



**VI Encontro Brasileiro de Administração Pública**  
*6 e 7 de Junho de 2019*  
*Salvador – Bahia, Brasil*



## **Planejamento e Orçamento público**

### **Contribuições das teorias institucional e do poder nas organizações para a governança orçamentária pública: um ensaio teórico**

Girley Vieira Damasceno, Universidade de Brasília, Brasil.

Ricardo Corrêa Gomes, Universidade de Brasília, Brasil.

**Resumo:** Este ensaio tem como objetivo identificar as dimensões e os pontos de interseção entre a teoria institucional e a teoria do poder nas organizações para a governança orçamentária pública, apoiado na definição proposta por Couto e Cardoso Jr. (2018) e com a justificativa de que há escassa literatura que trata especificamente dessa relação no âmbito das regras estabelecidas para o processo orçamentário. Considerando que a teoria institucional talvez seja a abordagem dominante para entender as organizações, a incorporação do poder é fundamental para entender como as instituições operam na sociedade. Essa relação foi investigada principalmente nos estudos sobre empreendedorismo institucional, que abordam como atores poderosos, interessados em determinados arranjos institucionais, alavancam recursos para criar novas instituições ou transformar as existentes. Os argumentos teóricos apresentados neste estudo indicam uma forte relação entre instituições orçamentárias e poder e sugerem que o tema seja aprofundado em pesquisas futuras.

**Palavras-chave:** Governança orçamentária. Instituições. Poder. Empreendedorismo.

### **Introdução**

A governança orçamentária pública compreende as instituições, regras formais e informais, resultantes do equilíbrio de forças entre atores com distintos objetivos dentro do processo de alocação dos escassos recursos públicos (COUTO; CARDOSO Jr., 2018). Essa definição adota a perspectiva analítica da governança pública (CAVALCANTE; PIRES, 2018) e diverge do conceito proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2015) e acolhido pelo Tribunal de Contas da União – TCU (2016), para os quais a governança orçamentária é o processo de formulação do orçamento anual, supervisão de sua execução e garantia do seu alinhamento com os objetivos públicos, a fim de conferir êxito à disciplina fiscal e maior qualidade ao gasto e à ação governamental.

Este trabalho se apoia na definição de governança orçamentária proposta por Couto e Cardoso Jr. (2018) para identificar os elementos básicos apresentados no conceito, bem como os fundamentos das respectivas teorias organizacionais que os suportam, posto que a forte conotação prescritiva de padrões e de caminhos a seguir da “boa governança” difundida pelos

organismos multilaterais (perspectiva prescritivo-formal) foi considerada uma abordagem ingênua e um tanto irrealista (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

O processo orçamentário público evoluiu para abranger novos e diferentes objetivos e normalmente envolve, pelos menos em sistemas políticos democráticos, a preparação da proposta pelo Poder Executivo, a aprovação por um parlamento e a execução por uma burocracia (GUESS; LELOUP, 2010). Considerando que os instrumentos orçamentários operam dentro de marcos legais e são afetados por um amplo e complexo ambiente de regras, a manifestação de diferentes interesses e a disputa política para apropriação dos escassos recursos públicos ocorrem intensamente durante o andamento dessas fases. Entretanto, as regras dessa disputa, ou seja, as instituições estabelecidas para o processo, são exógenas, ou pelo menos, determinadas anteriormente, e não poderiam, regra geral, ser facilmente alteradas (ALESINA et al., 1996).

O equilíbrio institucional seria, então, a situação na qual, considerando-se o poder de barganha dos atores e o conjunto de negociações contratuais que constituem a troca econômica total, nenhum dos atores acharia vantajoso destinar recursos para reestruturar os acordos (NORTH, 1990). Além disso, sem instituições estáveis, a vida se torna caótica e árdua (CAMPBELL, 2004). No processo orçamentário, marcado por relações de poder entre os atores participantes, são as instituições estabelecidas que conferem equilíbrio ao jogo e são modificadas apenas quando essas relações de poder se alteram (COUTO; CARDOSO Jr., 2018).

