

**A reforma gerencial do orçamento público em municípios: o papel social dos servidores como fonte de resistência****Ricardo Rocha de Azevedo – [ricardo.azevedo@ufu.br](mailto:ricardo.azevedo@ufu.br)****Universidade Federal de Uberlândia (FACIC)****André Carlos Busanelli de Aquino – [aaquino@usp.br](mailto:aaquino@usp.br)****Universidade de São Paulo (FEARP-USP)****Área Temática: Administração Pública, Desenvolvimento Local e Regional**

O presente artigo investiga porque a reforma gerencial no orçamento público, que tem proposto transformá-lo em um papel de acompanhamento de desempenho dos governos, não vem ocorrendo. Uma explicação usual para a dificuldade de mudanças terem efeito em organizações, incluindo as do setor público, é a restrição de recursos. Esse racional é em geral utilizado pelos normatizadores e órgãos de controle para explicar porque os municípios não implantam as reformas. O artigo utiliza a vertente sociológica da teoria institucional para desenvolver um estudo de caso em uma Prefeitura Municipal de um grande município do Estado de São Paulo. O artigo oferece uma crítica à literatura que propõe a falta de recursos humanos como a principal razão para a não adoção das reformas no ciclo financeiro em municípios. Alternativamente, propomos que um importante fator é a resistência de indivíduos nestas organizações, que ocorre porque atores utilizam papéis que dão a eles algum poder para bloquear as novas práticas ou para defender a não adoção. Nestes papéis, eles tendem a rejeitá-las quando não entenderem a lógica presente nessas novas práticas, ou quando estas forem contrárias à lógica em que eles estão imersos. Dados os mecanismos disponíveis para manter o fluxo de informações obedecendo a hierarquia no setor público, os atores com agency, menos reflexivos, se entenderem que as mudanças contrariam a lógica vigente, por esses estarem confortáveis no atual *status quo*, tendem a bloquear ações de atores que poderiam conduzir a mudança. Os resultados importam para as reformas, pois traz que essas não estão ocorrendo, não pela falta de conhecimento ou de estrutura, mas porque os atores, seja por questões de poder, ou por não terem compreendido a sua utilidade, resistem, e adotam apenas cerimonialmente os novos processos.

**Palavras-chave:** planejamento de resultados; municípios; resistências.

**The managerial reform of the public budget in municipalities: the social role of the servers as a source of resistance**

This article investigates why management reform in the public budget, which has proposed to transform it into a role of monitoring government performance, has not been taking place. One common explanation for the difficulty of changes affecting organizations, including those in the public sector, is the restriction of resources. This rationale is generally used by the regulators and control bodies to explain why the municipalities do not implement the reforms. The article uses the sociological aspect of institutional theory to develop a case study in a City Hall of a large municipality in the State of São Paulo. The article offers a critique of the literature that proposes the lack of human resources as the main reason for not adopting the reforms in the financial cycle in municipalities. Alternatively, we suggest that an important factor is the resistance of individuals in these organizations, which occurs because actors use roles that give them some power to block new practices or to advocate non-adoption. In these roles, they tend

to reject them when they do not understand the logic present in these new practices, or when they are contrary to the logic in which they are immersed. Given the mechanisms available to maintain the flow of information in a hierarchy in the public sector, less reflective actors with the agency, if they understand that the changes are contrary to the current logic, because they are comfortable with the current status quo, tend to block actions of actors, which could lead to change. The results are important for the reforms, because they are not occurring, not because of a lack of knowledge or structure, but because the actors, either because of power or because they have not understood its usefulness, resist, and adopt only ceremonially the new processes.

**Keywords:** performance-based budgeting; municipalities; resistances.

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento público exerce um papel central no ciclo de finanças públicas. Esse é o processo no qual são definidas as estratégias dos governos e as barganhas e disputas pela alocação de recursos ocorrerão (Wildavsky, 1961). É a principal arena na qual a relação entre o Legislativo e o Executivo será travada (Rubin, 2010), e a fonte para as principais informações utilizadas na transparência dos governos (OECD, 2002). Além disso, o orçamento é o instrumento que fornece informações para controle e avaliação *ex-post*, tanto para o controle social quanto pelos órgãos de controle externo (Stapenhurst et al., 2008).

Esse intenso e complexo processo, que pode ser entendido tanto como um documento técnico quanto político (Rubin, 2010), vem passando por diversas reformas nas últimas décadas. Em geral, tais reformas têm proposto alterações na flexibilidade de alterações, nível de detalhamento, centralização na execução e seu uso como ferramenta de controle de gastos ou como instrumento de gestão de resultados (Aaskoven, 2018). No Brasil, as *tentativas* recentes de reformas no orçamento incluem a introdução do orçamento impositivo (EC 85/2015), seu uso no controle de gastos (trazidos pela LRF e pela emenda constitucional do “teto de gastos”), além da Reforma Gerencial do orçamento a partir de 1999 (Barcelos & Calmon, 2014).

Apesar das mudanças estarem ocorrendo na regulação do orçamento, não necessariamente as reformas têm sido adotadas. A adoção do planejamento de resultados, que é o foco desse artigo, tem produzido diferentes resultados nos países que o adotaram (Bleyen, Klimovský, Bouckaert, & Reichard, 2017; Liguori & Steccolini, 2012; Sicilia & Steccolini, 2016). Tais resultados ainda contraditórios poderiam ser explicados pela estrutura prévia do processo orçamentário, como o nível de detalhamento utilizado, a flexibilidade para alterações, e a responsabilização dos atores no processo, o que pode afetar como os novos parâmetros, rotinas e processos propostos são assimilados.

