



Revista de Administração Pública

ISSN: 0034-7612

ISSN: 1982-3134

Fundação Getúlio Vargas

Aquino, André Carlos Busanelli de; Caperchione,
Eugenio; Cardoso, Ricardo Lopes; Steccolini, Ileana
Overseas influences on the development and recent innovations
on public sector accounting and finance in Latin America
Revista de Administração Pública, vol. 54, no. 1, 2020, January-February, pp. 1-10
Fundação Getúlio Vargas

DOI: 10.1590/0034-761220200057x

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241063200002>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's webpage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System Redalyc

Network of Scientific Journals from Latin America and the Caribbean, Spain and
Portugal

Project academic non-profit, developed under the open access initiative

Influências estrangeiras no desenvolvimento e inovações recentes em contabilidade e finanças do setor público na América Latina

André Carlos Busanelli de Aquino ¹

Eugenio Caperchione ²

Ricardo Lopes Cardoso ³

Ileana Steccolini ⁴

¹ Universidade de São Paulo / Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Ribeirão Preto / SP – Brasil

² Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Emilia-Romagna – Itália

³ Fundação Getúlio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil

⁴ Essex University / Essex Business School, Colchester – Inglaterra

A ideia original para esta edição especial foi contribuir com a literatura internacional sobre contabilidade do setor público sob uma perspectiva latino-americana, explorando as influências estrangeiras nos artefatos e nos conceitos de contabilidade e finanças do setor público (C&FSP) na América Latina e como ocorrem tais influências. Há evidências de que as influências vindas de países como Itália, Reino Unido, Estados Unidos da América (EUA) e Nova Zelândia desempenharam um papel nos desenvolvimentos de C&FSP na América Latina. No entanto, tais raízes de C&FSP e os efeitos associados (p. ex., inovações recentes, resistências, dissociação) ainda são questões em aberto. Essas *inovações recentes* nos processos de gestão financeira pública incluem, entre outras, contabilidade por competência, convergência para as normas internacionais de contabilidade do setor público (*international public sector accounting standards* [IPSAS]), avaliação de riscos, auditoria e orçamento. Esta edição especial consiste em quatro artigos que capturam diferentes perspectivas das influências nos mecanismos de C&FSP na região.

Palavras-chave: reforma; inovação; setor público; contabilidade; orçamento; IPSAS; gestão de riscos.

Influencias extranjeras en el desarrollo e innovaciones recientes en contabilidad y finanzas del sector público en América Latina

La idea original de esta edición especial fue contribuir a la literatura internacional sobre contabilidad del sector público desde una perspectiva latinoamericana, explorando las influencias extranjeras en los artefactos y conceptos de contabilidad y finanzas del sector público (C&FSP) en América Latina y cómo ocurren dichas influencias. Existen evidencias de que las influencias de países como Italia, Reino Unido, Estados Unidos de América (EE.UU.) y Nueva Zelanda jugaron un papel en el desarrollo de C&FSP en América Latina. Sin embargo, estas raíces de C&FSP y los efectos asociados (por ejemplo, innovaciones recientes, resistencias, disociación) siguen siendo cuestiones abiertas. Estas *innovaciones recientes* en los procesos de gestión de las finanzas pública incluyen, entre otros, contabilidad de acumulación, convergencia a las normas internacionales de contabilidad del sector público (IPSAS - *international public sector accounting standards*), evaluación de riesgos, auditoría y presupuestación. Esta edición especial consta de cuatro artículos que capturan diferentes perspectivas sobre las influencias en los mecanismos de C&FSP en la región.

Palabras clave: reforma; innovación; sector público; contabilidad; presupuesto; IPSAS; gestión de riesgos.

Overseas influences on the development and recent innovations on public sector accounting and finance in Latin America

The idea for this special issue was to contribute to the international literature on public sector accounting from a Latin-American perspective, exploring which forces influence Public Sector Accounting and Finance (PSA&F) artifacts and concepts in Latin America, and how they occur. There is evidence that later influences from countries such as Italy, the United Kingdom, the United States, and New Zealand played a role in PSA&F developments in Latin-America. However, the roots and the associated effects (e.g., recent innovations, resistances, decoupling) of PSA&F are still unanswered questions. Such 'recent innovations' on public financial management processes include but are not limited to accrual accounting, convergence towards IPSAS, risk assessment, auditing, and budgeting. This special issue contains four articles capturing different perspectives of influences and mechanisms of PSA&F in the region.