O conceito de governança orçamentária, portanto, abarca as concepções da teoria institucional e da teoria do poder, em especial, quando assenta na definição as expressões “instituições” e “equilíbrio de forças”. As instituições são as regras do jogo em uma sociedade (NORTH, 1990), são as fundações da vida social (CAMPBELL, 2004) e o poder, na forma de controles ativados repetitivamente, é o que diferencia as instituições de outras construções sociais (PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004). Isso posto, qual seria a escola de pensamento da teoria institucional mais apropriada para compreender a governança orçamentária? O conceito de poder também foi interpretado de várias maneiras. Assim, qual seria a interpretação mais adequada para o entendimento da governança orçamentária? Além disso, quais as principais dimensões e os principais pontos de interseção entre essas teorias que contribuiriam para robustecer o conceito adotado?

A teoria neo-institucional ignorou, no seu início, a relação entre instituições e poder (LAWRENCE, 2008). No entanto, a teoria das organizações atual está cada vez mais ciente da interpenetração entre poder, instituições e eficiência (CLEGG, 1990). Portanto, incorporar o poder é fundamental para entender como as instituições operam na sociedade e sua relação com as organizações (LAWRENCE, 2008).

Estudos institucionais mais recentes sobre organização têm considerado essa relação (LAWRENCE, 2008), que foi investigada principalmente nos estudos sobre empreendedorismo institucional. Esse termo tornou-se quase sinônimo de mudança institucional (GREENWOOD et al., 2008), considerando que apenas quando for do interesse daqueles com poder de barganha suficiente para alterar as regras formais haverá mudanças de vulto no quadro institucional formal (NORTH, 1990). Portanto, o aumento de pesquisas recentes sobre o tema reintroduz considerações sobre agência, poder e interesses nas análises de campos institucionais (HARDY; MAGUIRE, 2008)

Este ensaio, destarte, tem como objetivo identificar as principais dimensões e os principais pontos de interseção entre a teoria institucional e a teoria do poder nas organizações para a governança orçamentária pública. Trata-se de uma pesquisa descritiva e de natureza qualitativa (VERGARA, 2013), na qual serão levantados argumentos teóricos, a partir de uma revisão da literatura, sobre as características básicas do orçamento público e as diferentes perspectivas relacionadas ao conceito de governança, bem como sobre elementos da teoria institucional e da teoria do poder nas organizações, com a justificativa de que há escassa literatura que trata especificamente dessa relação no âmbito das regras estabelecidas para o processo orçamentário.

## **1. Orçamento público**

O orçamento público pode ser entendido como uma coleção de documentos que dizem respeito ao financiamento e à programação da atividade governamental aprovada para um determinado período de tempo. Em que pese sua simplicidade, essa definição traz muitas implicações de ordem política econômica, contábil e administrativa (HYDE, 1992). No Brasil, discute-se também a dimensão jurídica desse instrumento, tendo em vista que o orçamento se reveste de formalidades legais, é aprovado na forma de uma lei, e sua organização básica está previsto na Constituição da República.

Hyde (1992) considera o orçamento público como eclético e multidimensional. De acordo com o autor, os volumosos e complexos formatos do orçamento, apresentam simultaneamente as prioridades estabelecidas e os resultados a serem alcançados nas diversas políticas públicas, os objetivos e as metas dos programas governamentais e a totalidade dos esforços do governo para a prestação de serviços públicos, além de permitir a aferição do desempenho global, o impacto e a efetividade de suas ações.

As informações coletadas nas diversas fases do orçamento de uma nação, considerando a elaboração da proposta, a aprovação pelos congressistas e a execução nos inúmeros órgãos e unidades da administração pública, revelam as principais características desse país, inclusive o tamanho do setor público, o grau de controle do governo sobre a economia, os problemas identificados e as prioridades estabelecidas para o período. A análise

dessas informações demonstra ainda as escolhas de políticas públicas realizadas durante um período de tempo e qual a parcela da riqueza nacional foi alocada nos programas sociais, na infraestrutura, em gastos militares, entre outros (GUESS; LELOUP, 2010).

Na reconhecida obra “The Lack of a Budgetary Theory”, V. O. Key Jr. (1940) abordou a questão sobre o orçamento público não ter uma teoria própria, oferecendo uma solução microeconômica para o problema, com vistas a ampliar a eficiência alocativa do governo. LeLoup (1988), entretanto, argumenta que a questão chave para o desenvolvimento dessa teoria está na dinâmica entre a macro e a micro-orçamentação. Enquanto as decisões no âmbito macro são influenciadas por tendências econômicas agregadas e restrições externas e incluem escolhas sobre os totais do orçamento, o tamanho do setor público, níveis da dívida pública e a distribuição do orçamento entre as diversas categorias de despesa, na micro-orçamentação, as decisões são influenciadas por interesses especializados e círculos eleitorais e incluem escolhas sobre o orçamento dos órgãos e unidades e sobre programas e ações de nível inferior (GUESS; LELOUP, 2010).