Uma explicação usual para a dificuldade de mudanças de regulações e inovações terem efeito em organizações, incluindo as do setor público, é a restrição dos mais variados tipos de recursos. Neste racional apresentado pelas teorias de contingência ou baseada em recursos (RBV), a organização desalinhada com a demanda do contexto no qual está inserida teria menor desempenho, não conseguiria fazer uma mudança organizacional (Donaldson, 1987). Na visão de RBV, não ter recursos financeiros para execução do projeto de mudança ou capacitações humanas quando se precisa delas (Wright, Dunford, & Snell, 2001) reduziria as chances de sucesso nos projetos de mudança, em decorrência da qualidade da equipe, estabilidade de pessoal, liderança, recursos humanos, burocracia representativa, *networking*, ou ainda pelo capital social como parte da capacitação da organização.

Esse racional é o utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal, Tribunais de Contas, e mesmo pela Confederação Nacional dos Municípios (Jacob & Santos, 2015) para explicar porque municípios não implantam as reformas. Nele, os municípios não teriam recursos humanos (pessoal qualificado) e financeiros necessários para a aquisição de *softwares*, treinamento e contratação de equipes ou de assessorias especializadas, o que afetaria as reformas propostas.

Contudo, observa-se casos em que tais recursos não são escassos, e mesmo assim a reforma proposta não é adotada. A literatura institucional de *change management* propõe que resistências impedem as mudanças, quando atores expressivos localmente defendem as práticas vigentes, operando em favor da preservação do *status quo*. Tais resistências internas minariam os esforços a favor da adoção de novas ideias e processos.

Nesse contexto, o presente artigo **oferece uma crítica à literatura que propõe a falta de recursos humanos como a principal razão para a não adoção das reformas no ciclo financeiro em municípios. Alternativamente propomos que um importante fator é a resistência de indivíduos nestas organizações.** Seguimos a teoria institucional sociológica para propor que tais indivíduos ocupam papéis que dão a eles algum poder para bloquear as novas práticas ou para defender a não adoção. Nestes papéis, eles tendem a rejeitar as novas práticas quando não entendem a lógica presente nelas, ou quando estas forem contrárias à lógica em que eles estão imersos (Thornton & Ocasio, 2008). Isto ocorre, pois, as novas lógicas não “entram” em uma organização, mas sim são interpretadas pelos atores.

Foi realizada uma observação participante em uma Prefeitura de um município de 700 mil habitantes no Estado de São Paulo, na qual a dificuldade da implementação das reformas do Orçamento por Resultado (PBB) não estava associada à falta de recursos humanos, nem ao

distanciamento dos centros emissores da reforma. O caso analisado mostra que a adoção das novas práticas é apenas cerimonial para atender a legislação, e visa legitimar o governo perante o Tribunal de Contas do Estado.

A presente pesquisa pretende contribuir com elementos que permitam entender porque esse tipo de reforma não tem tido êxito no processo de adoção de Governos Locais, em resposta a Bleyen et al. (2016), que discutem que a literatura ainda apresenta uma falta de informação de trabalhos empíricos sobre os detalhes do *design* de PBB e sua incorporação e uso em práticas municipais.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### *Vertente institucional sociológica*

Para discutir o problema de pesquisa proposto, a pesquisa utiliza a vertente sociológica da teoria institucional, que tem sido uma das mais utilizadas dentre as teorias organizacionais para explicar as mudanças nas organizações. Essa abordagem teórica apresenta que os indivíduos nas organizações são atores sociais, cujas funções são institucionalmente desenvolvidas (Abdelnour, et al., 2017). Nessa abordagem, os ambientes institucionais restringem as ações dos atores, que estão imersos em um conjunto de regras socialmente instituídas. Os atores nas organizações tomam decisões por meio de *scripts* que são previamente definidos (Greenwood et al., 2002), que são acessados e prontamente executados durante as decisões, pois “*é assim que as coisas devem ser feitas por aqui*” (Berger & Luckmann, 1967).

As estruturas institucionais nas quais os atores estão imersos recebem o nome de lógicas institucionais (Thornton & Ocasio, 2008). Essas lógicas contêm os *scripts* que os atores sociais acessam para tomar decisões e entender eventos que ocorrem à sua volta. As lógicas tendem a ser difundidas dentro das organizações e no campo organizacional. Existem múltiplas lógicas institucionalizadas em uma organização, que podem coexistir, podem cooperar entre si, e podem conflitar. Mesmo que existam múltiplas lógicas, uma pode ser a dominante, que irá restringir as ações dos atores (Delbridge & Edwards, 2013).

Como as organizações estão cada vez mais expostas às pressões institucionais, aumenta a probabilidade de que essas múltiplas pressões entrem em conflito (Pache & Santos, 2010). Assim, mesmo com o surgimento de gatilhos externos para a institucionalização de novas práticas, como a publicação de uma lei (Tolbert & Zucker, 1996), ou gatilhos internos, como a atuação de empreendedores institucionais (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009), o processo de mudança pode despertar resistências, e a mudança não ser adotada.

