



ANALISANDO OS DISCURSOS DOS DEPUTADOS FEDERAIS: A LINGUÍSTICA DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL NOS DISCURSOS SOBRE CONTABILIDADE PÚBLICA

ANALYZING THE SPEECHES OF FEDERAL DEPUTIES: A STUDY ON THE LANGUAGE OF ACCOUNTING INFORMATION IN THE DISCOURSE ON PUBLIC ACCOUNTS

Arthur Mesquita Camargo*

Resumo: No sistema republicano-democrático, a ciência contábil obtém um papel central no apoio à fiscalização das contas públicas. Pressupõe, então, que a Contabilidade Pública deva desempenhar um papel singular nas discussões internas das Casas Legislativas em razão de seu papel de transmutação dos atos de gestão em informações possíveis de serem examinadas. O objetivo deste trabalho é examinar a linguística das informações contábeis nos discursos Parlamentares feitos no Plenário da Câmara dos Deputados. Como metodologia, optou-se por realizar uma pesquisa documental sobre os discursos pronunciados em plenário pelos Deputados no período de 2010 a 2014 e analisá-los pelo método de análise de conteúdo de Bardin. Como resultado, verificou-se que a maioria dos deputados prefere analisar a confiabilidade da informação contábil pela dimensão semântica da semiótica contábil.

Palavras-Chave: Linguística Contábil; Contas Públicas; Contabilidade Aplicada ao Setor Público; Estatísticas Fiscais; Câmara dos Deputados.

Abstract: Into a republican-democratic system, the accounting science gets a central role in supporting the supervision of public accounts. Implies, then, that public accounting should play a unique role in the internal discussions of the Legislative Houses because of its transmutation role of management actions in possible information to be examined. In this sense, the objective of this paper is to examine the language of financial reporting in Parliamentary speeches made in the plenary of the House of Representatives. As a methodology, it was decided to conduct documentary research on the speeches in plenary by members in the period 2010 to 2014 and analyzes them by Bardin content analysis method. As a result, it was found that most members prefer to analyze the reliability of accounting information by the semantic dimension of accounting semiotics.

* Mestre em Administração Pública e Especialista em Contabilidade Pública (UNB). Professor da Universidade Católica de Brasília. (arthurmesquita@gmail.com)

Keywords: Accounting Linguistics; Public Accounts; Applied Accounting to the Public Sector; Tax Statistics; Chamber of Deputies.

1 Introdução

No regime democrático, o Estado é dotado de soberania, despersonalização, despatrimonialização e os cidadãos elegem seus representantes. A consequência desse tipo de regime é a troca de uma administração patriarcal por uma administração impessoal e racional, orientada por funcionários anônimos que têm, como objetivo maior, a racionalidade econômica típica do capitalismo industrial (TOJAL; CARVALHO, 1997). Acrescente-se à ideia de Estado democrático a noção de república – assim, em um Estado Democrático-Republicano a gestão pública tem como pressuposto a adoção de atos estritamente a favor da sociedade.

Nessa seara, a figura da prestação de contas surge como um dos principais instrumentos de controle dos atos de gestão e tem como intuito preservar as relações de confiança entre o delegante (sociedade) e o delegado (governo), relação diversas vezes descrita na literatura pela Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976).

O sistema de controle de contas brasileiro é baseado na bidimensão do controle: interno e externo; e tem com base informacional um conjunto de informações de natureza orçamentária, contábil, patrimonial, operacional e financeira. O controle interno é aquele desempenhado com o foco na gestão, na tratativa das ações em prol do planejamento estratégico do órgão, enquanto o controle externo visa à legalidade, legitimidade e economicidade das contas públicas. O primeiro é realizado por departamentos dentro dos próprios órgãos; o segundo é feito pelos representantes do povo, no caso da União, pelo Congresso Nacional com o apoio de um Tribunal de Contas. Assim, o controle externo desempenha um papel de fiel da balança, na medida em que equilibra as forças entre o legítimo representante do povo e os burocratas.

Nesse sistema, a ciência contábil desempenha um papel singular na medida em que é considerada uma ciência específica de geração de informações de gestão. Assim, imaginando que a sociedade estará sempre interessada nos resultados gerados pelos gestores públicos, a ciência contábil agiria como mitigadora dos conflitos de agência, reduzindo a assimetria informacional.

Entende-se, por isso, que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público - CASP deva desempenhar um papel singular nas discussões internas das Casas Legislativas em razão de seu papel de transmutação dos atos de gestão do Poder Executivo em informações possíveis de serem controladas, fiscalizadas e analisadas.

Portanto, o objetivo deste trabalho é examinar a linguística das informações contábeis nos discursos Parlamentares feitos no Plenário da Câmara dos Deputados – CD acerca das Contas Públicas no período de 2010-2014.

Considera-se este trabalho relevante devido ao atual cenário de discussão política da utilidade da informação contábil pelo Governo Central (VIEIRA, 2010; AMARAL; LIMA, 2012; MENESES; PETER, 2012; SANTOS; ALMEIDA, 2012; LIMA *et al.*, 2009).

2 O controle via informações contábeis

Papenfuß e Schaefer (2009) afirmam que a transparência das informações contábeis no setor público deve cumprir não só os requisitos de completude da informação patrimonial como também devem abordar todas as atividades relacionadas às entidades governamentais.

Meneses e Peter (2012, p.4), analisando a legislação brasileira, em especial, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 4.320/1964, apontam que a LRF foi construída com o objetivo principal de dar “efetividade ao princípio da publicidade, envolvendo o acesso público às informações orçamentárias, contábeis e financeiras dos entes públicos”, conforme previsto no artigo 48 da LRF.