Keywords: reform; innovation; public sector; accounting; budget; IPSAS; risk management.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200057>

Artigo recebido em 05 fev. 2020 e aceito em 20 fev. 2019.

[Versão traduzida]

ISSN: 1982-3134



1. INFLUÊNCIAS ESTRANGEIRAS NAS POLÍTICAS CONTÁBEIS

Esta edição especial explora as forças que influenciam os artefatos e conceitos de contabilidade e finanças do setor público (C&FSP) na América Latina e como ocorrem tais influências, contribuindo com a literatura sobre contabilidade governamental na perspectiva latinoamericana. Aqui, o termo *contabilidade e finanças do setor público* é tratado de modo amplo e inclui processos como contabilidade financeira, orçamento, responsabilidade fiscal, auditoria, contabilidade de custos, consolidação de relatórios financeiros, contas governamentais, relatórios populares e uso de informações contábeis.

Reconhecemos que apenas definir *influências estrangeiras* (*overseas influences*) constitui um desafio por si. Uma edição especial anterior, sobre “Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções”, publicada no v. 52, n. 2, da Revista de Administração Pública (RAP), em 2018, explorou um conceito semelhante aplicado à transferência, difusão e circulação de políticas públicas (Oliveira & Pal, 2018). Durante a transferência, difusão e circulação, os atores políticos (embaixadores ou intermediários de políticas) desempenhariam um papel crítico, como no caso do Banco Mundial, que apoiou o orçamento participativo adotado pelo Município de Porto Alegre-RS. A difusão seria facilitada por *arenas transnacionais*, como conferências, *workshops* e redes, incluindo organizações internacionais e empresas privadas (Oliveira & Pal, 2018). À luz dessas considerações, aqui se define *influências estrangeiras* como tentativas deliberadas de um ou vários interessados estrangeiros remodelar(em) significados, conceitos e/ou processos nas políticas latino-americanas de C&FSP. Tal influência pode ocorrer nos níveis de governo central, regional e local, de modo isolado ou simultâneo, em muitas organizações do setor público, como prefeituras, assembleias legislativas e empresas estatais.

Como consequência das significativas ondas de reformas que afetaram as organizações do setor público em todo o mundo, um crescente corpo de literatura passou a estudar seus antecedentes, suas consequências e seus processos inerentes. Ao fazê-lo, diversos estudos descreveram aspectos comuns das reformas, apontando certo grau de convergência global (Bouckaert, 2007; Kickert, 2008; Pollitt, 2001). Paralelamente, no entanto, outros pesquisadores reconheceram cada vez mais que as tendências globais de reforma foram traduzidas com significativas variações locais (Hammerschmid & Meyer, 2005; Liguori & Steccolini, 2014, 2018), apresentando resultados inesperados (Hood & Peters, 2004; Lapsley, 1999, 2008, 2009) e divergentes (Barzelay, 2001; Hood, 1998; Hyndman et al., 2018, 2019; Liguori & Steccolini, 2014; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Nessa linha, um corpo significativo de literatura discute como e por que certos países adotaram soluções de C&FSP, mostrando como às vezes interferiram nas práticas e instituições em andamento. Tais estudos abrangem sistemas administrativos em geral (D. W. Brinkerhoff & J. M. Brinkerhoff, 2015; English, Parker, & Guthrie, 2003; Mussari, 2005; Pollitt & Summa, 1997) ou processos específicos, como orçamento (p. ex., Ellul & Hodges, 2019) ou gerenciamento de riscos (p. ex., Rana, Wickramasinghe, & Bracci, 2019). Um exemplo nessa área é representado pelo caso da alegada *convergência* da contabilidade por competência – embora tal convergência possa ser mais idealizada do que uma realidade (Anessi-Pessina & Steccolini, 2007), tanto em países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento (p. ex., Baskerville & Grossi, 2019; Brusca & Aggestam Pontoppidan, 2016; Christiaens, Reyniers, & Rollé, 2010; Christiaens & Neyt, 2015; Guthrie, 1998). Da mesma forma, Baskerville e Grossi (2019) abordaram a tradução das normas internacionais de contabilidade do setor público (*international public sector accounting standards* [IPSAS]) para a Nova Zelândia sob