Mesmo estando imersos nas instituições que direcionam suas ações, os atores nas organizações possuem diferentes níveis de atenção ou reflexividade e assim alguns conseguem perceber as contradições de algumas lógicas que estão inseridos, e podem propor mudanças (Delbridge & Edwards, 2013).

Como as instituições exercem controle sobre os atores, impactando suas crenças e comportamentos (Lawrence, 2008), esses por sua vez poderão desenvolver trabalhos institucionais (Lawrence & Suddaby, 2006) como respostas às mudanças surgidas nas instituições (Oliver, 1991). Dentre as respostas possíveis, os atores investidos em papéis sociais (Abdelnour et al., 2017) poderão resistir às mudanças propostas, impondo limites ao controle institucional. Como colocado por Yetano (2013), as reformas do setor público avançam mais rapidamente quando não produzem mudanças nas instituições existentes.

Uma das formas pelas quais uma mudança institucional pode ocorrer é através do surgimento e atuação de atores chamados de empreendedores institucionais (Battilana et al., 2009). Esses são atores que possuem reflexividade frente à lógica institucional na qual está imerso, percebem as contradições existentes, e desenvolvem trabalhos institucionais para mudá-las, alavancando recursos, teorizando sobre a necessidade da mudança, procurando convencer os demais atores.

#### *Planejamento de Resultados – Performance-Based Budgeting PBB*

O planejamento tem passado por diversos processos de modernização, o que inclui uma mudança em seu uso não apenas para o controle dos gastos, mas também para o acompanhamento dos resultados (Hou et al., 2011). O formato tradicional do planejamento, por tipos de gastos (*input-based budget - IBB*) (Bouckaert; Conings & Sterck, 2007), passou a ser evoluído para um modelo mais voltado às entregas (chamado de *Performance-Based Budget - PBB*), fazendo com que cada vez mais o orçamento deixe de ser elaborado e executado com bases incrementais, passando a ser elaborado por produtos (Rezende & Cunha, 2013, p.247), tornando-o mais favorável à *accountability* (Rubin, 2010, p. 82).

O modelo PBB considera elementos diferentes do modelo tradicional IBB. Além do foco estar nos resultados, os controles sobre os tipos de gastos tendem a ser relaxados, visto que o objetivo para a ser no produto, e não nos tipos de gastos. Assim, os gestores possuem flexibilidade para alterar as estimações, desde que sejam entregues os resultados planejados. Como consequência, existe uma responsabilização associada aos produtos planejados (OECD, 2005, p.58). O planejamento de resultados assume que o principal resultado do planejamento

está associado aos *outputs* e *outcomes* dos programas, a partir do estabelecimento de metas não financeiras. Como as informações necessárias não estão disponíveis na execução orçamentária, a mudança traz associada a necessidade de uma maior descentralização na etapa de elaboração, pois cada Secretaria deve informar quais são os resultados esperados, que não estão na Secretaria da Fazenda (Diamond, 2003; Robinson & Last, 2009).

O modelo de planejamento PBB tem sido amplamente adotado pelos países, tanto no Governo Central, quanto pelos Governos Locais. Mussari et al. (2016) apresentam que o modelo tem sido adotado em Governos Locais do Sul da Europa (Itália); países baixos (Holanda); países nórdicos (Noruega); Europa Continental (Alemanha); leste da Europa (Lituânia); América do Norte (Estados Unidos) e América Central (Costa Rica). Porém, ainda é um processo em implantação, pois, apesar de adotado, o uso efetivo dessa informação nos países citados ainda tem sido baixo – apenas 5% utilizaram com êxito (Mussari et al., 2016).

### **3. METODOLOGIA**

Para responder à questão de pesquisa, que é analisar porque governos com recursos suficientes para adoção das reformas no planejamento não a adotam, foi desenvolvido um estudo de caso. Para isso, um dos autores realizou uma observação participante oculta (*hidden identity*) (Mckinnon, 1988) em uma Prefeitura Municipal, e procurou observar rotinas e comportamentos internos à essa organização.

O desenho da pesquisa de observação de um único caso permite combinar várias fontes de dados para captar a interação de atividades e lógicas profissionais dentro de seu contexto organizacional e institucional (Stake, 1995), o que é possível por abrir o acesso diferenciado para exploração e descrição com profundidade (Eisenhardt & Graebner, 2007).

A organização observada foi uma Prefeitura de um município de 700 mil habitantes de São Paulo. O município tem alto PIB *per capita* (R\$ 41 mil, frente à média de 28,8 mil do restante dos municípios do Estado em 2015), com principal atividade econômica de serviços e forte vocação no agronegócio e em serviços. A observação se deu entre setembro/2015 e novembro/2016, o que permitiu acompanhar a elaboração dos orçamentos de 2016 e de 2017, da lei de diretrizes orçamentárias de 2017, o período eleitoral de 2016, e o início da transição do governo para 2017. O caso selecionado atende o requisito pretendido, de não haver restrição de recursos materiais e humanos para adoção de reformas no ciclo financeiro. Mantemos o anonimato para preservar o caso real e seus verdadeiros participantes (Yin, 2010, p.212).

Foram utilizadas múltiplas fontes de dados como forma de minimizar o risco do viés do observador (Mckinnon, 1988). Para o acompanhamento das atividades de rotina utilizou-se: (i) observação direta, com participação de reuniões e acompanhamento dos processos; (ii) análise documental e da legislação, para compreensão das mudanças ocorridas ao longo do tempo na estrutura administrativa e para entendimento sobre as mudanças ocorridas no ciclo financeiro; (iii) entrevistas com informantes chaves.