## **2. Governança orçamentária**

As decisões orçamentárias são afetadas e restringidas por um amplo e complexo ambiente de regras estabelecido na Constituição da República, em leis gerais e em diversas normas procedimentais. Essas regras, ou seja, as instituições estabelecidas para o jogo orçamentário, são exógenas, ou pelo menos, determinadas anteriormente, e não poderiam, regra geral, ser facilmente alteradas (ALESINA et al., 1996).

A governança orçamentária compreende, assim, o conjunto de instituições, regras formais e informais, resultante do equilíbrio de forças entre os atores com distintos objetivos que se relacionam no processo de alocação dos escassos recursos públicos (COUTO; CARDOSO Jr., 2018). Ou ainda, a governança orçamentária diz respeito ao conjunto de leis, normas, regras e práticas que estabelecem os procedimentos pelos quais as transações orçamentárias são discutidas, acordadas, implementadas, monitoradas, fiscalizadas e cumpridas (BARCELOS, 2012).

Em que pese as definições apresentadas, qual seria o conceito de governança mais apropriado para a continuidade desta discussão, considerando que o termo se tornou um “conceito mágico” (POLLITT; BOUCKAERT, 2011) e está sujeito a uma multiplicidade de interpretações (PETERS, 2003). Bovaird (2005) apresenta a evolução desse conceito a partir da década de 1980 e adota para os propósitos do seu trabalho que governança significa “as maneiras em que os stakeholders interagem uns com os outros, a fim de influenciar os resultados de políticas públicas”. Lynn Jr., Heinrich e Hill (2000) afirmam que a governança compreende as estruturas e os processos que orientam a atividade administrativa, criam

restrições e controles e conferem ou permitem autonomia e discricionariedade por parte dos atores envolvidos.

Cavalcante e Pires (2018), em recente debate sobre o tema, abordam duas diferentes perspectivas sobre o conceito de governança. A primeira trata da visão prescritivo-formal da “boa governança”, difundida pelos organismos multilaterais, na qual prevalece uma forte conotação prescritiva de padrões e caminhos a seguir. Acompanhando as recomendações desses organismos, essa é a visão que vem sendo adotada pelo governo brasileiro, com forte patrocínio do Tribunal de Contas da União.

Tanto o Decreto nº 9.203, editado em novembro de 2017, quanto o Projeto de Lei nº 9163/2017, apresentado pelo Poder Executivo, foram elaborados a partir de minuta encaminhada pelo TCU ao Presidente da República. Esses dispositivos definem a governança pública com um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017a, 2017b).

Em uma visão alternativa, a perspectiva analítica, defendida por Couto e Cardoso Jr. (2018) para conceituar governança orçamentária, aborda a governança como uma orientação para o estudo e a reflexão da atuação de organizações e suas relações com os ambientes cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos nos quais se inserem (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Nessa abordagem, a governança compreende os arranjos institucionais (formais e informais) que organizam e estabilizam as relações entre os diferentes atores envolvidos (GOMIDE; PIRES, 2016), sendo, portanto, a definição adotada neste trabalho.

Considerando que a teoria institucional talvez seja a abordagem dominante para entender as organizações (GREENWOOD et al., 2008), e que as instituições “camuflam” as verdadeiras preferências e distribuem o poder assimetricamente (ANDREWS, 2005), essa teoria pode ser o ponto de partida para o entendimento da lógica de governança (LYNN Jr.; HEINRICH; HILL, 2000).

### **3. Teoria institucional**

As instituições são as regras formais e as restrições informais humanamente concebidas para criar ordem e reduzir a incerteza nas interações políticas, econômicas e sociais (NORTH, 1991). Para Greenwood et al. (2008), o termo instituição refere-se ao comportamento social repetitivo sustentado por sistemas normativos e entendimentos cognitivos que dão sentido às trocas sociais e, assim, possibilitam a reprodução da ordem social. Dessa forma, as instituições orçamentárias consistem nas regras e nos regulamentos que orientam a elaboração, a aprovação e a implementação dos orçamentos públicos (ALESINA et al., 1996).

