas aos *stakeholders* são empregadas juntamente com as três estratégias retóricas.

Atualmente, mais de 130 países já adotam as normas emitidas pelo IASB- o comitê internacional de Normas Contábeis, e o Brasil é um dos países mais adiantados nesse processo. Graças a um trabalho iniciado pelo CFC, a partir de 2005, foi criado o CPV, na gestão do Martonio, juntamente com o Ibracon, a Bovespa, a Abrasca, a Apimec e a Fipecafi. (Juarez Domingues Carneiro – Presidente do CFC, 2013)

O trecho é constituído pelas três estratégias retóricas, logos, ethos e pathos, e exemplifica a maioria dos trechos analisados que usam estratégias retóricas. O orador inicia seu discurso persuadido o ouvinte com o logos, por meio de duas categorias de legitimidade, primeiramente usa a racionalização, apresentando fatos, e migra para normatização, informando sobre o IASB. Em

seguida, emprega o pathos de forma sutil quando expõe que o “Brasil é um dos países mais adiantados nesse processo” trazendo à tona sentimentos vinculados ao patriotismo, a dedicação e o compromisso dos envolvidos neste processo. Por fim, o convencimento ocorre com o ethos, no qual há a ocorrência da autoridade no momento em que são proferidos os termos CFC, CPV, Ibracon, a Bovespa, a Abrasca, a Apimec e a Fipecafi.

Conforme exposto inicialmente neste estudo o discurso político vai se basear em construir argumentos capazes de angariar aprovações capazes de fazer com que aquele orador permaneça no poder (SARAH; OLADAYO, 2018; CAP, 2008; LIGUORI; STECCOLINI, 2018. Para tanto, os artifícios retóricos são aplicados em prol de tornar verossímeis as falas proferidas (EDGAR; BRENNAN; POWER, 2021).

Considerações Finais

Os políticos usam o discurso como um recurso para fazer com que as propostas que defendem sejam legitimadas pelo seus ouvintes. As reformas contábeis, bem como demais mudanças da gestão pública contemporânea, são legitimadas por discursos e estratégias retóricas que vão garantir que aquelas propostas sejam aceitas e auxiliem aos políticos que as defendem permanecer no poder.

O artigo oferece evidências do discurso e das estratégias de legitimação empregadas pelos políticos para influenciar os demais parlamentares sobre a pertinência da IPSAS, como um mecanismo que trará benefícios para setor público, mostrando como elas proporcionaram mais investimentos, maior transparência, maior controle e um menor nível de corrupção. Evidenciando que no país um fator importante da incorporação das IPSAS foi a modernização da contabilidade aplicada ao setor público, corroborando com o apresentado por Neves e Gómez-Villegas (2020).

Os resultados sugerem que apesar de a implementação das IPSAS, em terras brasileiras, ainda estar acontecendo, ela não tem sido muito debatida no Congresso Nacional, visto que foram encontrados 18 discursos e pronunciamentos dentre o intervalo de tempo analisado. Ainda sobre esses pronunciamentos, nota-se a participação de quatro de profissionais do meio contábil para debater temas relacionados a temática. As falas deste corpo técnico explanam a importância das IPSAS, corroborando com os discursos também apresentados pelos políticos.

Nota-se que em nenhum momento foram elencados as dificuldades das implementação das IPSAS. Este cenário revela um incômodo, pois, apesar de comumente os políticos aplicarem o discurso para legitimar as propostas que os convém, nenhum deles apontou possíveis problemas que os entes federativos irão enfrentar para se adaptarem as NBCs. Esta identificação mostra que apesar

do discurso político ter sido, muitas vezes, visto como uma linguagem de legitimação, há questões críticas no uso do poder simbólico da linguagem durante as reformas, o que pode vir a minimizar a credibilidade dos políticos.

A pesquisa identificou que os políticos do Poder Legislativo utilizam estratégias retóricas para tentar legitimar suas teses, sendo o *logos* a estratégia mais empregada, seguida do *ethos*. Infere-se que o maior uso da primeira ocorre devido as categorias de racionalização e normatização, que são elementos centrais para subsidiar reflexões e decisões. Já o emprego do *ethos*, está vinculado a elementos morais e de pressão dos *stakeholders*.

Agradecimentos

À FAPEMIG.