Preliminarmente foi estruturado um protocolo utilizado na observação, essencial para ampliar a confiabilidade da estratégia de pesquisa e auxiliar a coleta de dados (Yin, 2010, p. 106), e construir teoria, que inclui os instrumentos de coleta, e as regras gerais a serem seguidas no campo. O acompanhamento dos respondentes foi feito nas atividades cotidianas, e quando necessário, algumas conclusões foram expostas individualmente aos atores para confirmação de entendimentos dos pesquisadores, sem, no entanto, que a pesquisa fosse revelada. A observação e entrevistas no caso não foram gravadas, apenas foram feitas anotações diárias. Tomou-se o cuidado de não identificar os respondentes e pessoas observadas.

Seguindo a recomendação de Mckinnon (1988), as impressões do campo foram anotadas de forma a manter segregados: (i) as observações do pesquisador (ii) as observações do respondente; (iii) as notas teóricas. Tal cuidado minimiza o viés de interpretação e interferência do pesquisador no relato de campo.

Aplicando-se a estratégia de indução de padrões proposta por Reay e Jones (2016) descreveu-se a lógica institucional dominante no planejamento, realizada por meio do levantamento de padrões de comportamento e crenças que estejam associados com lógicas particulares, através de uma análise interpretativa.

A observação se deu principalmente nas Secretarias da Fazenda, Administração e Planejamento. Os atores observados foram: (i) Secretários das respectivas pastas; (ii) responsáveis pela auditoria, setor que exerce o papel de controle interno; (iii) responsáveis pelo planejamento orçamentário; (iv) responsáveis pela contabilidade.

#### **4. ANÁLISES NO CASO**

##### *Apresentação do caso*

O município vinha tendo reprovações de contas do Prefeito em questão em três dos quatro últimos exercícios. Tais reprovações ocorreram mesmo com o município tendo acesso facilitado ao Tribunal de Contas para dirimir dúvidas sobre legislação ou sobre a fiscalização, até por existir uma Diretoria do Tribunal na mesma cidade. O Prefeito na época da análise

possuía ampla maioria no Legislativo Municipal, e a oposição não tinha força para exercer atividades como aprovação de requerimentos ou abertura de comissões de inquérito. O controle legislativo era inoperante, e a agenda do Legislativo era controlada de forma indireta pelo Prefeito. Dessa forma, as preocupações com uma eventual necessidade de ajustes no orçamento eram diminuídas.

A organização da prefeitura contava com departamentos que estariam associados às reformas propostas no orçamento: uma Divisão de Modernização Administrativa, na Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, e uma Divisão de Planejamento Orçamentário. A transparência de contas públicas do caso era bem avaliada em relação à medida nacional (o ranking da transparência do Ministério Público Federal atribuiu ao município nota 9,0 na avaliação de 2015, estando situado no 10º grupo dos municípios do Estado de São Paulo).

No processo orçamentário (para elaborar propostas de LDO e LOA), não existia um processo definido para levantar e manter previamente informações para subsidiar o processo de planejamento, como um diagnóstico. As informações eram gerenciadas de forma isolada e não padronizada por cada secretaria finalística (ex. Educação, Saúde, Cultura, Obras, etc).

A estrutura de recursos humanos na equipe de finanças e planejamento do caso analisado apresenta servidores públicos com formação superior (8), contando inclusive com mestres (3) e doutores (1) além de equipe com formação de nível técnico (25). A Prefeitura possui software desenvolvido internamente que permite o acompanhamento do ciclo orçamentário, desde sua elaboração, execução e prestação de contas, e assim não existem maiores custos associados com necessidade de mudanças. Em resumo, em termos de recursos financeiros e humanos para suportar e conduzir as mudanças, apesar da séria crise financeira que o município (e o país) atravessavam à época do estudo, não haviam restrições significativas.

#### *Lógica orçamentária dominante*

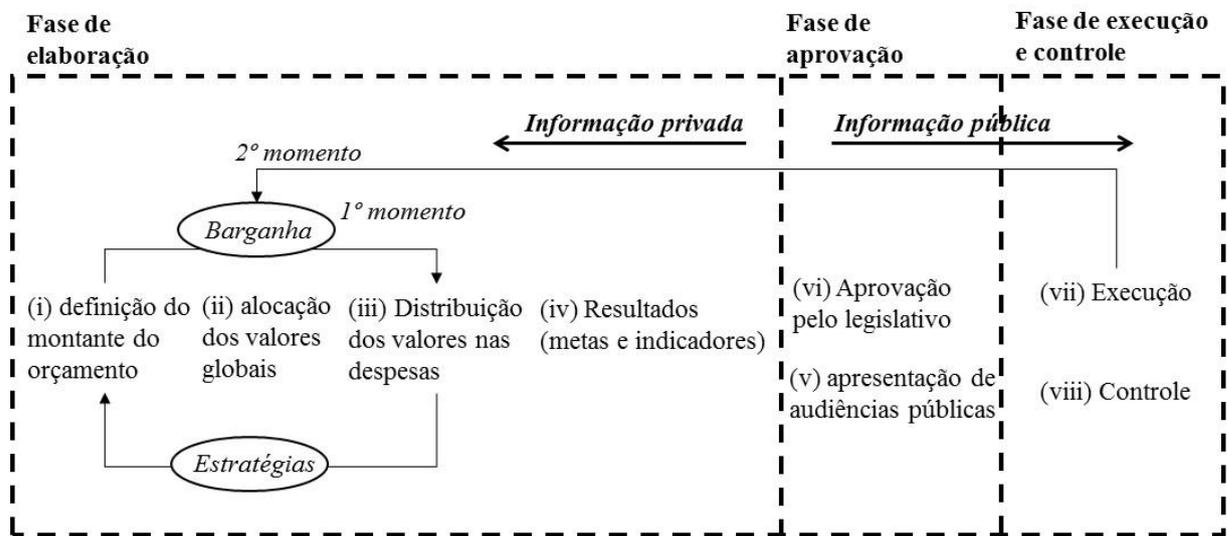
Para a análise do caso, mesmo considerando a existência de outros modelos como o de Rubin (2010), adotou-se o ciclo financeiro (ou PFM) de Andrews et al. (2014) que o divide em 4 etapas principais, cujo eixo central é o orçamento público: etapa de formulação (orçamento estratégico; preparação do orçamento); aprovação (debate e aprovação legislativa); execução (gestão de recursos; controle interno/auditoria; contabilização) e, por fim, de avaliação (auditoria e *accountability* externa).