a agenda de pesquisa da *glocalização*, na qual influências estrangeiras seriam assimiladas localmente, sem se sobrepor às características locais do contexto contábil. O assunto também foi abordado recentemente pelas comunidades epistêmicas, nas quais os grupos profissionais desempenham um relevante papel para difundir a reforma (Christensen, Newberry, & Potter, 2019), ou com um enfoque de governança pública, enfatizando o papel das dimensões da governança, incluindo a participação institucional e o consenso no processo para garantir a legitimidade das normas contábeis do setor público e dos processos de regulação relacionados (Dabbicco & Steccolini, 2019). Finalmente, alguns autores aplicaram a literatura sobre normatividade para explicar o quanto é provável uma mudança ser adotada, dependendo da legitimidade do proponente (Brusca, Grossi, & Manes-Rossi, 2018; Aquino, Lino, Cardoso, & Grossi, 2018).

Enquanto os estudos indicados esclarecem as complexidades dos processos de adoção e implementação de C&FSP, é necessário saber mais sobre como as influências estrangeiras moldaram tais processos, especialmente na América Latina.

Para resolver essa lacuna, os quatro artigos desta edição especial exploram influências de diferentes tipos e perspectivas.

2. RESUMO DESTA EDIÇÃO

Fabrizio Neves e Maurício Gómez-Villegas (“Reforma da contabilidade do setor público na América Latina e comunidade epistêmica: uma abordagem institucional”, nesta edição) comparam os recentes casos de reformas contábeis do setor público brasileiro e colombiano, que levaram esses países a convergirem para as IPSAS. Com vistas a identificar os fatores subjacentes que levaram o Brasil e a Colômbia à decisão de adotar as IPSAS, Neves e Gómez-Villegas usam as lentes de *comunidade epistêmica* (Haas, 1992) e de *teoria neoinstitucional* (DiMaggio & Powell, 1983) para investigar o papel desempenhado por agências internacionais e multinacionais nessa tomada de decisão. Com base em uma análise aprofundada de diferentes documentos institucionais e entrevistas, os autores concluem que, no Brasil e na Colômbia, as decisões de convergir para as IPSAS decorreram das pressões do Grupo dos 20 (G20), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e de firmas internacionais de auditoria. De fato, tal decisão foi contemporânea à decisão de adotar as normas internacionais de relatórios financeiros (*international financial reporting standards* [IFRS]) por parte das empresas de capital aberto e as autoridades de ambos os países decidiram tornar-se membros do Fórum dos Tesouros Governamentais da América Latina (*Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina* [FOTEGAL]) e do Fórum dos Contadores Governamentais da América Latina (*Foro de Contadurías Gubernamentales de América Latina* [FOCAL]).

Ricardo Azevedo e José Alexandre Pigatto (“Raízes da contabilidade orçamentária e patrimonial no Brasil”, nesta edição) aplicam uma abordagem historiográfica à investigação das influências italianas nas políticas e práticas de contabilidade orçamentária e financeira do setor público brasileiro. Tal análise enfoca a abordagem do empreendedor institucional, cujo principal ator é um contador, Carlos de Carvalho, e as inovações do início do século XX, como a adoção da contabilidade de partidas dobradas (*versus* a contabilidade de entrada simples), do regime de caixa modificado (*versus* o regime de caixa puro) e do sistema de contabilidade dual (*versus* os sistemas de contabilidade orçamentária e patrimonial não integrados). Os autores mostram que: (1) Embora a contabilidade de partidas