Referências:

- ABULOF, U. Normative concepts analysis: unpacking the language of legitimation. **International Journal of Social Research Methodology**, v. 18, n. 1, p. 73–89, 2 jan. 2015. <https://doi.org/10.1080/13645579.2013.861656>.
- BAKER, J. T. E. **Defending the indefensible? The use of argumentation, legitimation, and othering in debates on refugees in the Canadian House of Commons, 2010-2012**. 2015. doctoral – Memorial University of Newfoundland, 2015. Disponível em: <https://research.library.mun.ca/8423/>. Acesso em: 28 abr. 2022.
- BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- BITEKTINE, A.; HAACK, P. The “Macro” and the “Micro” of Legitimacy: Toward a Multilevel Theory of the Legitimacy Process. **Academy of Management Review**, v. 40, n. 1, p. 49–75, jan. 2015.
- BOURDIEU, P. **Language and Symbolic Power**. [S. l.]: Harvard University Press, 1991.
- CAP, P. Towards the proximization model of the analysis of legitimation in political discourse. **Journal of Pragmatics**, v. 40, n. 1, p. 17–41, 1 jan. 2008. <https://doi.org/10.1016/j.pragma.2007.10.002>.
- DEEGAN, C. The Legitimising Effect of Social and Environmental Disclosures – A Theoretical Foundation. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 15, p. 282–311, 1 ago. 2002.
- DOWLING, J.; PFEFFER, J. Legitimidade Organizacional: Valores Sociais e Comportamento Organizacional. **Pacific Sociological Review**, v. 18, n. 1, p. 122–136, 1 jan. 1975. <https://doi.org/10.2307/1388226>.
- EDGAR, V. C.; BRENNAN, N. M.; POWER, S. B. The language of profit warnings: a case of denial, defiance, desperation and defeat. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 35, n. 9, p. 28–56, 1 jan. 2021.
- FREEMAN, R. E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. [S. l.]: Cambridge University Press, 2010.
- IQBAL, Z.; ASLAM, M. Z.; ASLAM, T.; ASHRAF, R.; KASHIF, M.; NASIR, H. Persuasive power concerning COVID-19 employed by Premier Imran Khan: A socio-political discourse analysis. **Register Journal**, v. 13, n. 1, p. 208–230, 29 maio 2020. <https://doi.org/10.18326/rgt.v13i1.208-230>.
- ISMAILI, A.; ISMAJLI, H.; VOKSHI, N. The importance and challenges of the implementation of IPSAS accrual basis to the public sector: The case of Kosovo. **Accounting**, v. 7, n. 5, p. 1109–1118, 2021. .
- LIGUORI, M.; STECCOLINI, I. The power of language in legitimating public-sector reforms: When politicians “talk” accounting. **The British Accounting Review**, v. 50, n. 2, p. 161–173, fev. 2018.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340–363, set. 1977. <https://doi.org/10.1086/226550>.
- NEVES, F. R.; GÓMEZ-VILLEGAS, M. Reforma contábil do setor público na América Latina e comunidades epistêmicas: uma abordagem institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 1, p. 11–31, jan. 2020.
- ÖBER, J.; STRAUSS, B. Drama, Political Rhetoric, and the Discourse of Athenian Democracy. **Drama, Political Rhetoric, and the Discourse of Athenian Democracy**. [S. l.]: Princeton University Press, 2020. p. 237–270.
- OSHIOLÉ, B. V. Implementing International Public Sector Accounting Standards in Nigeria: Issues and Challenges. maio 2022. Disponível em: <http://localhost:8080/xmlui/handle/123456789/782>. Acesso em: 17 jun. 2022.
- SARAH, B.; OLADAYO, M., Muniru. Language In Political Discourse: A Pragmatic Study Of Presupposition And Politeness In The Inaugural Speech Of President Donald Trump. **Bulletin of Advanced English Studies**, v. 1, n. 1, p. 64–76, 2018. <https://doi.org/10.31559/BAES2018.1.1.6>.
- SILVA, M. A. C.; JUNIOR, A. C. da S.; FERREIRA, M. A. M.; JÚNIOR, A. C. B. Fatores Condicionantes da Adoção dos Padrões Internacionais de Contabilidade Do Setor Público – IPSAS. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 25, n. 1, p. 103–122, 29 abr. 2022. https://doi.org/10.51341/1984-3925_2022v25n1a6.
- SINERVO, L.-M.; HAAPALA, P. Presence of financial information in local politicians’ speech. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 31, n. 4, p. 558–577, 1 jan. 2019.
- SUDDABY, R.; BITEKTINE, A.; HAACK, P. Legitimacy. **Academy of Management Annals**, p. 451–478, jan. 2017.