A observação no caso sugere a existência de oito etapas no ciclo orçamentário (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), que seguem uma sequência funcional do ciclo de

execução do orçamento. Em cada etapa foram observados os papéis dos atores e as interações entre eles: (i) definição do montante do orçamento; (ii) alocação dos valores globais; (iii) distribuição dos valores alocados nas despesas; (iv) inclusão das informações de metas de resultados (v) apresentação de audiências públicas; (vi) aprovação pelo Legislativo; (vii) execução; (viii) controle.

As alterações no orçamento não ensejam ajustes nas metas não financeiras, o que faz com que o planejamento não financeiro com o passar do tempo seja totalmente desassociado das entregas buscadas pela administração. O uso da informação orçamentária é exclusivo em relação às informações financeiras, para fins de cumprimentos de limites legais (saúde e educação) e para acompanhamento dos gastos. As audiências públicas (etapa v) acabam funcionando de forma cerimonial, mais como uma forma de transparência do que um processo de participação, na mesma linha da discussão de Brelaz e Alves (2013), que discutem que as audiências têm adotado um ritual acrítico, praticamente sem conflitos ou debates, nas quais informações previamente escolhidas pelo grupo são apresentadas. As audiências basicamente trataram de informações financeiras, o que reforça a lógica dominante.

Figura 1 - Ciclo orçamentário no caso analisado



Fonte: elaborada pelos autores

As análises nas etapas do ciclo orçamentário permitem concluir que o único momento em que as metas não financeiras são acessadas é na etapa de elaboração dos resultados, para inclusão no orçamento (etapa iv). Todas as demais etapas atuam sobre os valores do orçamento, tanto no momento de elaboração, quanto de sua execução e controle. Diversos elementos presentes no ciclo indicam o foco no orçamento por *inputs*.

O caso apresenta-se com uma lógica orçamentária dominante por *inputs*, que é caracterizada pelo foco nos tipos de gastos (combustíveis, pessoal, serviços de terceiros, investimentos), com excessivo detalhamento, além de requerer autorização formal a cada mudança. Nessa lógica, o orçamento é utilizado quase exclusivamente com foco na gestão de limites constitucionais, e para o fornecimento de informações contábeis. Nas diversas alterações orçamentárias, que são práticas comuns no setor público, quando ocorriam, as metas e indicadores iniciais não eram alterados, o que desassocia ainda mais as metas não financeiras que foram inicialmente planejadas do orçamento atualmente em execução.

Praticamente todo o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento no caso analisado é voltado à lógica de *inputs*: desde o início da estimação dos valores de receitas e despesas, os cálculos levam em consideração os tipos de gastos que serão realizados. As metas de resultado foram alocadas apenas na etapa final do processo, de forma a atender a legislação e às regras do Tribunal de Contas, que exige o estabelecimento de metas.

As diversas reuniões, tanto as de elaboração, quanto de acompanhamento do orçamento, demonstraram preocupar-se exclusivamente com as informações financeiras. As reuniões acompanhadas incluem as bimestrais de acompanhamento dos gastos (art. 9º da LRF) e as reuniões dos conselhos (saúde, educação, etc.). Nelas, as discussões giraram basicamente em torno do atingimento de percentuais de execução orçamentária, sem espaço para discussão das metas não-financeiras.

O software de planejamento e contábil utilizado, mesmo desenvolvido internamente, possuía apenas um único tipo de relatório para o acompanhamento nas metas não-financeiras estabelecidas, frente a dezenas de relatórios de execução orçamentária e financeira.

Uma crença compartilhada identificada no caso é que o orçamento não é o instrumento que contribuirá para resolver o problema financeiro. Aceita-se que ele será alterado posteriormente, conforme a necessidade. Essas crenças compartilhadas justificam cada vez mais a inexistência de um planejamento, e sim de um controle por *inputs*, o que acaba retroalimentando a própria lógica do IBB, e assim o planejamento não emerge.

#### *Resistência dos atores: efeito da descentralização e poder associado ao papel*

Os indivíduos nas organizações executam papéis socialmente construídos, que são desempenhados em diferentes contextos. As organizações podem ser entendidas, então, como um conjunto de papéis (Abdelnour et al., 2017). Ao observar os atores no caso, então,

analisamos os papéis e suas ações, e não os indivíduos. O foco foi em apresentar quem resiste (atores associados a papéis), porque resistem, e como resistem (mecanismos utilizados).