dobradas fosse necessária para o setor público brasileiro de 1808 a 1914, ela foi implementada apenas episodicamente por poucos municípios; (2) O Município de São Carlos-SP e o Estado de São Paulo foram as primeiras entidades do setor público brasileiro a implementar o regime de caixa modificado (com reconhecimento de poucos ativos fixos e de contas a pagar) no início do século XX; (3) Em 1905, o Estado de São Paulo foi a primeira organização brasileira a publicar em um único conjunto de relatórios financeiros uma declaração de receitas e despesas orçamentárias, um balanço e uma reconciliação entre esses documentos (embora ambos os sistemas não estivessem integrados, tratava-se de um embrião da contabilidade dual no setor público brasileiro); (4) Não havia exigência de implementar a contabilidade dual no início do século XX – era uma iniciativa local, não compulsória, do Estado de São Paulo, onde Carlos de Carvalho era o empreendedor institucional; (5) Não está claro quem influenciou Carlos de Carvalho: se foi Kruszinski, um engenheiro que emigrou da Polônia; um livro escrito por Gitti, um contador italiano; outros livros italianos; ou uma mistura dessas fontes; (6) Porém, é certo que Carvalho não atuou apenas como elaborador responsável pelas contas do Estado de São Paulo: ele também desempenhou as funções de professor de contabilidade e editor de um prestigioso periódico profissional de contabilidade da época e tinha a valiosa capacidade de coletar e gerenciar recursos materiais e humanos (tudo isso ajudou na legitimação e difusão das políticas contábeis propostas por ele); e (7) No entanto, nas décadas seguintes, as informações orçamentárias se tornaram muito mais relevantes e a contabilidade patrimonial foi deixada de lado – até o início do século XXI, quando a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) iniciaram a convergência para as IPSAS, em uma abordagem *top-down*. Com Azevedo e Pigatto aprendemos que, em um país de regime jurídico caracterizado como de direito positivo, uma ação tomada por um único agente iniciou uma reforma significativa que reformulou o C&FSP, independente de qualquer requisito estatutário ou legal a esse respeito.

Flávio Souza, Marcus Braga, Armando Cunha e Patrick Sales (“Incorporação de padrões internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal”, nesta edição), por meio das lentes da teoria neoinstitucional e com base na análise de conteúdo de documentos e entrevistas, identificam claras evidências dos *frameworks* COSO ERM e ISO 31000:2009 nos regulamentos de gerenciamento de riscos emitidos pelo Governo Federal e em outras iniciativas desse nível governamental. Os autores analisam as iniciativas do Banco Central, da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento, uma lei federal e regulamentos e decisões emitidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Tanto nas entrevistas quanto nas análises de conteúdo dos documentos, os autores identificam que as influências dos *frameworks* COSO ERM e ISO 31000:2009 nas políticas federais de gerenciamento de riscos são notáveis. No entanto, eles também constataram influências de outras fontes: INTOSAI GOV 9130, AS/NZS 4360:2004, GAO e HM Treasury. Além disso, identificaram que tais influências eram consequências de pressões exercidas por entidades internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o BID, a Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (International Organization of Supreme Audit Institutions [INTOSAI]) e o Instituto de Auditores Internos dos Estados Unidos da América (EUA) (US Institute of Internal Auditors [IIA]).

Leice Garcia e Armindo Teodósio (“Análise de limites dos sistemas de contabilidade e controle para o enfretamento do problema da corrupção sistêmica no Brasil: lições dos casos da Suécia e da Itália”, nesta edição) analisam o impacto do maior processo de combate à corrupção no Brasil – a Operação Lava Jato – no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle. A análise foi