Apesar de todo o *enforcement* existente na prestação dos relatórios contábeis, Meneses e Peter (2012, p. 12) afirmam, por meio de um estudo empírico, que mesmo as “categorias já tidas como obrigatórias, pela Lei nº 4.320/64, não foram evidenciadas nas demonstrações contábeis de alguns entes da Federação” o que pode ser explicado “pela existência de uma possível discricionariedade dos gestores quanto à quantidade de informações a serem divulgadas, adicionada à falta de uma fiscalização mais efetiva. Ou seja, para Meneses e Peter (2012, p. 14) há uma falta de comprometimento do setor público em “evidenciar as informações para a sociedade, uma vez que muitas das orientações de evidenciação, estabelecidas nas normas do CFC e da STN, já eram obrigatórias na Lei nº 4.320/64”.

Embora para alguns acadêmicos o desrespeito às normas resulte da inexistência de um órgão regulador responsável pela fiscalização de seu cumprimento, Meneses e Peter (2012) rebatem tal justificativa com dois argumentos: a) a “inquestionável competência constitucional do Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, bem como dos órgãos de controle interno para essa tarefa” (MENESES; PETER, 2012, p. 12); b) “a população, por meio do controle social, pode exercer esta fiscalização e exigir dos gestores informações contábeis mais compreensíveis, relevantes, confiáveis e comparáveis” (MENESES; PETER, 2012, p. 13).

A Constituição Federal, no artigo 70, define que compete ao Congresso Nacional - CN a fiscalização contábil da União e das entidades da administração direta e indireta no tocante à legalidade e legitimidade. Ora, se a Constituição define literalmente que compete ao CN a fiscalização contábil nos aspectos de legalidade e legitimidade, não há como questionar a atuação de outros órgãos como atuante principal, ou seja, a atuação de outros órgãos só poderia ocorrer de forma complementar ou suplementar à atuação do Poder Legislativo.

3 A Linguística da informação contábil

A contabilidade é a linguagem utilizada para registrar a história financeira e econômica de uma instituição. Dessa forma, a contabilidade serve, também, como instrumento de manutenção do *accountability* (NAKAGAWA *et al.*, 2007), pois os resultados de uma gestão serão esclarecidos através do *storytelling* da contabilidade e a responsabilidade dos gestores será demonstrada (ou quitada) pelos relatórios contábeis (NAKAGAWA *et al.*, 2007). Entende-se, assim, que a contabilidade pode ser considerada como indutora no processo de redução da assimetria de informação existente na relação agente-principal (GABRIEL; SILVEIRA, 2011; EISENHARDT, 1989; MENESES; PETER, 2012).

De toda forma, é consenso que o objetivo da contabilidade é comunicar informações econômico-financeiras aos diversos usuários da informação contábil, em especial, aos interessados diretos, os chamados *stakeholders* (LIMA *et al.*, 2012; GABRIEL; SILVEIRA, 2011; NAKAGAWA *et al.*, 2007; HENDRIKSEN; BREDA, 2010; IUDÍCIBUS, 2010). Nesse sentido, é possível definir que a contabilidade é uma linguagem e, como tal, pode ter suas mensagens interpretadas e analisadas.

A teoria da Semiótica é definida como ciência que se dedica ao estudo de todas as linguagens e, assim sendo, pode ser aplicada à Contabilidade para estudar suas informações (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012; HENDRIKSEN; BREDA, 2010).

Hendriksen e Breda (2010) expõem que uma das classificações das teorias contábeis se apoia na noção de que a Contabilidade é uma linguagem (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012) e, por isso, possui um dos três componentes da linguagem ou dimensões da Semiótica: Semântica, Pragmática e Sintática (ou sintaxe).

Para Hendriksen e Breda (2010), a relação da dimensão Semântica na Contabilidade ocorre no momento em que se pergunta qual é o significado que a informação tem para o usuário. Quanto à dimensão pragmática, esta se relaciona com o estudo do efeito da linguagem, ou seja, em “verificar o grau de adequação das informações contábeis aos objetivos de seus destinatários” (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012, p. 36). Portanto, na visão pragmática, salientam Dias Filho e Nakagawa (2012, p. 45), “não adianta, pois, utilizar índices deste ou daquele tipo se os mesmos não resultam de dados afinados com os objetivos dos usuários”.

Por fim, na dimensão sintática procura-se compreender o estudo da gramática e da linguagem, ou seja, “procura-se compreender as informações contábeis à luz do conjunto de normas e princípios que regem a sua produção” (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012, p.36).

Neste sentido, é necessário ponderar os efeitos da semiótica, ou seja, qual significado determinado signo é capaz de gerar no usuário, em outras palavras, qual é o efeito das informações contábeis para um determinado usuário? Esta questão se torna relevante, haja vista a necessidade de se estabelecer um padrão de comunicação entre o emissor e o receptor.

Com isso, no momento de comunicar as informações contábeis, deve-se atentar para uma série de atributos que irão tornar a informação útil ou não para o usuário, ou seja, a relação entre os sistemas contábeis e o usuário é feita essencialmente via troca de informações contábeis que são essenciais para mitigar o efeito *framing* (TVERSKY; KAHNEMAN, 1986; ALVES *et al.*, 2011) na tomada de decisão (BARRETO; MACEDO; ALVES, 2013; MARTINS *et al.*, 2013). O efeito *framing* ou efeito de formulação está relacionado com a forma como um problema é apresentado ao tomador de decisão. Segundo Tversky e Kahneman (1986), existe a possibilidade de se influenciar a decisão de um indivíduo apresentando as informações de forma verídica, sem distorções, mas com alterações em sua estruturação em um mesmo problema.