Ao observar a atuação dos diversos atores na prefeitura, notou-se a forma como esses reagem a determinadas demandas internas, e, a partir dessa análise, emergiram os grupos apresentados na Tabela 1. A classificação proposta não considera a posição hierárquica dos atores. Considerou-se a possível contribuição dos indivíduos para a adoção ou resistência às mudanças.

Tabela 1 – Tendência à reflexividade e resistência dos funcionários apurada no caso

<b>Grupo</b>	<b>Grau de reflexividade</b>	<b>Resistências à mudança</b>	<b>Capacidade de ação</b>
Estáveis antigos	-	+	+
Novos estáveis	+	-	-
Concursados temporários	-	-	-
Comissionados	+	-	+ / -

Fonte: elaborada pelos autores. Nota: (1) os símbolos significam, em relação à tendência: (+) alta; (-) baixa; (+/-) a capacidade de ação varia conforme a busca de legitimação em relação ao grupo no poder; (2) as tendências apresentadas na tabela foram elaboradas por meio de observação no caso.

O grupo dos *estáveis antigos* é composto em geral por funcionários concursados e estáveis. Esse é fortemente acostumado com as práticas em uso, e possuem baixo nível de reflexividade sobre as rotinas. A maior parte as executa automaticamente, procurando manter o *status quo*. Em geral não questionam as tarefas recebidas, já que a situação “é essa mesmo”, pois estão fortemente estruturados com a lógica institucional dominante. Para os funcionários que ocupam esses papéis, “podem mudar qualquer coisa, desde que não mudem a minha mesa de lugar”, ou sua rotina diária. Propostas de mudanças em processos, como no fluxo das informações, por exemplo, são recebidas com resistência, e com a utilização de mantras do tipo “isso já foi tentado, não vai dar certo”.

O grupo classificado como *novos estáveis* é formado pelos que possuem baixa pretensão de novos concursos em curto prazo. Esses atores estão ainda na fase inicial de institucionalização dos processos, e buscam aprender e executar as tarefas que lhes são passadas, e ainda estão tentando entender qual é o papel que devem exercer, e “o que se faz por aqui”, como tratado por Berger e Luckmann (1967). Esses, apesar de perceberem a necessidade de mudança, por terem vindo de um ambiente organizacional com uma lógica diferente da que encontram (geralmente o setor privado), possuem pouca capacidade de ação, pois como o setor público é altamente hierarquizado, dado o seu papel, que está fracamente associado a poder de ação, esses não podem participar dos momentos de decisão, como reuniões formais, grupos ou comissões. Assim, mesmo que não concordem com as práticas, acabam tendo de executá-las e

reproduzi-las. É questão de tempo para estarem institucionalizados com as práticas vigentes, e tendem a perder sua reflexividade, pois passarão a também entender que “as coisas são assim”.

O outro grupo é o composto pelos *concurrados temporários*, cujo objetivo pessoal na organização é de curto prazo, visto que estão em busca de posições em outros órgãos, e continuam se preparando para concursos. Esses procuram executar as tarefas recebidas, com baixo nível crítico de questionamento sobre as rotinas, visto que não vêm motivos para se envolver em críticas às tarefas recebidas, o que poderia levar a conflitos. Tendem, assim, a não propor mudanças, nem tampouco questionar, mesmo que não considerem determinada tarefa adequada. Em resumo, não resistem, tem reflexividade, mas não são agentes de mudança.

O último grupo que emergiu, dos *comissionados*, é composto pelos contratados temporariamente, com livre nomeação e demissão. Em geral, executam um papel que deve possuir grande alinhamento com o governo, pois foram nomeados pelo grupo atualmente no poder. Nessa condição, em relação à criticidade, ficam em um ponto intermediário, visto que possuem preocupações com conflitos que poderiam causar seu desligamento. Assim, os atores percebem que determinada tarefa é importante para se legitimar frente à administração atual, eles atuarão; caso contrário, eles tendem a não propor grandes mudanças, minimizando riscos de conflitos com servidores estáveis. Possuem elevada reflexividade, pois em geral passaram recentemente por outros órgãos e não estão institucionalizados com as práticas em uso, e possuem poder associado ao seu papel. Mas utilizarão esse poder apenas se julgarem que isso é relevante para se legitimar frente à Administração.

Os atores respondem de forma diferente às mudanças. Os *novos estáveis*, mais reflexivos ao conteúdo presente na mudança, são favoráveis a ajustes nos processos, mas possuem baixa capacidade de ação. Já os grupos *estáveis antigos* e *comissionados*, percebem na mudança proposta riscos para sua posição, dada a necessidade de descentralização das informações presente no planejamento de resultados, e por temerem perda de posição para atores de outras secretarias, procuram manter a lógica dominante, cujas informações já estão disponíveis. Além disso, como o prefeito não via ganho político com a mudança, a busca por legitimação frente ao ator com poder ocorre justamente mantendo as coisas como estão.

Outra dinâmica de poder pôde ser observada no caso. A mudança trazida pelo planejamento de resultados (PBB) traz a necessidade de obter mais informações externas à Secretaria da Fazenda, visto que essas não existem nas informações usualmente disponíveis no setor. Isso requer maior descentralização do processo de elaboração do planejamento, e, como consequência, surge uma percepção de um maior risco de perda de controle sobre as

informações. Com isso, a resistência passa a ocorrer, sobretudo pelos atores que executam o poder associado aos seus papéis, como discutido.

