

ANÁLISE DO ORÇAMENTO SOB UMA ABORDAGEM TEÓRICA DA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

BUDGET ANALYSIS ON THEORETICAL APPROACH TO INSTITUTIONAL PERSPECTIVE

Gislaine Aparecida da Silva Santana

Mestranda em Ciências Contábeis pela UFMG

Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627 - Belo Horizonte, MG / CEP: 31270-901

Tel.: (31) 8863-7127/ E-mail: gassantana@yahoo.com.br

Poueri do Carmo Mário

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP | Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG/

Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627 / Belo Horizonte, MG / 31270-901

Tel.: (31) 3409-7056/Fax: (31) 3201-2431/ E-mail: poueri@face.ufmg.br

Marcelo Yuto Nogueira Sediyama

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa - UFV

Endereço: Av. Bias Fortes, 1603 – sala 603, Belo Horizonte, MG/CEP. 30170-012

Tel: (31) 8793-8781/E-mail: marceloyuto@yahoo.com.br

Resumo: A complexidade dos mercados força os gestores a adotarem estratégias que agreguem valor às organizações e a seus proprietários ao longo do tempo. Para isto, os gestores necessitam de instrumentos que os auxiliem no alcance dos objetivos estabelecidos. Como nem sempre este processo ocorre de forma sistemática e organizada, é cada vez mais raro encontrar uma organização que consiga sobreviver sem estabelecer um conjunto mínimo de estratégias e monitorar sua implementação, de modo a avaliar e corrigir os desvios de rumos e suas consequências ao longo do tempo. Observa-se que muitos gestores adotam determinadas instrumentos gerenciais sem saber ao certo sua viabilidade prática. Nesse sentido, o presente ensaio traz uma revisão das bases teóricas da teoria institucional com o intuito de discutir as críticas e limitações expostas pelo orçamento, uma vez que este instrumento é amplamente divulgado na prática gerencial das organizações. Como contribuição, o estudo traz uma análise sobre o orçamento enquanto instrumento de monitoramento e controle das atividades organizacionais, contribuindo para a elucidação científica acerca da institucionalização de instrumentos gerenciais capazes de influenciar a prática gerencial.

Palavras-chave: Teoria Institucional. Orçamento. Gestão.

Abstract: The complexity of the markets made managers to adopt strategies that add value to organizations and their owners for long time. For this, managers need tools to help in achieving the goals set. However, this process didn't occurs in a systematic and organized way is difficult to find an organization that can survive without establishing a minimum set of strategies and monitor their implementation, to assess and correct the deviations of paths and its consequences over of time. However, managers adopt some tools without knowing the true viability practice. This paper intends to provide a review of theoretical bases of institutional theory in order to discuss the criticisms and limitations set by the budget, since this tool is widely disseminated in practice management organizations. As a contribution, the study provides an analyze on the budget as a tool for monitoring and controlling of organizational activities, contributing to the scientific elucidation of the institutionalization of tools able to influence management practice.

Key-words: Institutional Theory. Budget. Management.

1 Introdução

Uma estratégia empresarial conjugada a um adequado sistema de controle é fator importante para a maximização do desempenho econômico-financeiro de uma organização. As ferramentas de acompanhamento e controle de resultados precisam ser capazes de garantir se a empresa alcançou os objetivos estrategicamente definidos e possilita visualizar os fatores que influenciaram sua dispersão. No entanto, identificar qual ferramenta melhor se adéqua à realidade da empresa tem sido um aspecto de estudos, visto que muitos gestores adotam determinadas ferramentas sem considerar o contexto vivido pela organização.

Dimaggio e Powell (2005) explicam que os gestores organizacionais tendem a adotar determinados modelos de gestão utilizados em outras organizações consideradas mais legítimas ou bem sucedidas. Assim, as principais forças motivadoras para a escolha de um modelo de gestão levam em consideração os modelos adotados por outras organizações, visto que elas não competem apenas por recursos ou clientes, mas pelo poder político, legitimação institucional e por adequação social e econômica (ALDRICH, 1979).

Em geral os gestores, por não conhecerem instrumentos eficientes que

auxiliem o processo decisório, adotam outras empresas como *benchmarking* no intuito de verificar a compatibilidade entre as ferramentas utilizadas na prática gerencial de outras organizações e a sua realidade organizacional. Por isso, muitos gestores têm dificuldade em justificar o porquê da escolha de determinada ferramenta, qual sua contribuição e importância para gestão organizacional.

Major e Ribeiro (2008) retratam que os gestores organizacionais adotam estruturas e sistemas aceitos por seus constituintes como legítimos, porque reconhecem que serão recompensados por procederem de tal forma. Essas recompensas traduzem-se na facilidade de trocarem recursos (materiais, informação e outros) com organizações que adotaram práticas semelhantes. Assim, as organizações tendem a reproduzir práticas idênticas de uma forma não consciente, uma vez que os ambientes que envolvem as organizações são compostos de valores, normas e comportamentos institucionalizados que são vistos como constituindo a realidade.

Considerado uma ferramenta da controladoria, o orçamento é utilizado com diferentes propósitos, incluindo o planejamento e a coordenação das atividades organizacionais, pois permite que se tenha uma visão global da empresa sob três perspectivas distintas: a) *econômica*: voltada para a eficiência na

alocação de recursos e avaliação da redução da assimetria informacional, fundamentando-se na teoria do agente; *b) psicológica*: ao considerar os efeitos das práticas orçamentárias no comportamento dos indivíduos e *c) social*: estudando a prática orçamentária em um contexto social de troca e barganha de poder (COVALESKI *et al.*, 2003).