No âmbito dos estudos organizacionais, a perspectiva institucional possui natureza distintivamente sociológica (POWER; DIMAGGIO, 1991). Portanto, para início da discussão proposta, a distinção conceitual entre instituições e organizações torna-se fundamental. North (1990) utiliza a metáfora de uma competição esportiva para diferenciar as regras do jogo dos jogadores, na qual as instituições são as regras de uma modalidade de esporte coletivo e as organizações são as equipes que disputam a competição. Para o autor, enquanto as instituições especificam as oportunidades em uma sociedade, as organizações são criadas para aproveitar essas oportunidades (NORTH, 1990).

Greenwood et al. (2008) apresentam os elementos básicos da tese institucional. Para esses autores (i) as organizações são influenciadas pelos seus contextos institucionais e de rede; (ii) as pressões institucionais afetam todas as organizações; (iii) as organizações tornam-se isomórficas em seu contexto institucional para garantir a aprovação social (legitimidade); (iv) a conformidade com as pressões institucionais pode ser cerimonial e contrária aos ditames da eficiência; e (v) as práticas institucionalizadas são tipicamente tomadas como garantidas, amplamente aceitas e resistentes a mudanças.

Existem três grandes versões ou escolas de pensamento da análise institucional: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo organizacional (ou sociológico), e institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 1996). Os institucionalistas da escolha racional consideram as instituições como conjuntos de regras formais e informais e de mecanismos de monitoramento e sanção que levam os atores a cumprirem essas regras (CAMPBELL, 2004) e são criadas por um processo centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados que compartilham um conjunto determinado de preferências e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação delas (HALL; TAYLOR, 1996). A mudança institucional, para esse grupo, segue tipicamente um padrão incremental e evolutivo, em vez de um padrão de equilíbrio pontuado (CAMPBELL, 2004).

Os institucionalistas organizacionais, por sua vez, tendem a definir as instituições de maneira muito mais abrangente do que os demais, incluindo não só as regras, os procedimentos ou as normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana (HALL; TAYLOR, 1996; CAMPBELL, 2004). O institucionalismo organizacional é primariamente interessado, embora não exclusivamente, em instituições e processos institucionais ao nível da organização e do campo organizacional (GREENWOOD et al., 2008). As organizações adotam quaisquer práticas que acreditem que seu ambiente institucional considere apropriado ou legítimo, independentemente de essas práticas aumentarem a eficiência organizacional ou reduzirem os custos relativos a benefícios, como os institucionalistas da escolha racional afirmam (CAMPBELL, 2004).

Já os institucionalistas históricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais e enfatizam os aspectos instrumentais do comportamento humano orientados no sentido de um cálculo estratégico (HALL; TAYLOR, 1996). Para esses teóricos, as instituições são regras e procedimentos formais e informais que estruturam a conduta (CAMPBELL, 2004). Além disso, atribuem elevada importância ao poder, em particular às relações de poder assimétricas, e tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida (HALL; TAYLOR, 1996). O processo orçamentário se apresenta, então, como um excelente exemplo de campo institucional a ser investigado com base nos argumentos dessa escola de pensamento, tendo em vista que os institucionalistas históricos podem estar localizados em algum lugar entre a escolha racional e os institucionalistas organizacionais, no sentido de que procuram oferecer um tratamento mais equilibrado em seu trabalho de interação entre ideias e uma lógica de adequação, por um lado, e interesses e uma lógica da instrumentalidade, por outro lado (GREENWOOD et al., 2008).

Grande parte da teoria organizacional moderna pressupõe um mundo das organizações diferenciado e diverso e procura explicar a variação entre as organizações em termos de estrutura e comportamento (DIMAGGIO; POWELL, 1983). No entanto, DiMaggio e Powell (1983) argumentam que a competição entre as organizações por recursos e consumidores torna as práticas organizacionais cada vez mais homogêneas, ou isomórficas, e identificaram três mecanismos por meio dos quais ocorrem mudanças isomórficas institucionais: isomorfismo coercitivo, derivado das influências políticas e do problema da legitimidade, ocorre porque as organizações são motivadas a evitar sanções disponíveis para as organizações das quais são dependentes; isomorfismo normativo, associado à profissionalização, ocorre porque as organizações são motivadas a respeitar as obrigações sociais; e isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza, ocorre porque as organizações são motivadas por sua interpretação dos comportamentos bem-sucedidos de outros.