*Mecanismos utilizados para manter o status quo: persistência da lógica dominante*

Os atores no caso seguem um comportamento hierarquizado, que está associado ao seu papel exercido na organização. O tempo de casa é utilizado como legitimação da posição, o que inibe o surgimento de eventuais empreendedores institucionais, e favorece a manutenção da lógica institucionalizada. Os funcionários antigos, ao mesmo tempo que possuem a maior capacidade de ação (*agency*), devido ao seu papel, possuem maior resistência à mudança.

Foi identificado no caso que os funcionários sêniores que dominam e tem interesse na manutenção do *status quo*, e teriam capacidade de propor a mudança, utilizam a sua posição na hierarquia como principal elemento para impedir as mudanças, utilizando como mecanismos: (i) centralização da composição de grupos de trabalho; (ii) desincentivo à proposição de novas ideias; (iii) definição do conteúdo dos treinamentos aos novos funcionários; (iv) formação de alianças entre os funcionários sêniores.

O ambiente do setor público é de supervalorização da hierarquia (Pires & Macêdo, 2006), mesmo com a existência de estabilidade no emprego público. As tarefas atribuídas pelos chefes são aceitas e executadas, devido, sobretudo, ao uso de alguns mecanismos de coordenação, ou poder episódico, como tratado por Lawrence (2008), como a distribuição de tarefas; a negociação para cumprimento (e flexibilização) de horários e compensação de horas; negociação de folgas; autorização de transferências entre setores; avaliação de desempenho, e indicação para funções comissionadas.

Como os funcionários antigos determinam a composição da *participação em grupos* de estudo e de trabalho, conselhos e comissões, que são formas de organização comuns utilizadas no setor público para condução de mudanças, esses atuam impedindo a participação de novos funcionários, ou daqueles que eles entendem estarem desalinhados ao que esses consideram correto.

A *proposição de novas ideias* não é incentivada. Devido à citada estrutura hierárquica formal adotada, o funcionário deve submeter suas ideias ao seu superior imediato. Com isso, como não existem canais alternativos para propor mudanças, mesmo que um possua reflexividade, eventuais sugestões ou críticas tendem a ficar restritas ao setor, pois as informações apenas serão transmitidas externamente se o chefe do setor estiver de acordo. O acesso direto aos outros superiores não é incentivado, e não é bem visto.

Outro instrumento utilizado associado à hierarquia é a definição do conteúdo a ser utilizado para a *transmissão das informações* aos novos funcionários. Aos ingressantes, seja por concurso efetivo, ou cargo comissionado, diversos mecanismos atuam para a manutenção da lógica dominante, e as práticas que já estão em uso são prontamente retransmitidas aos novos funcionários pelos funcionários sêniores, que são os que definem o conteúdo a ser transmitido.

Como não há uma ação de gestão de recursos humanos que prepare a chegada dos novos funcionários, que poderia anteceder seu acesso ao setor de trabalho com a introdução de novos valores institucionais, o processo de ‘treinamento’ na prática é uma replicação de ‘tudo o que se faz por aqui’, carregado dos valores e crenças existentes.

Por fim, verificamos que os funcionários sêniores *formam alianças* para favorecer a manutenção do *status quo*, bloqueando as mudanças. As posições de decisão são majoritariamente ocupadas pelas pessoas com maior tempo de casa, nos quais uma competência, formação e conhecimento anterior de um novo funcionário em geral não são considerados. Assim, são encontradas pessoas com mais experiência anterior ao serviço público e com formação formal executando tarefas rotineiras, sem que possam de fato participar, atuando nas mudanças.

## 5. CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES

A reforma que introduziu o planejamento de resultados no país trouxe em seu conteúdo uma nova lógica, como menor centralização das decisões e responsabilização de atores pelo não atendimento de metas estabelecidas. Estes elementos contrariam a lógica atual dominante, focada no acompanhamento de execução orçamentária para fins de *compliance* de limite fiscais. Contudo, o planejamento de resultados (PBB) demanda descentralização do processo e envolvimento das áreas finalísticas na geração e avaliação de informações de desempenho de programas e ações.

Apresentamos um caso em que os recursos necessários para a adoção da reforma eram suficientes, e emergiram problemas associados à resistência dos atores da área de elaboração e execução do planejamento – Secretaria da Fazenda. A reforma do planejamento não é uma preocupação. Nem sequer foi mencionado que os atores gostariam de ‘planejar mais’, ou diminuir o erro no planejamento das metas físicas e indicadores.

Analisamos como a *agency* varia em um único papel dependendo da precariedade de seu cargo e de seu tempo na organização. Como tratado por Abdelnour et al (2017), o papel em que o indivíduo está inserido afeta *agency*, aqui entendido como capacidade de ação, e

mostramos que este papel ao mesmo tempo oferece possibilidade de reflexividade, mas também limita a sua ação.

Dada a quantidade de mecanismos disponíveis para manter o fluxo de informações obedecendo a hierarquia no setor público, os funcionários com poder de ação, menos reflexivos, se entenderem que as mudanças contrariam a lógica vigente, por esses estarem confortáveis no atual *status quo*, tendem a bloquear as ações de funcionários com maior reflexividade, que poderiam conduzir a mudança.