realizada tendo em vista escândalos de corrupção “semelhantes” ocorridos na Suécia e na Itália. Os autores investigam o caso sueco do século XIX e o italiano do final do século XX, com base em uma revisão de literatura, e retomam as conclusões mais relevantes desses casos analisados pelas lentes das abordagens teóricas de Bourdieu, Tocqueville e Ostrom. Garcia e Teodósio comparam tais casos internacionais com a Operação Lava Jato. Curiosamente, no *Índice de Percepção de Corrupção de 2019*, elaborado pela Transparência Internacional (*Transparency International*), esses 3 países se encontravam em posições muito diferentes (a Suécia, com 85/100 pontos, ocupava a 4ª posição entre 180 países; a Itália, com 53/100 pontos, ocupava a 51ª posição; e o Brasil, com 35/100 pontos estava em 106º lugar). No caso sueco, Garcia e Teodósio destacam que as mudanças nos sistemas de monitoramento e controle não foram incrementais nem específicas para o setor, elas afetaram a maioria das instituições públicas e as elites do setor privado; esse movimento foi desencadeado por um fator externo relevante (a Guerra de 1809 com a Rússia, quando a Suécia perdeu o território da atual Finlândia); e os efeitos do movimento foram duradouros e não específicos para o setor, dado que forças coletivas compartilhavam uma ideologia política baseada em princípios democráticos, liberais e igualitários. No caso italiano, os autores relatam que as mudanças nos sistemas de monitoramento e controle ficaram restritas a um pequeno grupo do Poder Judiciário, das autoridades públicas e das elites do setor privado. A Operação Mãos Limpas (*Mani Pulite*) foi desencadeada por fatores internos (colapso dos partidos políticos) e seus efeitos eram instáveis, pois a corrupção parecia difundida na sociedade italiana, que não pressionava o poder público no sentido da luta contra a corrupção. Garcia e Teodósio mostram como a Operação Lava Jato foi notavelmente influenciada pela Operação Mãos Limpas italiana, devido à adoção, pela primeira vez no Brasil, do chamado *acordo de cooperação*, sob o qual um membro de grupo criminoso, condenado pelo Poder Judiciário, poderia colaborar com as autoridades e apresentar provas contra seus ex-parceiros criminosos em troca de uma sentença mais branda. O caso brasileiro compartilha muitos aspectos com o caso italiano, no entanto, quando a Operação Lava Jato teve início, o Brasil passava por uma grave crise econômica e política e a falta de confiança interpessoal e o senso de coletividade que caracterizam a sociedade brasileira sugerem uma fraca força coletiva. Portanto, do mesmo modo que na Itália e na Suécia, existe um significativo risco de que a Operação Lava Jato não promova mudanças relevantes nas instituições e, assim, seus efeitos não durem muito tempo.

3. O QUE ESSES ARTIGOS TÊM EM COMUM?

Os 4 artigos desta edição especial apresentam convergências interessantes, na medida em que discutem 3 políticas públicas financeiras diferentes (relatórios financeiros, gerenciamento de riscos, combate à corrupção), implementadas com significativas influências internacionais.

Esses 4 estudos também são singulares sob outras perspectivas:

- Primeira, considerando a estrutura proposta por Oliveira e Pal (2018), a adoção das IPSAS (no artigo de Neves e Gómez-Villegas) e, ainda, a adoção das estruturas COSO ERM e ISO 31000:2009 (no artigo de Souza, Braga, Cunha e Sales) constituem eventos contemporâneos de redes de organizações internacionais interagindo com profissionais locais que atuam como comunidades epistêmicas. Os mecanismos de monitoramento e combate à corrupção (no artigo de Garcia e Teodósio), a contabilidade em partidas dobradas e a contabilidade dual (no artigo de Azevedo e

Pigatto) constituem outro tipo de influência, não englobado por Oliveira e Pal (2018). Tal influência parece estar mais relacionada à ação local de um agente único, coletando estratégias, conceitos e soluções no exterior, seguindo suas habilidades técnicas e sociais para influenciar outros atores.