4 Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza descritiva, bibliográfica e documental, pois se optou por coletar não só os discursos dos Deputados no plenário da Câmara, como também diversos documentos elaborados pelas Comissões temáticas daquela Casa Legislativa.

Quanto à natureza das variáveis, a pesquisa é qualitativa, porque buscou compreender significados e características situacionais apresentados nos discursos. Além disso, a pesquisa qualitativa figurou-se adequada para este trabalho em razão da possibilidade de entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, 1990).

Para a extração dos discursos, utilizou-se a ferramenta Pesquisa no Banco de Discursos, disponível no sítio institucional da Taquigrafia da CD (<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>). Como filtro para o Texto Integral, utilizaram-se os termos “contábil”, “contabilidade”, “contador”, “contas públicas” e “sistema de custos”. Como filtro de Período, utilizou-se o intervalo temporal de 01/01/2010 a 31/12/2014.

Justifica-se a escolha do primeiro filtro em razão do campo léxico das palavras que possuem nível semântico similar às discussões tratadas no referencial teórico. De outro lado, justifica-se a escolha do segundo filtro em virtude da necessidade de realizar um corte temporal para uma legislatura completa (2010-2014).

Após o filtro, extraíram-se 1.076 discursos. Contudo, após a leitura de todos os discursos, percebeu-se que parte deles foi pronunciada por convidados ou tinham sido objeto de dupla contagem. Portanto, realizou-se uma seleção de discursos que remetiam diretamente ao objetivo deste trabalho e que foram feitos por 100 Deputados no plenário da Câmara.

Os dados empíricos gerados por essa coleta seletiva foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977). A autora define análise de conteúdo como “um

conjunto de técnicas de análise das comunicações” que visa obter através de “procedimentos sistemáticos e objetivos” mensagens indicadoras “que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens” (BARDIN, 1977, p.38).

Os métodos de Bardin (1977) podem ser resumidos em quatro processos: organização da análise, descrição, inferência e interpretação. Na organização é definido o objetivo do trabalho, como realizar a coleta e a validação dos dados.

No processo de descrição, Bardin (1977) expõe que é necessário realizar a categorização das informações. Para este trabalho, optou-se por realizar tal processo por acervo, ou seja, optou-se por criar as categorias a partir dos resultados analisados, sempre levando em consideração o referencial teórico.

No tocante ao processo de inferência, a autora expõe que é preciso averiguar os indicadores léxicos – hábitos linguísticos. Para este processo, acrescentou-se a formação ou profissão do Deputado e a sua posição ideológica (filiação partidária) como método de avaliar o grau de conhecimento do tema.

Por fim, no processo de interpretação, Bardin (1977) expõe que este consiste em dar significado às características encontradas. Nesse aspecto, a literatura descrita foi fundamental para o desenvolvimento da análise.

5 Descrição da amostra

Partindo do método de Bardin (1977), nesta seção realizou-se a descrição da amostra em categorias e iniciou-se o processo de inferências.

5.1 Processo de Categorização

Após a leitura geral do material coletado, os discursos foram organizados em categorias e evidenciados por fontes. Dessa forma, por exemplo, a categoria Confiabilidade da Informação Contábil teve 60 fontes, ou seja, 60 discursos trataram do tema. No total, foram obtidas 183 fontes em 100 discursos, assim, é possível que um discurso trate de um ou mais temas da categoria, havendo dupla contagem, em alguns casos.

Além disso, em razão da similaridade dos temas descritos nas categorias, optou-se por realizar um agrupamento das divisões em dois grupos de análise para fins de aprofundamento do tema e em razão da intenção final dos discursos: Confiabilidade e Aperfeiçoamento do modelo de Contabilidade Pública.

Tabela 1 – Categorização

| Agrupamento | Categorias | Fontes |
|--|---|---------------|
| Confiabilidade da Informação Contábil | Confiabilidade da Informação Contábil | 60 |
| | Aperfeiçoamento Institucional da CASP | 10 |
| | Discussões sobre o Balanço Geral da União | 19 |
| | Informação Contábil como instrumento Gerencial | 4 |
| | Necessidade de discussão dos modelos contábeis | 12 |
| Aperfeiçoamento do modelo de Contabilidade Pública | Outros temas sobre CASP | 18 |
| | Discussão sobre a desídia do parlamento com a contabilidade | 10 |
| | Discussão sobre o regime de competência | 3 |
| | Discussão sobre o aperfeiçoamento do sistema de contabilidade | 11 |
| | Discussão sobre a situação dos Contadores Públicos | 12 |
| | CASP como indutora da transparência | 8 |
| | Reconhecimento da Precariedade das Informações Contábeis | 8 |
| | Discussão sobre o Sistema de Custos | 8 |
| Total | 183 | |

Fonte: Elaboração pelo Autor

5.2 Processo de Inferências

Para Bardin (1977) no processo inferencial procura-se não apenas compreender o sentido da fala dos entrevistados, mas também buscar outro significado ou mensagem através ou junto da mensagem primeira. Assim, buscou-se entender o nível educacional de um Congressista sobre o tema e a sua ideologia (posição partidária). Apesar de esses dois níveis de inferências não serem suficientes para interpretar todo o sentido da fala do Deputado, podem, em parte, direcionar a análise dos discursos para um nível mais objetivo.