Os resultados encontrados importam para as reformas no ciclo financeiro, pois traz que as mudanças não estão ocorrendo em entes que possuem recursos, não pela falta de conhecimento sobre determinado tema, mas sim, porque os atores que possuem poder de ação, seja por receio de perda de poder, seja por não terem compreendido a utilidade da mudança, irão resistir, e adotar cerimonialmente os novos processos. Esses resultados trazem implicações para o processo de difusão de mudanças, pois não basta aprovar uma nova regulação e aguardar que os entes se organizem. Os normatizadores e órgãos de controle devem considerar a necessidade de desenvolvimento de trabalhos institucionais, para que os atores nas organizações compreendam as vantagens da mudança, e assim, as implementem, diminuindo a necessidade de monitoramento e coerção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aaskoven, L. (2018). Budget institutions and taxation. *Public Choice*, v. 174, n. 3–4, p. 335–349.
- Abdelnour, S., Hasselbladh, H., & Kallinikos, J. (2017). Agency and Institutions in Organization Studies. *Organization Studies*, 38(12), 1775–1792.
- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., Renzio, P. de, Krause, P., & Seligmann, R. (2014). This is PFM. *Center for International Development at Harvard University*, 13.
- Barcelos, C. L. K., & Calmon, P. C. D. P. (2014). A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 159–181.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3(1), 65–107.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1967). The Social Construction of Reality. *The Modern Language Journal* (v. 51). London: Penguin Group.
- Bleyen, P., Klimovský, D., Bouckaert, G., & Reichard, C. (2017). Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, 19(7), 932–953.
- Brelàz, G. De, & Alves, M. A. (2013). O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-

- 2010). *Revista de Administração Pública*, 47(4), 803–826.
- Browne, E. (2010). *Reforming Budget Systems: a practical guide*. New York: United States Agency for International Development.
- Delbridge, R., & Edwards, T. (2013). Inhabiting Institutions: Critical Realist Refinements to Understanding Institutional Complexity and Change. *Organization Studies*, 34(7), 927–947.
- Diamond, J. (2003). Budget system reform in emerging economies: The challenges and the reform agenda. *IMF Occasional Papers*, (245), 1–109.
- Donaldson, L. (1987). Strategy and Structural Adjustment to Regain Fit and Performance: In Deference of Contingency Theory. *Journal of Management Studies*, 24(1), 1–24.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25–32.
- Greenwood, R., Suddaby, R., & Hinings, C. R. (2002). Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Field. *Academy of Management Journal*, 45(1), 58–80.
- Jacob, A. de M., & Santos, M. E. dos. (2015). Plano de contas aplicado ao setor público: desafios e benefícios. *Revista Técnica CNM*. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios.
- Lawrence, T. B. (2008). Power, Institutions and Organizations. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 170–198). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and Institutional Work. (S. R. Clegg, C. Hardy, W. R. Nord, & T. B. Lawrence, Eds.). *The SAGE Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks: Sage.
- Liguori, M., & Steccolini, I. (2012). Accounting change: explaining the outcomes, interpreting the process. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 25(1), 27–70.
- Mckinnon, J. (1988). Reliability and Validity in Field Research: Some Strategies and Tactics. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 1(1), 34–54.
- Mussari, R.; Tranfaglia, A.E.; Reichard, C.; Bjørnå, H. Nakrošis, V.; & Bankauskaitė-Grigaliūnienė, S. (2016). Design, Trajectories of Reform, and Implementation of Performance Budgeting in Local Governments: A Comparative Study of Germany, Italy, Lithuania, and Norway. In: Kuhlmann, S.; Bouckaert, G. (Eds.). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. London: Palgrave Macmillan. p. 101–121.
- OECD. (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal of Budgeting*, 1(14).
- OECD. (2005). *Modernising Government*. The way forward. Paris: OECD Publishing.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses To Institutional Processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145–179.
- Pache, A. C., & Santos, F. (2010). When Worlds Collide: the Internal Dynamics of Organizational Responses. *Academy of Management Journal*, 35(3), 455–476.
- Pires, J. C. D. S., & Macêdo, K. B. (2006). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 40(1), 81–105.

- Reay, T., & Jones, C. (2016). Qualitatively capturing institutional logics. *Strategic Organization*, 14(4), 441–454.
- Robinson, M., & Last, D. (2009). *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. Washington: International Monetary Fund.
- Rubin, I. S. (2010). *The Politics of Public Budgeting* (6th ed.). Washington: Ed. CQPress.
- Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Public budgeting in search for an identity: state of the art and future challenges. *Public Management Review*, 1–6.
- Stapenhurst, R.; Pelizzo, Riccardo; Olson, David M.; & von Trapp, Lisa (2008). *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington: World Bank Institute, 2008.
- Stake. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 99–129). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175–190). London: Sage.
- Wright, P. M., Dunford, B. B., & Snell, S. A. (2001). Human resources and the resource based view of the firm. *Journal of Management*, 27(6), 701–721.
- Yin, R. K. (2010). *Estudo de Caso* (4a ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Yetano, A. What Drives the Institutionalization of Performance Measurement and Management in Local Government? *Public Performance & Management Review*, v. 37, n. 1, p. 59–86, 2013.
- Wildavsky, A. Political implications of budgetary reform. (1961). *Public Administration Review*, v. 21, n. 4, p. 183–190.