- Segunda, os autores trabalharam com diferentes perspectivas de tempo. Por um lado, Azevedo e Pigatto analisam a adoção das partidas dobradas, regime de caixa modificado e a contabilidade dual no início do século XX. Por outro lado, Neves e Gómez-Villegas e Souza, Braga, Cunha e Sales analisaram casos recentes de convergência para as IPSAS e adoção de gerenciamento de riscos, respectivamente, ambos desde o início do século XXI. Garcia e Teodósio também analisam um fenômeno contemporâneo (a Operação Lava Jato), mas o compararam com casos internacionais antigos. Portanto, Azevedo e Pigatto apresentam o único artigo que adota uma metodologia historiográfica estruturada.
- Terceira, o lócus da análise também difere entre esses quatro artigos. Neves e Gómez-Villegas investigam a adoção das IPSAS, um processo conduzido pelo Governo Federal brasileiro (STN e CFC), que afeta toda a Federação (governos central, regional e local), e pelo governo central da Colômbia, onde também afeta toda a nação. Souza, Braga, Cunha e Sales investigam iniciativas de gerenciamento de riscos restritas ao governo central (embora analisem várias organizações do Poder Executivo e do Poder Legislativo). Garcia e Teodósio concentram suas análises no Poder Judiciário federal, mas as inovações trazidas pela Operação Lava Jato no sistema jurídico brasileiro (i. e., a instituição que aprova o acordo de delação premiada) também foram adotadas pelos tribunais regionais de Justiça em outros casos de combate à corrupção. Já Azevedo e Pigatto analisam as inovações contábeis do setor público em um município (São Carlos) e em um estado (São Paulo).
- Quarta, 2 dos artigos adotam uma abordagem comparativa internacional. Neves e Gómez-Villegas comparam os processos contemporâneos de convergência para as IPSAS que estão ocorrendo no Brasil e na Colômbia. Já Garcia e Teodósio partem dos casos não contemporâneos da Suécia e da Itália para comparar com o caso brasileiro em andamento. Os outros 2 estudos não adotam uma abordagem comparativa internacional.

Por fim, uma interessante descoberta de todos os artigos consiste na observação:

- De outras forças que parecem estar em jogo, além das influências estrangeiras descritas nos 4 estudos, como G20, BID, Banco Mundial, FMI (Neves e Gómez-Villegas).
- De políticas contábeis do setor público italiano à época e autores italianos que se dedicam ao tema (Azevedo e Pigatto).
- Da INTOSAI, de autoridades americanas, britânicas, australianas e neozelandesas (Souza, Braga, Cunha, e Sales).
- E das autoridades suecas e italianas (Garcia e Teodósio).

De fato, todos os quatro artigos identificaram que as práticas do setor privado também influenciaram o desenvolvimento de inovações destinadas a remodelar significados, conceitos e processos nas políticas latino-americanas de C&FSP. Em particular, Neves e Gómez-Villegas lembram que a adoção das IFRS pelas empresas de capital aberto e as pressões de firmas de auditoria internacionais contribuíram com a convergência para as IPSAS no Brasil e na Colômbia. Azevedo e Pigatto mostraram como o uso generalizado da contabilidade em partidas dobradas e da contabilidade por competência

por parte de entidades comerciais do setor privado brasileiro, junto com a disponibilidade de livros contábeis pré-impressos com colunas para débitos e créditos em papelarias locais, contribuiu com a adoção e disseminação das políticas contábeis estudadas pelo Município de São Carlos e pelo Estado de São Paulo. Souza, Braga, Cunha e Sales alertam que a adoção de mecanismos empresariais de gerenciamento de riscos e dos *frameworks* COSO ERM e ISO 31000:2009 por grandes entidades do setor privado no Brasil, bem como pressões de firmas de auditoria internacionais, contribuíram com a iniciativa das organizações do Governo Federal de regular o gerenciamento de riscos.

4. AVENIDAS PARA FUTURAS PESQUISAS

Os artigos aqui descritos sugerem ser necessária uma investigação mais aprofundada dos fatores que influenciam não apenas a adoção e implementação das políticas de C&FSP, mas também os processos reais de problematização, mobilização, interpretação, tradução e mudança por meio dos quais eles surgem. Com isso, contribuiria com nossa compreensão da sociodinâmica da tradução, difusão e circulação de políticas e tendências públicas na arena do setor público, bem como com a identificação dos caminhos que conduzem a aceitação e resistência, a fracassos e sucessos nas reformas do setor público.

Esperamos que esta edição especial incentive novas reflexões acadêmicas, em diversas avenidas.

A primeira delas consiste em continuar a explorar os diferentes tipos de atores envolvidos no processo de influência e o modo como eles se organizam, enriquecendo a literatura sobre comunidades epistêmicas (Christensen et al., 2019), governança pública e legitimidade (Dabbicco & Steccolini, 2019) e normatividade (Aquino et al., 2020; Brusca et al., 2018).