Em face do exposto, considera-se relevante analisar, sob a ótica da teoria institucional, a institucionalização de instrumentos gerenciais considerados eficientes para a prática da gestão organizacional, identificando seu impacto no processo de tomada de decisão. Desse modo, elegeu-se o orçamento como objeto de análise para a fundamentação do presente estudo, uma vez que o orçamento tem sido uma das ferramentas gerenciais mais utilizadas no processo gerencial por ser, tradicionalmente, a mais ensinada e indicada aos gestores no processo de monitoramento, avaliação e controle do resultado e do desempenho organizacional, conforme expõe a literatura especializada.

2 A Teoria Institucional

A teoria institucional, também denominada de institucionalismo, constitui o resultado da convergência de influências de corpos teóricos originários, principalmente, da ciência política, da sociologia e da economia, visando examinar a relação de mútua influência entre organizações, os setores organizacionais e as estruturas normativas e culturais que envolvem o ambiente organizacional, que modelam e sustentam a estrutura e a ação das organizações. Incorpora em suas proposições a idéia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais se encontram imersos indivíduos, grupos e organizações (MACHADO-DA-SILVA e GONÇALVES, 2006).

Atenta-se para o modo como valores institucionalizados na sociedade

permeiam estruturas e formas organizacionais. Por isso, considera necessário o enriquecimento de análises de aspectos instrumentais com reflexões acerca de elementos culturais e simbólicos (valores, normas e crenças) do ambiente no estudo organizacional (BERGER e LUCKMAN, 2008).

Para Berger e Luckman (2008), a teoria institucional apresenta-se como um conjunto de influências exercidas sobre as características das organizações e sobre a mudança organizacional. Por isto, passou a ser tipificada como uma abordagem simbólico-interpretativa da construção social da realidade organizacional e que, portanto, visa explicar os fenômenos organizacionais através do entendimento do como e do por que estruturas e processos organizacionais tornam-se legitimados, e suas consequências nos resultados alcançados.

Segundo Fachin e Medonça (2003) a teoria institucional fundamenta-se em três correntes com distintas características para destacar que a tomada de decisão não é referenciada apenas na racionalidade econômico instrumental, mas, sobretudo, é dirigida a buscar a legitimação da organização perante o ambiente e os funcionários.

A corrente denominada de Velha Economia Institucional (VEI), percebe a institucionalização como um processo de infusão de valores e de adaptação organizacional, de modo que tais valores substituem fatores técnicos na configuração estrutural. Esta corrente rejeita pressupostos de racionalidade individual e individualismo metodológico na análise do desenvolvimento de mudança dos sistemas sociais. Assume que os agentes econômicos atuam num contexto social no qual as normas e valores partilhados moldam os comportamentos individuais. Assim, o líder deixa de ser concebido como um coordenador técnico, para assumir a função de especialista em

promoção de valores (FACHIN e MENDONÇA, 2003).

O conceito de instituição adotado nesta corrente está ligado à idéia de formas de pensar e fazer instituídas, muitas vezes aceites de forma relativamente inconsciente ou automática pelos agentes sociais, sendo os hábitos individuais e as rotinas coletivas reflexos e, simultaneamente, fatores que conduzem à fixação de instituições (MAJOR e RIBEIRO, 2008).

As correntes consideradas neoinstitucionais são denominadas de Nova Economia Institucional (NEI) e Nova Sociologia Institucional (NSI). Ambas pregam o conceito de isomorfismo, que é definido como o processo pelo qual as organizações são forçadas a adotarem estruturas e sistemas similares, tornando suas práticas idênticas entre si. Assim, os comportamentos organizacionais tendem a se tornar semelhantes devido a pressões ambientais (QUINELLO, 2007).

Segundo Major e Ribeiro (2008) a NEI propõe o desenvolvimento de modelos econômicos introduzindo pressupostos e acrescentando variáveis que de algum modo tem relação com o contexto institucional, e que seja capaz de determinar os sistemas ótimos (ou seja, minimizadores de custos) num contexto organizacional específico. Fundamenta-se na teoria da agência e na teoria dos mercados e hierarquias, que retrata o conceito de custos de transação, para explicar a utilização de práticas ineficientes e idiossincráticas em organizações concretas, ou na descrição de processos de mudança conducentes a situações de (suposto) equilíbrio. Enquanto a NSI caracteriza-se por representar uma oposição clara às perspectivas baseadas no pressuposto de racionalidade dos atores organizacionais e na procura de modelos econômicos que otimizem a relação custo/eficiência. Para a NSI as instituições são constituídas de estruturas (pilares) reguladoras, normativas e cognitivas que

conferem estabilidade e significado ao comportamento social, e que se adotadas, tornam uma organização socialmente legítima.

Segundo Scott (2001) o pilar regulador distingue-se dos demais por sua ênfase na fixação de normas que permitem um controle direto dos empregados, criando ações de sanção e de coerção. O pilar normativo propõe-se a desvendar de que modo as opções estruturais assumidas pelas organizações são derivadas da pressão exercida pelas normas e valores. Para esta versão, os valores representam concepções do preferível ou desejado junto com a construção de princípios nos quais, estruturas e comportamentos existentes podem ser comparados e avaliados. Assim, as normas especificam como deveriam ser realizadas as coisas. O pilar cognitivo propõe que além das condições objetivas, sejam valorizadas também as interpretações subjetivas das ações, somando as representações que os indivíduos fazem de seus ambientes configuradores de suas ações.