Enquanto as regras formais podem mudar da noite para o dia em razão de decisões políticas ou judiciais, as restrições informais incorporadas nas tradições, nos costumes e nas regras de conduta tendem a permanecer estáveis frente às deliberações políticas (NORTH, 1990). A institucionalização pode ser entendida com um processo central na criação e na perpetuação de grupos sociais duradouros (TOLBERT; ZUCKER, 1996). Esse processo é um ciclo no qual instituições surgem, se difundem, mudam, morrem e são substituídas por novas instituições (SCOTT, 1991), no qual a variabilidade nos níveis de institucionalização pode ser resultado do seguinte conjunto de processos sequenciais, quais sejam: habitualização, objetificação e sedimentação (TOLBERT; ZUCKER, 1996).

O processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes. A objetificação envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso. A sedimentação caracteriza-se tanto pela propagação como pela perpetuação de estruturas (TOLBERT; ZUCKER, 1996).

DiMaggio (1991) afirma que para entender a institucionalização das formas organizacionais faz-se necessário compreender os processos de institucionalização e estruturação do campo organizacional. Um campo organizacional é uma comunidade de organizações que se envolvem em atividades comuns e estão sujeitas a pressões regulatórias e de reputação semelhantes (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Alguns setores ou campos contêm agentes ambientais que são suficientemente poderosos para impor formas estruturais a unidades organizacionais subordinadas (SCOTT, 1991). Portanto, os estudos institucionais têm incidência direta sobre relações de poder (HALL; TAYLOR, 1996) e com uma variedade de abordagens e teorias, o estudo do poder também tem sido há muito tempo um elemento central dos estudos organizacionais (LAWRENCE, 2008).

#### **4. Teoria do poder nas organizações**

O conceito de poder foi interpretado de várias maneiras. No enfoque weberiano, o poder foi visto como a possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria e, se necessário, contra a vontade deles (WEBER, 2004). Mintzberg (1983) optou por se abster de uma ampla discussão de conceitos abstratos, definindo poder simplesmente como a capacidade de efetuar (ou afetar) os resultados organizacionais. Nesse caso, portanto, ter poder é poder realizar as coisas desejadas, efetuar as ações de resultados e as decisões que as precedem (MINTZBERG, 1983).

O poder foi tratado também como uma propriedade de relacionamentos, na qual as crenças ou os comportamentos de um ator são afetados por outro ator ou sistema. Assim, o poder é um fenômeno relacional, um efeito das relações sociais, e não uma mercadoria (CLEGG, 1989). Portanto, os estímulos para o debate entre poder e política nas organizações vieram de duas direções muito diferentes. A tradição mais antiga derivada do trabalho de Marx e Weber tratou o poder como uma forma de dominação. A segunda tradição teve seu desenvolvimento central a partir do próprio campo dos estudos organizacionais, na qual o poder é distribuído na estrutura das organizações formais, ou seja, os arranjos organizacionais existentes não eram estruturas de dominação, mas de autoridade formal, legítima e funcional (HARDY; CLEGG, 1996).

Estudos mais recentes sobre instituições e mudança institucional demonstraram que incorporar o poder é fundamental para entender como as instituições operam na sociedade e sua relação com as organizações (LAWRENCE, 2008). Lawrence (2008) argumenta que a relação entre poder e instituições tem três dimensões – controle, agência e resistência. Enquanto o controle institucional envolve os efeitos das instituições nas crenças e no comportamento dos atores; a agência institucional descreve o trabalho dos atores para criar, transformar e romper as instituições; e a resistência institucional representa as tentativas dos atores de impor limites ao controle institucional e à agência institucional.

Os primeiros textos neoinstitucionais sobre organizações focalizaram significativamente o controle institucional, mas deixaram de lado uma consideração explícita do poder (LAWRENCE, 2008). O argumento central de Meyer e Rowan (1977), por exemplo, era que as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos pelos conceitos racionalizados prevaletentes de trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade. Em outro estudo clássico, o exame do isomorfismo institucional e da racionalidade coletiva de DiMaggio e Powell (1983) estendeu o foco para o cumprimento de instituições poderosas, o que levou tanto à conformidade quanto à homogeneização dos campos organizacionais.