Uma segunda via é explorar a dinâmica da tradução e circulação das políticas contábeis (Oliveira & Pal, 2018).

A terceira via seria explorar como ou se os atores com maior refletividade mapeiam, eventualmente, as instituições locais e anexam novas práticas a elas. Nesse caso, os influenciadores fariam o chamado *trabalho institucional* (Lawrence & Suddaby, 2006) para tornar a mudança mais propensa ao sucesso.

Finalmente, é preciso saber mais sobre como o fato de serem organizações do setor público (*publicness*) (Steccolini, 2019), por exemplo, em termos de contexto, governança, incentivos políticos, racionalidades profissionais e políticas e interesses envolvidos, afeta esses processos e influências e como isso difere daqueles que ocorrem no setor privado. Nesse sentido, nosso entendimento seria fortalecido com a adoção de uma perspectiva interdisciplinar (Steccolini, Saliterer, & Guthrie, 2020), combinando visões da sociologia, da psicologia, da organização, da gestão, da contabilidade e da ciência política, além das políticas públicas e da administração.

REFERÊNCIAS

- Anessi-Pessina, E., & Steccolini, I. (2007). Effects of Budgetary and Accruals Accounting Coexistence: Evidence from Italian Local Governments. *Financial Accountability & Management*, 23(2), 113-131.
- Aquino, A. C. B., Lino, A. F., Cardoso, R. L., & Grossi, G. (2020). Legitimizing the standard-setter of public sector accounting reforms. *Public Money & Management* (forthcoming).
- Baskerville, R., & Grossi, G. (2019). Glocalization of accounting standards: Observations on neo-institutionalism of IPSAS. *Public Money & Management*, 39(2), 95-103. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1580894>
- Bouckaert, G. (2007). Cultural characteristics from Public Management reforms worldwide. In K. Schedler & I. Proeller (Eds.), *Cultural Aspects of Public Management Reform* (pp. 29-64). Amsterdam, the Netherlands: Elsevier.
- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2015). Public sector management reform in developing countries: Perspectives beyond NPM orthodoxy. *Public Administration and Development*, 35(4), 222-237.
- Brusca, I., & Aggestam Pontoppidan, C. (2016). The first steps towards harmonizing public sector accounting for European Union member states: Strategies and perspectives. *Public Money & Management*, 36(3), 181-188.
- Brusca, I., Grossi, G., & Manes-Rossi, F. (2018). Setting consolidated reporting standards for local government. *Public Money & Management*, 38(7), 483-492.
- Christensen, M., Newberry, S., & Potter, B. N. (2019). Enabling global accounting change: Epistemic communities and the creation of a 'more business-like' public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 58, 53-76.
- Christiaens, J., & Neyt, S. (2015). International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). In T. Budding, G. Grossi, & T. Tagesson (Eds.), *Public sector accounting* (pp. 23-62). London, UK: Routledge.
- Christiaens, J., Reyniers, B., & Rollé, C. (2010). Impact of IPSAS on reforming government financial information systems: A comparative study. *International Review of Administrative Science*, 76(3), 553-554.
- Dabbicco, G. & Steccolini, I. (2019). Building legitimacy for European public sector accounting standards (EPSAS): A governance perspective. *International Journal of Public Sector Management, ahead-of-print*. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2018-0264>
- DiMaggio, P., Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Ellul, L., & Hodges, R. (2019). Reforming the government budgeting system in Malta. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(4), 518-538.
- English, L. M., Guthrie, J., & Parker, L. D. (2005). Recent public sector financial management change in Australia: implementing the market model. In J. Guthrie, C. Humphrey, L. R. Jones, & O. Olson (Eds.), *International public financial management reform: progress, contradictions, and challenges* (pp. 23-54). (Research in public management). Greenwich, CT: Information Age Publishing.
- Guthrie, J. (1998). Application of accrual accounting in the Australian public sector: rhetoric or reality? *Financial Accountability and Management*, 14(1): 1-19.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hammerschmid, G. & Meyer, R. E. (2005). New Public Management in Austria: Local variation on a global theme? *Public Administration*, 83(3), 709-733.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State*. Oxford, UK: Clarendon Press
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The middle aging of New Public Management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282.
- Hyndman, N., Liguori, M., Meyer, R. E., Polzer, T., Seiwald, J., & Steccolini, I. (2019). Justifying Public

Sector Accounting Change from the Inside: Ex-post Reflections from Three Countries. *Abacus*, 55(3), 582-609.