Para o pilar cognitivo os indivíduos e as organizações são realidades socialmente construídas, com distintas capacidades e meios para a ação, e objetivos que variam de acordo com seu contexto institucional (SCOTT, 2001). Sob este pilar a atenção é direcionada para os aspectos simbólicos das ações, resultando em uma lógica baseada no conjunto de conhecimentos e de significados cultural e socialmente criado, difundido e aceito, empregado como parâmetro de conduta. Nesse caso, a legitimidade decorre do seu compartilhamento pelos atores sociais (AMARAL FILHO e MACHADO-DA-SILVA, 2006).

Conforme aponta Scott (2001) diversas formas culturais (normas e leis, expectativas ou tipificações segundo a interpretação da organização seja reguladora, normativa ou cognitiva), estruturas sociais (sistemas de poder, sistemas de autoridade ou isomorfismo

estrutural, segundo a versão) e atividades rotineiras da vida cotidiana da organização (procedimentos padronizados, conformidade ou execução de programas de ação segundo uma versão reguladora, normativa ou cognitiva), reúnem os elementos institucionais que formam uma organização. Assim, uma estrutura que se tornou institucionalizada é considerada, pelos membros de um grupo social, como eficaz e necessária servindo, pois, como uma importante força casual de padrões estáveis de comportamento.

2.1 O Processo de Institucionalização

Berger e Luckman (2008) expõem que a institucionalização é o processo central no desenvolvimento e na perpetuação de grupos sociais duradouros e de ações tornadas habituais e aceitas, sendo uma abordagem da influência de atores individuais e não organizacionais. Esse processo envolve o desenvolvimento de práticas e regras usuais e tem vários passos que incluem a estruturação e rotinas para o desenvolvimento de códigos, trajetos ou caminhos que expliquem o contexto organizacional. Para os autores, se for compreendido esses trajetos organizacionais, é possível ao gestor antecipar situações, crises e oportunidades.

Tolbert e Zucker (2006) desenvolveram um modelo para o processo de institucionalização em quatro fases: habituação, inovação, objetificação e sedimentação. Na fase de habituação a adoção das práticas ocorre em organizações que estão vivenciando o mesmo tipo de problema, assim é natural que elas levem em conta as soluções desenvolvidas por outras organizações. Conforme Quinello (2007) quando uma atividade se torna institucionalizada, ela passa pelo controle social dos agentes e só será questionada se o processo não for bem sucedido. Assim a maior vantagem desse desenvolvimento de institucionalização é o aumento da previsibilidade das ações, que

poupa tempo, esforço e pressões psicológicas dos agentes. Além disso, com a construção de rotinas, abrem-se oportunidades para a divisão do trabalho porque os agentes, neste processo, tendem a separar e integrar as ações.

Para Quinello (2007) no surgimento da divisão de trabalho e com as consequentes especializações, produz-se a inovação por exigir um nível mais alto de atenção nas tarefas não rotineiras. Para isso, a organização deve empenhar-se em criar uma situação social duradoura ao longo tempo. Segundo o autor, no momento em que essa situação duradoura se cristaliza, diz-se que ocorreu a objetivação. Sendo assim, objetivação é a objetividade do mundo institucional constituído pelo homem ou a exteriorização dos produtos da atividade humana (QUINELLO, 2007). Nesse caso, o controle social (sanções) teria a função de evitar desvios dos programas estabelecidos por ele do que daqueles em que é apenas submetido. Quanto mais a conduta é institucionalizada ou controlada pelas sanções, mais previsível ela será. Nesta fase, as organizações podem utilizar evidências de diversas fontes (noticiários, observação direta, cotação acionária, etc.) para avaliar os riscos de adoção da nova estrutura, e também podem observar as atitudes dos competidores visando manter sua competitividade relativa bem como mensurar a relação custo/benefício da prática (TOLBERT e ZUCKER, 2006). Nesta fase destaca-se a importância dos “champions”, que são protetores institucionais (agentes) com interesse material na definição das práticas gerenciais e no auxílio da manutenção do *status quo* (QUINELLO, 2007).

Tolbert e Zucker (2006) abordam que a sedimentação ocorre quando a institucionalização sobrevive por várias gerações na organização, ou seja, ela passa a fazer parte da história da organização. Nesta fase as práticas objetivadas e compartilhadas poderiam ser transmitidas

em uma linguagem objetiva, expondo as experiências dos agentes e colaborando para o enriquecimento do estoque de conhecimento já adquirido (QUINELLO, 2007). Sobre os fatores que podem impedir a sedimentação, Tolbert e Zucker (2006) retratam que mesmo na ausência de grupos de oposição direta, o processo pode ser truncado pela falta de resultados palpáveis, mas observam que associar uso de determinada estrutura à obtenção de resultados é muito difícil.

Quinello (2007) aborda que a transmissão do significado de uma instituição ou programa está baseada no seu reconhecimento social, como uma solução permanente de um problema permanente da coletividade. Assim, os agentes devem tomar conhecimento desse significado, sistematicamente, por meio do processo educacional, prolongando a legitimação.

No processo de institucionalização a legitimação tem o papel de produzir significados que servirão para tornar objetivamente acessível e subjetivamente plausível as objetivações institucionalizadas, criando a integração desses significados. Assim, a importância do universo simbólico após a legitimação é que ele tem força para integração de todos os processos institucionais, fazendo com que a sociedade (grupo) ganhe sentido.