No clássico livro *“Power in and Around Organizations”*, Mintzberg (1983) discorre sobre a estrutura, o fluxo e os elementos básicos do poder dentro e em torno das organizações, na perspectiva da própria organização e não do indivíduo ou da sociedade. O comportamento organizacional, portanto, é um jogo de poder no qual vários atores, chamados de influenciadores, buscam controlar as decisões e ações da organização (MINTZBERG, 1983). Para o autor, se a estrutura é um banquete, então o poder é um jogo. E não é um jogo leve. É longo e seu ritmo varia. Além disso, o jogo de poder organizacional é caracterizado tanto por reciprocidade quanto por relações de dependência unilaterais ou assimétricas (MINTZBERG, 1983).

As três bases primárias de poder são, portanto, o controle de (1) um recurso, (2) uma habilidade técnica, ou (3) um corpo de conhecimento. Todas essas bases devem ser críticas para a organização, ou seja, devem ser essenciais para o funcionamento da organização e, além disso, devem ser concentradas em um pequeno número de pessoas, serem insubstituíveis e decorrentes de prerrogativas legais (MINTZBERG, 1983).

No entanto, ter uma base para o poder não é suficiente. O indivíduo deve agir para se tornar um influenciador, dispendendo energia e usar essa base para o poder de uma maneira inteligente, ou seja, com habilidade política. Apesar que, quando a base é formal, pouco esforço parece ser necessário para usá-la (MINTZBERG, 1983). Quem deverá fazer o que, como, onde, quando e de que modo são, em alguns casos, criações da identidade legalmente específicas, prescritas ou proscritas para certas práticas. Organizações são locais nos quais

a negociação, a contestação e a disputa entre agentes organizacionalmente ligados e divididos são ocorrências rotineiras (HARDY; CLEGG, 1996).

O poder de uma organização, por exemplo, aumenta na proporção em que esta delega autoridade. Como essa delegação apenas pode ocorrer por meio do estabelecimento de regras e regras necessariamente envolvem discricionariedade, a discricionariedade potencializa o poder daquele a quem foi delegado. A partir disso, surgem as bases de uma ordem organizacionalmente negociada, tácita e sem contestação (HARDY; CLEGG, 1996).

As situações devem se tornar rotineiras e previsíveis. O poder está implícito no conceito de autoridade, e é constituído de regras, regras envolvem discricionariedade e proveem oportunidades de resistência. A resistência à disciplina é irremediável graças à constituição da relação poder/regras como o nexos de significados e interpretações. A política é uma luta tanto para alcançar quanto para escapar do poder. A linguagem não pode mascarar nada, ela apenas representa possibilidades (HARDY; CLEGG, 1996).

Os gerentes que confiam no sistema de controle reativo da informação podem ser os últimos a perceber a necessidade de grandes mudanças. E, finalmente, os controles burocráticos são padrões de trabalho sob a forma de regras e afins, ou de produtos na forma de planos de ação e controles de desempenho - e isso significa que eles dão maior ênfase à manutenção da estabilidade do que à promoção de mudanças (MINTZBERG, 1983).

## **5. Empreendedorismo institucional**

A criação, transformação e difusão de instituições requerem legitimidade, uma condição em que outras alternativas são vistas como menos apropriadas, desejáveis ou viáveis (DACIN et al., 2002). A legitimidade organizacional, portanto, se refere ao grau de apoio cultural para uma organização, ou seja, até que ponto o conjunto de relatos culturais estabelecidos fornece explicações para sua existência (SCOTT, 1991). Os empreendedores institucionais atuam, então, como agentes de legitimidade, apoiando a criação de instituições que considerem apropriadas e alinhadas com seus interesses. Esses agentes têm os recursos e, portanto, o poder de moldar o caráter das instituições e da mudança institucional (DACIN et al., 2002).

A relação entre as teorias institucional e do poder nas organizações foi investigada principalmente nesses estudos sobre empreendedorismo institucional, que abordam como atores poderosos, interessados em determinados arranjos institucionais, alavancam recursos para criar novas instituições ou transformar as existentes (HARDY; MAGUIRE, 2008). Eisenstadt (1980), ao apresentar o conceito de empreendedorismo institucional, chamou a atenção para atores organizados, com recursos suficientes para contribuir com a gênese de novas instituições. Ou seja, os empreendedores institucionais são agentes que empregam os

recursos à sua disposição para criar, alterar e fortalecer instituições (HAUNSCHILD; CHANDLER, 2008).