Quanto ao nível educacional (profissão ou nível de graduação) do orador, observou-se que a maioria dos discursos foi feita por Deputados com formação em contabilidade ou economia:

Tabela 2 – Tabela de profissões

| Profissão | Contagem |
|--------------------|-----------------|
| Contador | 34 |
| Economista | 21 |
| Advogado | 18 |
| Engenheiro | 13 |
| Administrador | 6 |
| Jornalista | 2 |
| Letras | 2 |
| Radialista | 1 |
| Médico | 1 |
| Industriário | 1 |
| Médico | 1 |
| Total Geral | 100 |

Fonte: Elaborado pelo autor

O segundo ponto de inferência é a ideologia (posição partidária) do Congressista. A este respeito Mussalin (2001, p. 156), analisando as diversas técnicas de discurso, afirma que os sujeitos estão dominados “por uma determinada formação ideológica que preestabelece as possibilidades de sentido de seu discurso”.

Tabela 3 – Relação de Partidos

| Partido | Contagem |
|--------------------|-----------------|
| PSDB | 45 |
| PMDB | 18 |
| DEM | 11 |
| PT | 9 |
| PPS | 5 |
| PR | 3 |
| PTB | 3 |
| PV | 1 |
| PSD | 1 |
| PSB | 1 |
| PRB | 1 |
| PDT | 1 |
| PCdoB | 1 |
| Total Geral | 100 |

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 1 – Ideologias

| Partido | Ideologias |
|----------------|-------------------|
| PSDB | OPOSIÇÃO |
| DEM | |
| PPS | |
| PMDB | CENTRO-DIREITA |
| PR | |
| PTB | |
| PV | |
| PSD | POSIÇÃO |
| PSB | |
| PRB | |
| PDT | |
| PT | |
| PCdoB | |

Fonte: elaborado pelo autor compilado de Melo e Câmara (2012)

Quadro 1.1 – Ideologias Consolidado

| Ideologia | Contagem |
|------------------|-----------------|
| Oposição | 61 |
| Centro-Direita | 25 |
| Posição | 14 |

Fonte: elaborado pelo autor

Nota-se que a maioria dos discursos proferidos foi feito por parlamentares da oposição, o que demonstra certo nível de preocupação com as contas do Governo (ou com os atos de gestão do partido da situação). Nesse sentido, Limongi e Figueiredo (2002, p.334) expõem que:

Quando governos vão mal, seus candidatos à sucessão perdem eleições e seus

aliados parlamentares perdem apoio eleitoral. Como o inverso também é verdadeiro, parlamentares têm incentivos para cooperar com o governo que apoiam. Ser parte de um governo bem-sucedido é uma excelente moeda eleitoral para qualquer parlamentar de um partido aliado. Isto não é o mesmo que dizer que parlamentares pautem suas ações por rígidos princípios programáticos.

Observa-se, assim, que há um incentivo intrínseco (ganhos políticos) da oposição em investigar e discutir as contas públicas na medida em que a contabilidade é fonte de informações para averiguar os atos de gestão praticados pela administração pública (*storytelling*).

Após a apresentação dos dados, optou-se por substituir o nome dos parlamentares de todos os discursos pela profissão/área de formação e partido, diminuindo a possibilidade de uma análise com algum viés político.

6 Análise dos discursos

Inicialmente, ressalta-se que dos 100 discursos analisados, 38 foram proferidos utilizando como base um artigo jornalístico elaborado ou por jornalistas ou por técnicos da área:

O jornal O Estado de São Paulo, em editorial recente, datado de 3 de maio do corrente, intitulado Contas maquiadas, de novo [...] (ADVOGADO, OPOSIÇÃO)

A Contas Abertas [sociedade civil organizada] tem-se mostrado essencial para aprimorar a qualidade, a prioridade e a legalidade dos gastos públicos. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

De acordo com esse dado, entende-se que a mídia é indutora dos discursos parlamentares para temas relacionados a estatísticas fiscais e contas públicas, o que pode ser um limitante analítico ao orador, tendo em vista que não se pode confirmar ou refutar as informações originadas pela mídia apenas com informações jornalísticas.

A seguir, conforme justificado na seção 5.1, passa-se a analisar os discursos de acordo com o agrupamento realizado na tabela 1.

6.1 Confiabilidade nas Informações Contábeis

Observa-se que os Deputados apontam a falta de confiabilidade nas informações contábeis do Governo como um dos principais indutores da perda de credibilidade internacional do país, responsável pelo rebaixamento da nota pela agência de riscos *Standard & Poor's*, pela crise econômica brasileira e pela baixa qualidade na gestão pública.

Em uma análise sintática contábil a confiabilidade da informação contábil possui três variáveis conceituais: completude (retrato da realidade econômica por completo), neutralidade (capacidade de retratar a realidade econômica desprovida de vieses) e exatidão (a representação fidedigna deveria ser isenta de erro). Portanto, para a análise sintática, uma informação contábil é confiável quando representar de forma neutra, exata e completa um evento financeiro (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012).

Por outro lado, em uma análise semântica contábil (DIAS FILHO; NAKAGAWA,

2012), confiabilidade da informação contábil representa aquilo “que se possa confiar” (MICHAELLES, 2015), ou seja, as informações contábeis representariam com confiança a situação fiscal, financeira e patrimonial do Governo Federal tanto em termos de informações quantitativas quanto qualitativas.