2.2 Isomorfismo como Mecanismo Institucionalizador

Por serem diretamente influenciadas por pressões normativas do estado e de outros organismos reguladores, as estruturas formais das organizações parecem surgir como reflexos de valores e normas institucionais num processo no qual a pressão do ambiente institucional posiciona-se numa atitude isomórfica em relação às instituições sociais. Por isto, buscam adaptar suas estruturas e procedimentos (serem isomórficas) às expectativas do contexto.

Para Dimaggio e Powell (2005) o isomorfismo institucional é o processo que faz com que uma organização ou setor se pareça com outros que apresentem o mesmo conjunto de condições ambientais. Pode ser desenvolvido por meio de três mecanismos: os coercitivos, os miméticos ou os normativos. O isomorfismo coercitivo resulta das pressões exercidas por uma organização sobre outra que se encontra em condição de dependência, como é o caso das subsidiárias. O isomorfismo mimético consiste na imitação de arranjos estruturais e procedimentos bem sucedidos implementados por outras organizações, em face da incerteza decorrente de problemas tecnológicos, objetivos conflitantes e exigências ambientais. A mudança isomórfica através de mecanismos miméticos costuma produzir-se quando uma organização, em razão de seus temores tecnológicos, conflitividade em seus objetivos ou exigências institucionais, adota os procedimentos e práticas já desenvolvidas e provadas em outras organizações que pertencem a seu ambiente específico.

O isomorfismo normativo se refere à profissionalização, que envolve o compartilhamento de um conjunto de normas e métodos de trabalho pelos membros de cada segmento ocupacional referindo-se, principalmente, a formas comuns de interpretação e de ação frente aos problemas que se põem em evidência na vida organizacional. O sistema de ensino, e em particular as universidades, por exemplo, podem ser analisadas sob este aspecto por ser onde se formam grande parte dos profissionais. Por isso, são veículos privilegiados dos conjuntos de normas, regulamentos e práticas comuns a uma profissão (DIMAGGIO e POWELL, 2005).

Conforme Dimaggio e Powell (2005) a medida que as práticas se difundem pelo campo organizacional, este se torna isomórfico. No entanto, as práticas

são difíceis de mudar e por isso muitas vezes a eficiência se reduz. Manter-se conforme as práticas do setor resultam na admissão de normas sociais que definem como são as coisas e/ou como as coisas têm que ser feitas (SCOTT, 1987). Assim, mudar as práticas existentes geralmente requer a ação de forças externas ao campo, pois ou organizações forçam a sua rede de relacionamentos a se adaptar a suas práticas, ou tentam inserir seus objetivos e práticas na sociedade sob a forma de regras institucionais (FLECK, 2006). Em ocorrendo mudança tecnológica muito rápida, a institucionalização de práticas fica impedida até que a taxa de mudança se reduza e permita a institucionalização emergir.

3 O orçamento na perspectiva da teoria institucional

Moreira (2002), em um enfoque mais gerencial, define orçamento como sendo um sistema de planejamento global com um conjunto de planos e políticas que, formalmente estabelecidos e expressos em resultados financeiros, permite a alta administração conhecer, *a priori*, os resultados operacionais da empresa e, em seguida, executar os acompanhamentos necessários para que esses resultados sejam alçados e os possíveis desvios sejam analisados, avaliados e corrigidos. No entanto, Catelli (2001) restringe o instrumento apenas a seus aspectos financeiros ao retratar que os orçamentos são a expressão, em termos financeiros, dos planos da administração para operação da empresa durante um período específico de tempo.

De acordo com Cardoso *et al.* (2007) o orçamento é um instrumento importante, pois traduz a estratégia da organização em métricas qualitativas, quantitativas não monetárias e monetárias, sendo relevante tanto para o planejamento de ações futuras, quanto para o controle de ações correntes e pretéritas. Assim os

orçamentos, além de serem parâmetros de avaliação dos planos, quantificam as expectativas da administração com relação a receitas futuras, fluxo de caixa e posição financeira permitindo a apuração do resultado por área ou centro de responsabilidade. Desse modo, pode ser definido em termos amplos, com um enfoque sistemático e formal de execução das responsabilidades do planejamento, execução e controle.

Brooksin (2000) afirma que os orçamentos são essenciais para o planejamento e controle da empresa, pois ajudam a coordenar as ações de líderes de diferentes áreas, estabelecem um compromisso com os objetivos da empresa, conferem autoridade ao gestor de cada área para fazer despesas e fornecer metas claras de receita, além de fornecer estímulo (incentivo) aos diversos gerentes para que atinjam metas pessoais e da empresa.

Covaleski *et al.* (2003) mencionam que o orçamento pode ser usado para vários propósitos, incluindo planejamento, coordenação e organização de atividades, alocação de recursos, motivação de funcionários e expressar a conformidade com as normas sociais. Além disso, o orçamento permite aos superiores usarem o processo orçamentário para reduzir a assimetria informacional *ex ante* da atividade de definição orçamentária, assim como das atividades *ex post*, ao se analisar as variações ocorridas por meio da participação dos gestores na construção do orçamento e na avaliação de suas variações.

Como os superiores são mais suscetíveis a aceitar as explicações do porque das variações ocorridas no orçamento, há uma provável redução da tensão causada pelas variações negativas incorridas no orçamento em determinado período devido, principalmente, à possibilidade de explicação, por parte dos agentes, dos motivos que levaram ao baixo desempenho de determinada unidade ou

subunidade (COVALESKI *et al.*, 2003). Assim, segundo os autores, o orçamento funcionaria com um instrumento motivador do desempenho dos gestores na execução das atividades organizacionais.