Embora os atores centrais e dominantes possam ser capazes de promover mudanças institucionais, parece improvável que apresentem novas ideias ou busquem mudanças porque estão profundamente enraizados e favorecidos pelos arranjos institucionais existentes (HARDY; MAGUIRE, 2008). Enquanto que os atores que desejam mudanças estão frequentemente localizados na periferia e, provavelmente, não têm o poder nem os recursos necessários para realizá-las (MAGUIRE, 2007), como é o caso da burocracia de médio escalão dos órgãos setoriais de planejamento e orçamento.

Greenwood et al. (2008) afirmam que os estudos sobre empreendedorismo institucional oferecem uma perspectiva bastante discutida da dinâmica da mudança: (i) mostram como a legislação cria interesses que constroem comportamentos de adesão, nos quais as profissões podem utilizar a legislação para aumentar a sua influência e âmbito de atividade; (ii) a legislação não é simplesmente uma estrutura de incentivos e oportunidades, mas um reflexo do esquema cognitivo que é historicamente contingente, ou seja, uma forma de pensar; (iii) as políticas e as práticas socialmente construídas criam legitimidade de melhorar a eficiência e, dessa forma, um comportamento racional; e (iv) ocorre a transmutação ao longo do tempo de relações recíprocas envolvendo profissões e reguladores em elementos normativos e culturais e cognitivos.

O empreendedor institucional pode vislumbrar modos alternativos para o processo orçamentário, considerando a sua capacidade de assumir uma posição reflexiva em relação às práticas institucionalizadas (BECKERT, 1999). Apesar do processo orçamentário público ocorrer em contextos altamente institucionalizados, novos atores com diferentes histórias e experiências podem se unir ao campo para mobilizar recursos, construir justificativas e criar novas relações para promover a ação coletiva (HARDY; MAGUIRE, 2008).

## **Conclusões**

Este trabalho teve o propósito de identificar as principais dimensões e os principais pontos de interseção entre a teoria institucional e a teoria do poder nas organizações para a governança orçamentária pública, apoiado na definição proposta por Couto e Cardoso Jr. (2018). Essa definição adota a perspectiva analítica da governança pública, em contraponto à abordagem prescritivo-formal da “boa governança” difundida pelos organismos multilaterais e acolhida pelo Tribunal de Contas da União.

Os argumentos teóricos apresentados neste estudo indicam uma forte relação entre instituições e poder. O próprio conceito de governança orçamentária adotado aqui já abarca as concepções das duas teorias, especialmente quando assenta as expressões “instituições” e “equilíbrio de forças” em sua definição, posto que são as instituições orçamentárias que

conferem equilíbrio à disputa pelos escassos recursos públicos e somente são alteradas quando as relações de poder entre os atores participantes do processo se alteram.

No entanto, o poder ainda é pouco explícito nos estudos organizacionais e a sua incorporação nessas análises pode ampliar a compreensão da dinâmica institucional, em especial, na linha defendida pelos institucionalistas históricos que atribuem elevada importância ao poder e, em particular, às relações de poder assimétricas (HALL; TAYLOR, 1996). Nesse caso, o processo orçamentário se apresenta como um excelente exemplo de campo institucional a ser investigado com base nesses argumentos, tendo em vista que as disputas por recursos públicos ocorrem em um sistema estruturado de posições sociais. E, considerando que os atores são produtos dos campos institucionais em que atuam (HARDY; MAGUIRE, 2008), pesquisas sobre o tema podem examinar o contexto institucional no qual mudanças nas regras orçamentárias foram propostas e/ou aprovadas, identificando, inclusive, os eventos disruptivos que propiciaram tais alterações.

Estudos recentes sobre empreendedorismo institucional também investigaram a relação entre instituições e poder nas organizações. Nessa perspectiva, atores poderosos, quando interessados em determinados arranjos institucionais, alavancam recursos e mobilizam outros atores para criar novas instituições ou transformar as existentes. Estudos nessa linha podem contribuir para perspectiva analítica da governança orçamentária e investigar as alianças, as coalizões e as parcerias estabelecidas, bem como as estratégias utilizadas pelos empreendedores institucionais para alterar regras, normas, valores e práticas orçamentárias profundamente enraizadas.

O tema também pode ser aprofundado em pesquisas futuras que investiguem o papel dos atores periféricos, como é o caso da burocracia de médio escalão dos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, nas mudanças institucionais aprovadas, considerando que, normalmente, esses atores vislumbram e defendem novas práticas, mas não têm poder para alterar as instituições estabelecidas.