Hyndman, N., Liguori, M., Meyer, R. E., Polzer, T., Rota, S., Seiwald J., & Steccolini I. (2018). Legitimizing change in the public sector: the introduction of (rational?) accounting practices in the United Kingdom, Italy and Austria. *Public Management Review*, 20(9), 1374-1399. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1383781>

Jones, S., & Puglisi, N. (1997). The relevance of accrual accounting in the Australian public sector: A cause for doubt. *Abacus*, 33(1), 115-132.

Kickert, W. J. M. (2008). *The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness* (pp. 1-13). London, UK: Routledge.

Lapsley, I. (1999). Accounting and the New Public Management: Instruments of substantive efficiency or a rationalising modernity? *Financial Accountability & Management*, 15(3-4), 201-207.

Lapsley, I. (2008). The NPM agenda: Back to the future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77-96.

Lapsley, I. (2009). New Public Management: The cruellest invention of the human spirit? *Abacus*, 45(1): 1-21.

Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.), *Handbook of Organization studies* (2nd edition, pp. 215-254). London, UK: SAGE Publications

Liguori, M., & Steccolini, I. (2014). Accounting, innovation and public-sector change: Translating reforms into change? *Critical Perspectives on Accounting*, 25(4-5), 319-323.

Liguori, M., & Steccolini, I. (2018). The power of language in legitimating public-sector reforms: When politicians “talk” accounting. *The British*

Accounting Review, 50(2), 161-173.

Manes-Rossi, F., Cohen, S., Caperchione, E., & Brusca, I. (2016). Harmonizing public sector accounting in Europe: thinking out of the box. *Public Money & Management*, 36(3), 189-196.

Mussari, R. (2005). Public sector financial management reform in Italy. In J. Guthrie, C. Humphrey, O. Olson, & L. R. Jones (Eds.), *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions, and Challenges*, (pp. 139-168). London, UK: Information Age Publishing.

Oliveira, O. P., & Pal, L. A. (2018). New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: agents, spaces, resistance, and translations. *Revista de Administração Pública*, 52(2), 199-220. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180078>

Pollitt, C., & Summa, H. (1997). Trajectories of reform: Public management change in four countries. *Public Money & Management*, 17(1), 7-18.

Pollitt, C. (2001). Convergence: The useful myth? *Public Administration*, 79(4), 933-947.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Sector Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford, UK: Oxford University Press.

Rana, T., Wickramasinghe, D., & Bracci, E. (2019). New development: Integrating risk management in management control systems — lessons for public sector managers. *Public Money & Management*, 39(2), 148-151.

Steccolini, I. (2019). Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 255-279.

Steccolini, I., Saliterer, I., & Guthrie, J. (2020). The role(s) of accounting and performance measurement systems in contemporary public administration. *Public Administration*, (forthcoming).

André Carlos Busanelli de Aquino



<http://orcid.org/0000-0002-0329-410X>

Doutor em Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP); Professor Titular na Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (USP-FEA-RP).

E-mail: aaquino@usp.br

Eugenio Caperchione



<https://orcid.org/0000-0003-1493-718X>

Doutor em Administração pela Bocconi University; Professor Titular na Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. E-mail: eugenio.caperchione@unimore.it

Ricardo Lopes Cardoso



<https://orcid.org/0000-0002-0058-0063>

Doutor em Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP); Professor Adjunto Sênior na Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE). E-mail: ricardo.cardoso@fgv.br

Ileana Steccolini



<https://orcid.org/0000-0003-4346-2742>

Doutor em Administração pela Bocconi University; Professor Titular na University of Essex, Essex Business School (EBS). E-mail: ileana.steccolini@essex.ac.uk