Tung (1994) já apontava que o objetivo principal do orçamento era permitir se atingir maior eficiência nas diferentes atividades empresariais, com base nos recursos aplicados, além de fornecer subsídios para se avaliar o desempenho dos administradores. Desse modo, conhecer todos os aspectos, características e peculiaridades que envolvem o instrumento auxiliam no processo de análise e avaliação de resultado e desempenho organizacional.

Sob o enfoque institucional o orçamento pode ser instituído na prática gerencial por meio de um comportamento mimético ou coercitivo, uma vez que não se verifica uma legislação específica que obrigue a adoção dessa ferramenta na gestão das organizações. No que tange o comportamento mimético o que mais se verifica na prática é que muitos gestores buscam adquirir desempenho semelhante ao de outras empresas, por considerarem que estas ferramentas são legítimas e que podem proporcionar o mesmo desempenho a elas fornecido. Desse modo, adotam determinados instrumentos e nem sempre consideram seu impacto no contexto organizacional.

Na perspectiva coercitiva o orçamento pode ser utilizado como uma ferramenta de monitoramento e controle nas organizações, conforme propõem Covaleski *et al.* (2003) ao delimitar o comportamento do indivíduo à medida que busca alinhar os objetivos individuais aos objetivos organizacionais, causando uma tensão no ambiente de trabalho. Assim pode ser analisado como algo imposto hierarquicamente e que deve fazer parte da rotina da gestão. Nessa concepção, o orçamento propiciará um maior controle do comportamento organizacional, por meio

da previsibilidade das ações, e com isto, a legitimação do instrumento.

Cabe destacar que as ferramentas gerenciais adotadas no controle gerencial refletem mais a percepção do gestor do que a efetividade do instrumento para o controle gerencial. Assim, a forma de avaliação e controle das atividades dependerá de cada gestor, podendo ser diferente em cada empresa, apesar de serem adotados os mesmos instrumentos.

3.1 Benefícios e Limitações do Orçamento

O orçamento é comumente conhecido como ferramenta administrativa utilizada para facilitar o processo de alcance dos objetivos organizacionais, buscando otimizar os resultados por meio da coordenação das atividades, redução de desperdícios e auxílio para tomada de decisões. Nogueira *et al* (2003) retratam que o orçamento tem sido tratado de forma individualizada, com objetivos restritos ao controle de custos, com limitada capacidade de dar apoio à análise de desempenho e com reduzida contribuição no fornecimento de informações úteis à tomada de decisões.

Para Cokins (1999) as empresas confundem orçamento com planejamento financeiro, por isto passa a ser um instrumento inadequado para revisão de política e planos, pois apenas quantifica os recursos a serem gastos, conforme plano de contas, sem detalhá-lo no nível hoje recomendado. Nesse sentido, o orçamento pouco contribui para a gestão, pois não identifica as atividades essenciais e não reflete com precisão os custos dos recursos usados pelas atividades, porque parte de sistemas de previsão limitados e inadequados. Em contrapartida, a análise do desempenho projetado a partir do orçamento gerado permite avaliar o grau de alinhamento deste com o planejamento estratégico da entidade, dotando a fase de aprovação do orçamento de uma lógica que

integra o orçamento ao planejamento estratégico.

Por não permitir identificar as variáveis que influenciam na atuação do gestor e da área de responsabilidade, ao não evidenciarem o resultado do esforço despendido pelo gestor, seja na adaptação às condições que se apresentarem quando da execução dos planos, seja na eficiência com que suas atividades são executadas, muitos autores tem considerado o orçamento como um instrumento falho para fins de análise de desempenho organizacional, apesar de se mostrar eficiente na avaliação do resultado financeiro. Glautier e Underdown (1986) destacam que o orçamento deve ser visto como um guia para ação futura, em vez de um rígido plano que deve ser seguido a despeito das mudanças de cenário. Para os autores, a flexibilidade é necessária para que o controle orçamentário seja efetivo e que os gerentes sejam avaliados pelo que eles tenham controle.

Hopwood (1972) trouxe uma contribuição relevante ao identificar três estilos de avaliação de desempenho: (i) *restrita ao orçamento*: a avaliação é desfavorável quando o resultado é inferior ao orçado, independentemente de outras considerações; (ii) *focado no resultado*: a avaliação está relacionada à capacidade de maximizar o resultado no longo prazo; (iii) *não-contábil*: a informação orçamentária é vista como de importância secundária e o desempenho é avaliado por outras informações.

Bititci e Turner (2000), embora não incluam exclusivamente o orçamento, indicam que um sistema de mensuração de desempenho necessita ser dinâmico face às mudanças nos ambientes interno e externo, bem como atualizado e ajustado de acordo com os impactos dessas mudanças nos objetivos e nas estratégias da organização. Para Hopwood (1972) a ênfase no orçamento para avaliação de desempenho é inapropriada porque pode aumentar o nível de tensão no trabalho dos gestores ao

incorporar o ambiente de incerteza, a cultura nacional, as estratégias empresariais e o nível de automação, dado que estes elementos não são contemplados em sua elaboração.