Por último, em uma análise pragmática, confiabilidade da informação contábil representa uma leitura compatível com aquilo que se pretende informar (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012). Assim, uma informação contábil confiável, a nível pragmático, é aquela que pretende satisfazer as necessidades de seu leitor. Por exemplo, se o leitor não consegue sanar suas dúvidas naquela informação contábil que deveria elucidá-las, a informação não é confiável.

Analisando os discursos por esse prisma, percebe-se que na maioria dos discursos a confiabilidade da informação contábil tem respaldo muito mais na dimensão semântica da semiótica contábil (DIAS FILHO; NAKAWAGA, 2012) do que nas dimensões sintática e pragmática. Aliás, percebe-se que as análises sintáticas, quando ocorrem, ficam muito mais a cargo de Deputados que possuem formação em economia ou contabilidade. Infere-se, portanto, que ou há dificuldade na interpretação da informação contábil (em razão da baixa compreensão dos dados contábeis) ou as informações contábeis não possuem o nível de pragmatismo esperado pelo parlamento:

A necessidade de o Governo manobrar, através daquilo que ficou chamado de contabilidade criativa, revela que as contas públicas estão se deteriorando, e este é um sinal extremamente negativo que se emite junto aos investidores. (ENGENHEIRO, CENTRO-DIREITA)

[...] além de a economia estar ruim, o Governo vai perdendo, cada vez mais, credibilidade, acha que sua contabilidade criativa pode enganar investidores e os bancos que fazem rating. (ENGENHEIRO, OPOSIÇÃO)

[...] esta é mais uma das químicas construídas pelo Governo que estão fazendo com que as contas públicas percam totalmente a credibilidade. Os bancos que analisam as contas públicas do Brasil já começaram a fazer as próprias contabilidades. Ninguém mais acredita na contabilidade feita pelo Tesouro. (ADMINISTRADOR, OPOSIÇÃO)

[...] maquia números, maquia a contabilidade, faz mágicas com os números, pensando que outros vão acreditar na mágica do Governo. [...] Hoje o País sofre não só interna como externamente esta dificuldade de credibilidade [...] (LETRAS, OPOSIÇÃO)

Essa fórmula [...] está sendo vista [...] "maquiagem das contas públicas" ou "contabilidade criativa", que infla os resultados de superávit primário de maneira a afirmar ao mercado que as contas públicas estão saudáveis, que as metas estão sendo cumpridas. (ADVOGADO, CENTRO-DIREITO)

Ressalte-se que ao levar em consideração o exposto por Limongi e Figueiredo (2002) e Mussalim (2001), nota-se que quando se realiza a análise de conteúdo dos discursos da situação (partido governista), encontra-se opinião diametralmente contrária com predomínio da dimensão pragmática da semiótica contábil. Assim, os parlamentares governistas expõem que as informações contábeis possuem alta confiabilidade (a nível pragmático) e que há, de fato, um interesse financista ou opositor em diminuir a credibilidade do país:

Muito se tem falado da condução da política fiscal, do acerto ou não das formas de fechamento contábil, dos aportes ao BNDES, mas me parece que nem as agências de risco [...] discutem os resultados macroeconômicos da política da Presidenta Dilma. Então, parece-me que o resultado desse rebaixamento não diz respeito aos números da política econômica da Presidenta Dilma, mas, sim, ao processo de condução, à aderência de um programa, à maneira como são feitas as coisas com as quais essas agências que representam interesses financeiros, obviamente, não concordam. (ECONOMISTA, POSIÇÃO)

[...] é sobre a decisão da agência de classificação de risco Standard & Poor's, que rebaixou a nota de crédito do Brasil de BBB para BBB- nesta segunda. O Governo brasileiro respondeu de modo correto, demonstrando os dados e as contas públicas. Mas, para quem quer enxergar crise e plantar medo, de nada vale a técnica empregada pelo Governo brasileiro. (MÉDICO, POSIÇÃO)

De toda forma, observa-se que para discutir os níveis sintáticos da confiabilidade da informação contábil, ou seja, “verificar se tais informações obedecem a um conjunto de regras significativas” (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2012) nos três níveis conceituais, exige-se certo nível de compreensão.

6.2 Aperfeiçoamento do modelo de contabilização das contas públicas

Observa-se que dentre os motivos apresentados em plenário para aperfeiçoamento das Contas Públicas, ressalta-se aqueles relacionados à necessidade de aprimorar a transparência e a confiabilidade das contas públicas; contudo, não há uma linha profunda de argumentação sobre o tema, o que há são discussões insuladas relativas à ciência contábil que estão muito mais no foco da linguagem pragmática do que nos aspectos semânticos ou sintáticos:

[...] nós precisamos estar atentos nesta Casa para modificar e aperfeiçoar o mecanismo legal para impedir a maquiagem das demonstrações financeiras. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

[...] cobramos transparência nas contas públicas e o fim da "contabilidade criativa", que mina a credibilidade do País. (ECONOMISTA, OPOSIÇÃO)

O que temos de corrigir? Primeiro, temos que fazer imediatamente a compatibilização com os padrões internacionais. O Balanço tem que espelhar o patrimônio público, os bens da União [...] nós precisamos reverter esse quadro. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Nota-se, também, que os Deputados que possuem formação em contabilidade possuem o maior e melhor nível de discussão sobre a necessidade de aperfeiçoamento das informações contábeis, demonstrando, inclusive, conhecimento sobre as normas internacionais, sobre o desenvolvimento de um sistema de custos e sobre a necessidade de se desenvolver uma contabilidade gerencial:

A adoção das Normas Internacionais de Contabilidade - IFRS e das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - IPSAS representa um grande avanço [...]. (CONTADOR, CENTRO-DIREITA)

Se já estivéssemos adotando a contabilidade com base em padrões internacionais, saberíamos se o dinheiro investido na educação foi aplicado corretamente [...]. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Em outra análise, nota-se um posicionamento de defesa aos clamores da sociedade, no sentido de exigir transparência e sistemas contábeis mais gerenciais. Percebe-se, assim, uma demanda no sentido de aperfeiçoar a contabilidade para um padrão mais próximo das demandas do *New Public Financial Management* (WINDELS; CHRISTIAENS, 2008; GUTHRIE *et al*, 1999):

Na gestão pública, os relatórios contábeis hoje não traduzem absolutamente nada sobre a relação custo/benefício. (...) Qual é o custo/benefício? (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Os relatórios gerenciais tinham que mostrar para a sociedade o programa, o objetivo do programa, quanto foi investido no programa, qual foi o resultado desse programa. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Não obstante o debate se concentrar nos deputados-contadores, repara-se que a linha argumentativa desenhada tanto por Deputados com formação em contabilidade, economia e administração como pelos demais se concentra mais na dimensão pragmática do que na dimensão sintática ou semântica.

De toda forma, o que se observa, em qualquer dimensão, é que os parlamentares não têm ciência dos impactos da modificação dos procedimentos contábeis no sentido de levar em consideração, por exemplo, as discussões parlamentares dos congressistas neozelandeses (ROBB; NEWBERRY, 2007).

Assim, mesmo nos parlamentares com formação na área contábil, não se percebe sinais linguísticos contrários à implantação das normas contábeis ao padrão IPSAS ou no sentido de questionar as modificações contábeis promovidas pelo Governo Federal ou de sugerir a normatização estrita (via projeto de lei complementar). Supõe-se algumas razões para a falta desse tipo de análise: 1º) não há conhecimento dos parlamentares sobre o tema; 2º) há uma grande aderência ao modelo reformista; 3º) não há assessores que debatam adequadamente o tema com os Deputados; 4º) não há consultores legislativos suficientes na área de finanças públicas que publiquem internamente sobre o tema¹; 5º) o plenário principal da câmara não é local adequado para esse nível de discussão. Em se tratando do 5º pensamento, observou-se um discurso que fazia referência a uma audiência pública nas comissões temáticas:

[...] ontem realizamos mais uma audiência pública. O objetivo foi discutir realmente o sistema contábil brasileiro, o fortalecimento dos órgãos setoriais e seccionais do sistema de contabilidade [...] (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Em busca das notas taquigráficas das Comissões sobre a citada Audiência Pública, pesquisaram-se os registros taquigráficos das Comissões, porém não foi possível obter os registros do conteúdo das audiências públicas. Contudo, ao averiguar os Relatórios Anuais das Atividades da Comissão de Finanças e Tributação que tem por atribuição, dentre outras, emitir relatório técnicos sobre as matérias financeiras, orçamentos e normas gerais de direito

¹ Analisando as publicações da área de finanças públicas nos últimos 14 anos (<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema10>) somente foram publicados 79 estudos, sendo somente um diretamente relacionado à contabilidade pública (PISCITELLI, 2010).

financeiro, constatou-se que no período de 2010 a 2014 não houve nenhuma audiência pública ou evento relevante sobre o tema.

Há de se ressaltar, contudo, que há registros de 18 reuniões com a Secretaria do Tesouro Nacional com a finalidade de tratar “sobre assuntos das políticas monetária, creditícia, cambial e fiscal, bem como sobre a evolução das receitas e despesas públicas brasileiras”. Aliás, mesmo que tais reuniões técnicas tratassem de reformas da contabilidade, o evento mais adequado para tratar de um assunto de interesse público relevante não seria reuniões técnicas e, sim, audiências públicas, conforme Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012, p. 155):

Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como **para tratar de assuntos de interesse público relevante**, [...].(grifo nosso)

De toda forma, ao analisar o contexto temporal do discurso anterior, constatou-se que a audiência pública que o Parlamentar mencionou refere-se à audiência ocorrida no dia 16 de Outubro de 2013 por responsabilidade da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013). A audiência teve como tema o “Fortalecimento dos órgãos setoriais e seccionais do Sistema de contabilidade e de Custos do Poder Executivo Federal” e teve como objeto, além de outros tópicos, discutir uma minuta de medida provisória (CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE-DF – CRC-DF, 2013).

Pelo relatório do CRC-DF (2013), constata-se que o escopo da reunião foi discutir a reestruturação da carreira de contador público e, não, trazer para debate as mudanças na CASP, apesar de o tema ter sido levantado durante a reunião (CRC-DF, 2013). Ademais, analisando a minuta de medida provisória proposta (CRC-DF, 2013), nota-se que grande parte do texto faz referência à criação e ao aperfeiçoamento da carreira de Contador Público e à melhora nos sistemas organizacionais da Contabilidade Federal. Assim, o teor da discussão era no sentido de fortalecer a profissão, os profissionais e as unidades gestoras, não o de discutir o aperfeiçoamento técnico da matéria.

Ademais, verifica-se um aumento de discursos parlamentares relacionados à temática da audiência justamente no período em que esta ocorria, o que leva à inferência de que os discursos parlamentares são fortemente influenciados pelos eventos que ocorrem dentro da própria casa legislativa.