E por fim, em complemento à abordagem sobre a criação de novas instituições ou transformação das existentes, outra área a ser explorada nessa temática está relacionada com a resistência ao empreendedorismo institucional ou ao uso do poder para manter as instituições orçamentárias existentes, como é o caso dos órgãos centrais de planejamento e orçamento, que apesar de possuírem forças para mudarem as regras estabelecidas, não têm motivação ou são favorecidos pelos arranjos institucionais existentes.

## Referências

- ALESINA, A.; HAUSMANN, R.; HOMMES, R.; STEIN, E. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of development Economics*, v. 59, n. 2, p. 253-273, 1999.
- ANDREWS, C. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. *Dados*, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.
- BARCELOS, C. *Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/64*. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BECKERT, J. Agency, entrepreneurs, and institutional change. The roles of strategic choice and institutionalized practices in organizations. *Organization studies*, v. 20, n. 5, p. 777–799, 1999.
- BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.
- BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017a. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 19 fev. 2019.
- \_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 9.163, de 23 de novembro de 2017b. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Disponível em: <[www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)>. Acesso em: 19 fev. 2019.
- CAMPBELL, J. *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: CAVALCANTE, P.; PIRES, R. *Boletim de Análise Político-Institucional*. n. 19. Brasília: Ipea, 2018.
- CLEGG, S. *Frameworks of Power*. London: Penguin Books, 1989.
- CLEGG, S. *Modern organizations: organization studies in the postmodern world*. London: SAGE Publications Ltd, 1990.
- COUTO, L.; CARDOSO Jr., J. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. In: CAVALCANTE, P.; PIRES, R. *Boletim de Análise Político-Institucional*. n. 19. Brasília: Ipea, 2018.
- DACIN, M.; GOODSTEIN, J.; SCOTT, W. Special research forum on institutional theory and institutional change. *Academy of Management Journal*, v. 45, n. 1, p. 45-56, 2002.

- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- EISENSTADT, S. Cultural orientations, institutional entrepreneurs, and social change: comparative analysis of traditional civilizations. *American Journal of Sociology*, v. 85, n. 4, p. 840-869, 1980.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SUDDABY, R.; SAHLIN, K. (Ed.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008.
- GUESS, G.; LELOUP, L. *Comparative public budgeting: global perspectives on taxing and spending*. Albany: Sunypress, 2010.
- HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.
- HARDY, C; MAGUIRE, S. Institutional entrepreneurship. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SUDDABY, R.; SAHLIN, K. (Ed.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008.
- HARDY, C.; CLEGG, S. Some dare call it power. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Ed.). *Handbook of organization studies*. London: Sage Publications, 1996.
- HAUNSCHILD, P.; CHANDLER, D. Institutional-level learning: learning as a source of institutional change. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SUDDABY, R.; SAHLIN, K. (Ed.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008.
- HYDE, A. *Government budgeting: theory, process, politics*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing, 1992.
- KEY Jr., V. O. The lack of a budgetary theory. *The American Political Science Review*, v. 34, n. 6, p. 1137–1140, 1940.
- LAWRENCE, T. Power, institutions and organizations. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C., SUDDABY, R.; SAHLIN, K. (Ed.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008.
- LYNN, L.; HEINRICH, C.; HILL, C. Studying governance and public management: challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 2, p. 233-262, 2000.
- MAGUIRE, S. Institutional entrepreneurship. In: S. CLEGG, S.; BAILEY, J. R. (Ed.). *International encyclopedia of organization studies*. London: Sage, 2007.

- MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.
- MINTZBERG, H. *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, D. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, de 18 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/>>. Acesso em: 19 fev. 2019.
- PHILLIPS, N.; LAWRENCE, T.; HARDY, C. Discourse and institutions. *Academy of Management Review*, v. 29, n. 4, p. 635–652, 2004.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis - new public management, governance, and the neo-weberian state*. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2011.
- POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (Org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- SCOTT, W. Unpacking institutional arguments. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (Org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- TOLBERT, P.; ZUCKER, L. The institutionalization of institutional theory. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Ed.). *Handbook of organization studies*. London: Sage Publications, 1996.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Acórdão nº 948/2016*. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 20/4/2016. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 19 fev. 2019.
- VERGARA, S. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (Vol. 2). Brasília: Editora UnB, 2004.