Em contra partida, Noreen e Garrison (2001) salientam que as empresas se beneficiam muito de um programa orçamentário, pois este:

- fornece um meio de transmitir os planos da administração a toda a organização;
- força os gerentes a pensar no futuro e planejá-lo. Na falta da necessidade de fazer orçamento, vários administradores gastarão seu tempo cuidando das situações do dia-a-dia;
- proporciona um meio de alocação dos recursos às partes da organização em que eles podem ser empregados de maneira mais eficaz;
- pode revelar potenciais gargalos antes que eles ocorram;
- coordena as atividades de toda a organização, por meio da integração dos planos das diversas partes. A elaboração do orçamento ajuda a assegurar que todos na organização estão trabalhando na mesma direção;
- define as metas e objetivos que podem servir de níveis de referência para a subsequente avaliação de desempenho;

Lunkes (2003) complementa essa visão apontando que os orçamentos permitem identificar os pontos de eficiência e ineficiência no desempenho das unidades da empresa e permite acompanhar em que termo está havendo progresso para a consecução dos objetivos gerais e parciais da empresa. Nesse aspecto, o orçamento obriga os gestores a planejarem o uso mais econômico de matéria-prima, mão-de-obra, instalação e capital, reduzindo os custos das áreas consideradas como sendo eficientes e

ineficientes pela empresa (WELSCH, 1996).

De acordo com Horngren, Foster e Datar (2000) os orçamentos são as partes principais da maioria dos sistemas de controle gerencial. Administrados de forma inteligente, eles impelem ao planejamento, incluindo a implementação de planos; fornecem critérios de desempenho e promovem a comunicação e coordenação dentro da empresa e quanto ao *feedback* dos objetivos orçamentários, a freqüência dos relatórios pode facilitar os ajustes necessários nas operações fora das metas originais.

3.2 Críticas ao Orçamento

Apesar de muitos autores considerarem o orçamento como sendo um eficiente instrumento de gestão, verifica-se que várias críticas são abordadas pela literatura especializada quanto ao efetivo desempenho do instrumento. Hope e Fraser (2003) distinguem estas críticas em dois grandes grupos, quais sejam:

1. O processo orçamentário demanda muito tempo, é muito dispendioso e adiciona pouco valor aos seus usuários;
2. Ele é desconectado do ambiente da informação competitiva e econômica; e encoraja comportamento disfuncional e antiético, dado que os interesses dos gestores nem sempre são congruentes aos interesses da organização.

Fisher (2002) complementa fazendo as seguintes críticas ao instrumento:

1. Orçamento é uma perda de tempo, uma vez que as pessoas gastam o tempo seguindo o orçamento, falando do passado, sobre o que se passou ao invés do que foi planejado, enquanto que, o que é importante é se discutir o futuro.
2. O processo orçamentário não encoraja o desempenho das pessoas, mas a performance do orçamento, pois estas ficam limitadas a atingir as metas definidas

e não a tomarem decisões que otimizem o bem estar da organização; e

3. A revisão do orçamento leva tempo e as empresas não o gerenciam de forma rápida, por este não englobar todas as possibilidades de mudanças no cenário econômico financeiro.

Neely *et al.* (2001) apresentam em seu estudo as doze principais críticas citadas na literatura acerca do instrumento:

1. Restringe a responsabilidade e são freqüentemente barreiras à mudança;
2. Raramente são focados estrategicamente e muitas vezes são contraditórios;
3. Adicionam pouco valor, dado ao limitado tempo de consecução do orçamento;
4. Concentram-se em redução de custos e não no acréscimo de valor;
5. Transmitem apenas o comando e controle vertical;
6. Não ilustram a estrutura emergente de interligações que as organizações estão adotando;
7. Encoraja o jogo (*gaming*) e a adoção de comportamentos disfuncionais;
8. Desenvolvidos e atualizados com pouca freqüência, basicamente de forma anual;
9. Baseados em suposições insustentáveis;
10. Reforça as barreiras interdepartamentais em detrimento do conhecimento compartilhado;
11. Consome muito tempo para serem elaborados;
12. Desmotivam as pessoas.

Na reflexão desses autores, o processo orçamentário tende a ser inócuo pela existência de orçamentos que raramente estão focados estrategicamente e que freqüentemente são contraditórios, agregando pouco valor, especialmente, quando relacionado com o custo-benefício do tempo despendido para sua elaboração. Nesse sentido, criticam a excessiva concentração na redução de custos em

detrimento da criação de valor e a elaboração de planejamentos que não refletem as estruturas de *networking* que as empresas adotam. Lunkes (2003) complementa essa percepção destacando que os dados contidos nos orçamentos não passam de estimativas, estando assim sujeitos aos eventos internos e externos que podem afetar o processo de previsão, inabilitando sua concretização.

Hansen e Mowen (1996) reconhecem que o orçamento tem grande impacto sobre o desenvolvimento da carreira, premiações e promoções dos executivos. Dessa maneira, o orçamento pode ter impacto sobre o comportamento dos participantes, sendo considerado comportamento positivo quando os objetivos do indivíduo estão alinhados com os objetivos da organização, o que é denominado congruência de objetivos. Contudo, quando inadequadamente administrado, as reações podem ser negativas sob inúmeros aspectos culminando num comportamento disfuncional, o que significa comportamento individual que conflita com a organização, levantando questões de ética.

Fazendo uma reflexão acerca do exposto, pode-se perceber que os problemas mais críticos do orçamento são: a) as definições de metas muito altas ou muito baixas, uma vez que metas desafiadoras, mas exequíveis, são um desafio permanente e saudável para os gestores; b) A superestimação dos custos ou subestimação das receitas, o que cria reservas no orçamento e torna a exigência por desempenho menos objetiva; c) Além da pseudo-participação, caracterizada pela superficialidade e que objetiva apenas ter a adesão formal dos subordinados às metas. Ademais, podem-se encontrar ações que reduzem ou minimizam tais disfunções como realimentação sobre o desempenho, incentivos pecuniários e não pecuniários, controle de custos e múltiplas medidas de desempenho.