Por fim, apesar da relevância tratada pelos Parlamentares, percebe-se que os Deputados não têm ciência do papel do Poder Legislativo no controle das informações contábeis. Verifica-se que os Parlamentares desejam um aperfeiçoamento e um maior controle sobre os atos ligados à Contabilidade, porém, acreditam que esse tema deva ser tratado por outro órgão ou é de responsabilidade de outra instituição, como os Conselhos Federais e Regionais de Contabilidade:

Eu não sei quem fez isso realmente ou quem orientou que fosse adotado esse

artifício [da contabilidade criativa], mas é um artifício que merece uma atenção especial, principalmente do Conselho Federal de Contabilidade, dos Conselhos Regionais, **no sentido de que atuem fortemente nesses órgãos públicos** e verifiquem como estão sendo feitas essas barbaridades na contabilidade pública do Brasil. (CONTADOR, OPOSIÇÃO)

Ora, se exigimos das empresas uma contabilidade bem transparente, com fiscalização do Poder Público, por que não exigir que as prefeituras tenham também uma contabilidade devidamente vigiada e que possa ter, **nos Conselhos Regionais de Contabilidade dos Estados, um mecanismo de controle?** (ADVOGADO, CENTRO-DIREITA)

[...] a ideia [...] de descobrir um mecanismo em que se obrigassem as prefeituras - **sempre há esses conselhos regionais dos Estados que sabem de contabilidade** - a terem uma contabilidade transparente, conhecida de todos [...] (ADVOGADO, CENTRO-DIREITA)

7 Conclusão

O objetivo geral deste trabalho foi examinar a linguística das informações contábeis nos discursos Parlamentares feitos no Plenário da Câmara dos Deputados acerca das contas públicas no período de 2010-2014.

Para atingir o objetivo geral, optou-se por uma metodologia caracterizada como descritiva-qualitativa, utilizando-se de procedimentos da pesquisa documental e bibliográfica. Para extrair os dados, usou-se da ferramenta Pesquisa no Banco de Discursos no portal da Taquigrafia da Câmara. Para analisar os discursos, utilizou-se da análise de conteúdo de Bardin (1977).

Como resultado, notou-se que a maioria das referências concentra-se no âmbito do tema confiabilidade da informação contábil. Por consequência, no intuito de aprofundar as discussões e em razão da intenção final dos discursos, optou-se por segregar as categorias (tabela 1) em duas subseções: Confiabilidade da Informação Contábil e Aperfeiçoamento do modelo de Contabilidade Pública.

Para a primeira, verificou-se que os parlamentares acreditam que a falta de confiabilidade das informações contábeis é a principal indutora da perda de credibilidade internacional, pelo rebaixamento da nota por agência de riscos, pela crise econômica brasileira e pela baixa qualidade na gestão pública. Contudo, o que se percebe é que a maioria dos discursos tem motivação gerada mais pela análise semântica da semiótica contábil do que pelas dimensões sintáticas ou semânticas.

Ressalta-se, contudo, que ao analisar os discursos da base governista, percebe-se um discurso no sentido de evidenciar que as informações contábeis possuem alta confiabilidade e padrões reconhecidos, enquanto os discursos opositoristas tendem a intensificar as situações viciantes da informação.

Portanto, e sabendo que as informações contábeis geradas pelo Governo Federal são provenientes de uma única fonte, conclui-se que a divergência de opiniões possa decorrer ou de influências advindas de um ambiente político enviesado (viés político) em que o orador está

inserido ou de diferença interpretativas na semiótica contábil, ou seja, os Deputados oposicionistas preferem analisar as informações contábeis através de uma dimensão semântica, enquanto os parlamentares governistas preferem fazê-lo pela dimensão pragmática.

Na segunda subseção, verificou-se que não há uma linha argumentativa profunda sobre o tema e que as discussões se desenvolvem mais com base na linha pragmática do que nas linhas semântica ou sintática.

De toda forma, o que se observa, em qualquer nível da semiótica contábil, é que os parlamentares não buscam discutir os impactos dos procedimentos contábeis no sentido de levar em consideração, por exemplo, as evidências encontradas em outros artigos ou pesquisas sobre reformas nos modelos contábeis.

Verificou-se, também, que os Deputados não têm ciência do papel do Poder Legislativo no controle de produção das informações contábeis, ou seja, desejam que as informações contábeis sejam controladas, porém, acreditam que este tema deva ser tratado por outro órgão ou é de responsabilidade de outra instituição, como os Conselhos Federais e Regionais de Contabilidade.

Quanto às limitações, verifica-se que não é possível generalizar os achados expostos na pesquisa para todos os representantes do Congresso, haja vista que não foi feita uma entrevista sistematizada com cada membro. Da mesma forma, optou-se por buscar a compreensão dos comportamentos e padrões vivenciados no plenário para uma legislatura, portanto, não seria possível generalizar as conclusões deste trabalho para outras legislaturas ou para legislaturas futuras.

Como uma agenda de pesquisa para futuros trabalhos, sugere-se uma linha de abordagem mais próxima entre a Contabilidade Pública e temas relacionados com as políticas públicas, ciência política e finanças comportamentais em ambientes enviesados.