Sob o enfoque institucional as críticas em relação ao orçamento podem levar a diversas reflexões, tais como: se o orçamento é um instrumento muito criticado, então porque adotá-lo na prática gerencial? Será que ele é capaz de gerar benefício maior que seu custo? Sob essa ótica tem-se que sua adoção é diretamente influenciada pelo comportamento isomórfico instituído pelo ambiente organizacional. Desse modo, muitos gestores não consideram as críticas, por estarem preocupados com a legitimidade do instrumento e os benefícios por ele fornecidos, segundo percepção tida por comportamento mimético, do que discutir quanto a sua colaboração para gestão organizacional. Desse modo, o instrumento passa a ser adotado na prática gerencial sem que haja questionamentos quanto a sua efetividade.

4 Avaliação do Resultado e do Desempenho Organizacional

De acordo com Cardoso *et al.* (2007) a avaliação de resultado refere-se à avaliação das contribuições dos produtos/serviços gerados pelas diversas atividades empresariais aos resultados da empresa, onde o resultado é sempre associado a um produto/serviço, linhas de produtos, setores de mercado, regiões, eventos econômicos ou a algum fator diretamente relacionado com os produtos/serviços. O propósito desse tipo de avaliação é permitir uma gestão eficaz das contribuições oferecidas pelos produtos/serviços, de forma que os resultados gerados sejam os melhores possíveis.

Como a avaliação de desempenho constitui-se em um processo complexo que incorpora, além das características informativas necessárias para se julgar adequadamente um desempenho, requisitos essenciais para se integrar ao processo de gestão em suas fases de planejamento, execução e controle, ela consiste em

verificar os resultados gerados pelas atividades sob responsabilidade dos gestores, identificando as contribuições oferecidas pelo gestor e pelas áreas aos resultados globais (CATELLI, 2001).

Assim, as informações para avaliação de desempenho, na gestão econômica, referem-se especificamente às atividades realizadas nas áreas sob a responsabilidade dos gestores, constituindo, portanto, fortes indicadores para avaliação de desempenho dos gestores. Deste modo, o resultado global da empresa é formado pelos resultados analíticos das diversas transações que correspondem à materialização das ações dos gestores, revelando que a excelência de sua ação é fator decisivo para o grau de otimização do resultado (EMSLEY, 2001).

A necessidade de se avaliar resultados e desempenhos refere-se ao processo de tomada de decisões, levando-se em conta: a) *Accountability* (prestação de contas); b) Interesse dos gestores; c) O impacto das informações sobre o desempenho (congruência de objetivos) e d) As necessidades do processo de gestão (planejamento, execução e controle). Considerando que uma empresa é um conjunto de indivíduos reunidos em áreas (equipes), mensurar o *output* em relação ao *input* de cada indivíduo implica na possibilidade de relacionar recompensas para cada indivíduo, como uma forma de dar suporte aos esforços desempenhados por eles (COVALESKI *et al.*, 2003).

A visão de Covaleski *et al.* (2003) associada a ótica cognitiva exposta por Scott (2001) e a visão de Berger e Luckman (2008) nos remete a uma reflexão e concordância de que as organizações são realidades socialmente construídas, pois a medida que lhes são fornecidos recompensas por seu desempenho o indivíduo adota determinados comportamentos sempre no sentido de maximizar sua utilidade e por isso um conjunto de significados cultural e socialmente criado, difundido e aceito,

passam a ser empregados como parâmetros de conduta. Nesse caso, a legitimidade decorre do seu compartilhamento pelos atores sociais.

O ponto fundamental na discussão de desempenho é como as equipes são coordenadas e como podemos incentivar seus integrantes a darem o melhor de si na direção dos interesses dos proprietários da firma. No entanto, como a informação sobre a contribuição individual é privada, só o próprio indivíduo sabe quanto esforço está fazendo, possibilitando que o mesmo se comporte maximizando seu bem-estar em detrimento ao da equipe, ou seja, uma forma de risco moral. Nessa condição, o agente pode fazer menos esforço sem ser identificado, tornando-se um “carona” (*free-rider*) no esforço dos outros, sendo recompensado tanto quanto os outros, (CARDOSO *et al.*, 2007). Por isto, é que muitos autores argumentam que a mensuração (quantificação de atributos de um objeto, expressos numericamente) é a algo difícil de ser definido quando se trata de avaliação de desempenho.

De modo geral, avaliação de desempenho, por fazer parte do processo de gestão, auxilia os executivos a identificarem se ocorre um gerenciamento eficaz das atividades organizacionais, que vise à otimização de suas contribuições, em termos de resultados, para a eficácia empresarial. Com isso, ele pode identificar se há uma congruência de objetivos entre o que os administrados buscam e o que os proprietários querem. Sob esta ótica, o orçamento se revela como instrumento capaz de contribuir para esta análise por, em essência, visar comparar o desempenho real com o planejado. Desse modo, se for identificado que determinado unidade, setor ou área não contribui eficientemente para o alcance dos objetivos organizacionais, são criados sistemas de controle para incentivar os administradores a atuarem na direção dos objetivos da organização, incluindo a busca criativa das melhores soluções para crescimento de

toda organização. Esses sistemas de controle consistem em hábitos, rotinas e procedimentos baseados em informação, preponderantemente formais, que os gerentes utilizam para manter ou alterar padrões nas atividades organizacionais.