Referências

- AMARAL, G.F.; LIMA, D.V.D. A contribuição da nova contabilidade pública sobre os efeitos dos ciclos políticos no Brasil. **Revista Ambiente Contábil**, v. 5, n. 2, p.173-189, jul./dez. 2012.
- BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARRETO, P. S.; MACEDO, M. A. D. S.; ALVES, F. J. D. S. Tomada de decisão e teoria dos prospectos em ambiente contábil: uma análise com foco no efeito framing. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v.2,n.3,p.61-78,Ago.2013.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Relatório de Atividades 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/documentos/relatorios-de-atividades>>. Acesso em: 23 ago. 2014.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. **Relatório de Atividades 2012**. Brasília, 2012. Disponível em:

- <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ctasp/documentos/relatorios-de-atividades>>. Acesso em: 23 ago. 2014.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público**. New York: International Federation of Accountants, 2010.
- _____. **Orientações estratégicas para a contabilidade aplicada ao setor público no Brasil**. 2008.
- CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE – DISTRITO FEDERAL. **Carreira de contabilidade no poder Executivo federal é tema de debate em comissão da Câmara dos Deputados**. 2013. Disponível em: <http://www.crcdf.org.br/crcdf/index.php?option=com_content&view=article&id=1482:carreira-de-contabilidade-no-poder-executivo-federal-e-tema-de-debate-em-comissao-da-camara-dos-deputados&catid=29:crc-informa&Itemid=32>. Data de acesso: 23 ago. 2014.
- DIAS FILHO, José Maria; NAKAGAWA, M.. Reflexões sobre a Dimensão Semiótica da Análise de Balanços: Uma contribuição à otimização de decisões de crédito. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 6, n.1, p. 33-47, 2013.
- DICIONÁRIO de Português Online Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 12 nov. 2015.
- EISENHARDT, K.M. Agency theory: an assessment and review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n.2, p. 303-344, 2002.
- GABRIEL, F.; SILVEIRA, A. D. M. D. Qualidade da informação contábil e análise de sua relação com a estrutura de governança corporativa das firmas no Brasil. IN: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 11, 2011, São Paulo-SP. **Anais...** São Paulo: USP, 2011. CD-ROM.
- GUTHRIE, J. *et al.* Debating developments in new public financial management: the limits of global theorising and some new ways forward. **Financial Accountability & Management**, v. 15, n. 3/4, p. 208-228, Aug./Nov. 1999.
- HENDRIKSEN, E. S.; BREDA, M. F. V. **Teoria da Contabilidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- IUDÍCIBUS, S.D. **Teoria da Contabilidade**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct. 1976.
- LIMA, D. V. *et al.* As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 2, p. 15-23, 2009.
- LIMA, I. G. *et al.* Aspectos qualitativos da informação contábil: uma revisão analítica acerca da qualidade informacional introduzida a partir dos normativos contábeis estabelecidos pelo CPC, IASB e FASB. **Revista GeTeC: Gestão, Tecnologia e Ciências**, v. 2, n. 4, p. 1-24, 2012.
- MARTINS, J.D.M. *et al.* O efeito framing na tomada de decisão contábil: perspectiva dos profissionais de Contabilidade dos Estados do Rio Grande do Norte e Pará. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 3, n. 3, p.140-161, 2013.
- MELO, Carlos R.; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012
- MENESES, A.F.D.; PETER, M. D. G. A. Evidenciação das demonstrações contábeis: estudo sob a óptica do processo de convergência das normas de contabilidade aplicadas ao setor público. **Revista de Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. 3, n. 5, out., 2012.
- MUSSALIM, F. Análise do discurso. In: MUSSALIM, F.; BENTES, A. C. (Org.). **Introdução à Linguística**. São Paulo: Cortez. 2001.
- NAKAGAWA, M. *et al.* Accountability: a razão de ser da contabilidade. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 1, n. 3, p. 83-100, set./dez., 2007.

PAPENFUß, U.; SCHAEFER, C. Germany and recommendations for the reform agenda Public financial reporting in true and fair terms: discussion on shortfalls. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 4, p. 715-725, 2009.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Simplificação da contabilidade dos pequenos municípios**: nota técnica. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2010. Disponível em:< http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3971/simplificacao_contabilidade_piscitelli.pdf?sequence=1>. Acesso em: 4 ago. 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBB, A.; NEWBERRY, S. Globalization: governmental accounting and International Financial Reporting Standards. **Socio-Economic Review**, v. 5, n. 4, p.725-754, 2007.

SANTOS,C. B.; ALMEIDA, K. K. N. Análise introdutória das mudanças provocadas na contabilidade pública pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade, v. 1, n. 1, p. 21-38, jan./abr., 2012.

TOJAL, F.; CARVALHO, W. Teoria e prática da burocracia estatal. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 1, p. 50-68, jan./fev., 1997.

TVERSKY, A. K. D. Rational choice and the framing of decisions. **Journal of Business**, v.59, n.4, , p. 251-278, 1986.

VIEIRA, L. M. **Nova Contabilidade governamental brasileira e a evidenciação integral do valor dos passivos no balanço patrimonial federal**: o caso dos restos a pagar não processados, das despesas de exercícios anteriores e dos passivos reconhecidos por insuficiência de crédito. 2010. 61 f. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2010. (Monografia vencedora na 2ª colocação do XV Prêmio Tesouro Nacional-2010). Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/financas/2tefpXVPTN/Tema_4_2.pdf> Acesso em 16 ago. 2016.

WINDELS, P.; CHRISTIAENS, J. The adoption of accrual accounting in flemish public centres for social welfare: examining the importance of agents of change. The adoption of accrual accounting in flemish public centres for social welfare: examining the importance of agents of change. In: JORGE, S. **Implementing reforms in public sector accounting**. Coimbra: Coimbra University Press, 2008.

Artigo recebido em: 24/09/2015

Artigo aceito para publicação em: 12/01/2016