5 Análise Institucional do Orçamento

No âmbito da teoria neoinstitucional, presume-se que o processo de recursividade pode ser explicado da seguinte forma: qualquer ator social, em qualquer situação diária de resolução de problemas, por exemplo, necessita de referências para agir. Tais referências se apresentam em termos de orientações do passado, ou hábitos, orientações para o presente, ou julgamentos, e orientações para o futuro, ou projeções (EMIRBAYER e MISCHE, 1998). Essas são delineadas e consolidadas por instituições como o Estado, a indústria, associações profissionais, entre outras.

O orçamento tornou-se um instrumento de referência devido a sua ampla divulgação na prática gerencial e por isso vem sendo adotado ao longo do tempo, principalmente, por haver uma grande disseminação de sua eficiência no que tange ao planejamento e controle das atividades. Em contrapartida, alguns usuários implementam o instrumento apenas com o intuito de conhecer os pontos fortes e fracos de suas unidades, áreas ou setores, ou ainda, regular o comportamento disfuncional de seus gestores, o que contribui com entendimento do pressuposto apresentado pela VEI de que o indivíduo não utiliza de uma racionalidade individual na análise do desenvolvimento de mudança social.

Ao identificarem sua eficiência e benefícios para o controle gerencial das atividades operacionais, os gestores passam a fazer uso constante do orçamento no processo de gestão organizacional, de modo que este instrumento passe de algo rotineiro para um hábito e seja considerado

institucionalizado. Ao se analisar o processo de institucionalização de determinados padrões ou instrumentos, não se pode desconsiderar a possibilidade de ocorrência de uma mera reprodução ou de repetição dos padrões em função da noção de prática, dado que as instituições são compostas por práticas mais longínquas, enquanto elementos duradouros que proporcionam estabilidade e legitimidade.

Assim, à luz dos conceitos de recursividade e de reprodução verifica-se que o orçamento tem sido um dos instrumentos mais institucionalizado pelas organizações, uma vez que proporciona estabilidade e legitimidade ao longo do tempo, à medida que concede mecanismos de monitoramento e controle das práticas gerenciais, sendo capaz de determinar os sistemas ótimos, ou seja, minimizadores de custos, num contexto organizacional específico. Desse modo, o que se percebe, é a utilização de uma racionalidade limitada dos agentes na escolha do instrumento que otimize a relação custo-eficiência, reafirmando os conceitos incorporados pela NSI, onde as organizações são constituídas de estruturas reguladoras, normativas e cognitivas que conferem estabilidade e significado ao comportamento social, e que se adotadas tornam uma organização socialmente legítima.

Conforme afirma Scott (2001) os instrumentos utilizados por uma sociedade são um dos responsáveis pela perpetuação de aspectos culturais-cognitivos, sendo instrumentos usados no cotidiano empresarial para prover informações aos usuários internos. Esses aspectos, à luz da teoria institucional, são percebidos pela influência das relações informais e mutáveis presentes nas organizações, e que carregam significados institucionais, sendo fomentado pelos valores ou conhecimentos compartilhados ou pela repetição de tarefas sem questionamento.

Pouco se sabe sobre como são realizados os processos de escolha dos

melhores instrumentos a serem aplicadas a cada tipo de organização. Todavia, o que se percebe é uma pluralidade, por parte dos gestores, na adoção do orçamento como um instrumento de gerenciamento e controle das atividades organizacionais. Soutes e De Zen (2005) realizaram uma pesquisa junto a estudantes de MBA em Controladoria buscando identificar quais instrumentos da contabilidade gerencial eram utilizados nas empresas dos entrevistados. As autoras concluíram que uma das ferramentas mais utilizadas entre os respondentes é o orçamento, sendo que destes, 90% utilizam o orçamento anual e 43% utilizam o orçamento de capital para o controle de suas atividades; 33% estão considerando a adoção do instrumento, enquanto que 13% disseram utilizar outros tipos de orçamento como o *Beyond Budgeting* e o Orçamento Meta, no entanto, não constataram os motivos que influenciaram sua adoção.

Como se pode perceber ao longo do estudo, as concepções propostas pela Nova Sociologia Institucional e a Nova Economia Institucional contribuem para o entendimento da adoção do orçamento como instrumento de controle gerencial, uma vez que estes integram o conceito de isomorfismo na fundamentação das escolhas de quais instrumentos devem ou não ser utilizados e, portanto, institucionalizados. Como a própria teoria expõe, muitos gestores utilizam os instrumentos sem questioná-los por terem sido aplicados em outras realidades e terem sido efetivos naquelas. Deste modo, a

construção do mapa cognitivo referente à melhor estratégia utilizada, para que o instrumento já institucionalizado seja eficiente, é algo definido pelo indivíduo, sendo de difícil identificação e mensuração. Por isso, vários autores têm buscado explicações na psicologia de como são construídos estes mapas e como são efetivamente aplicados no processo de tomada de decisão.

Devido à dificuldade quanto à mensuração dos processos cognitivos que levam os gestores a escolherem os melhores instrumentos para a prática gerencial, nota-se que no caso do orçamento sua ampla divulgação tem se devido, principalmente, por sua flexibilidade e facilidade de adequação a cada tipo de empresa, o que auxilia sua reprodução por empresas de mesmo ramo de atividade, bem com as de ramos distintos, tornando-o um instrumento eficiente no controle gerencial. Além disso, o orçamento pode ser caracterizado como um instrumento norteador das estratégias empresariais, capaz de proporcionar a previsibilidade das ações dos diversos atores envolvidos com a organização, na medida em que gera o desenvolvimento de um conjunto de conhecimentos rotineiros e habituais, que moldam as práticas gerenciais adotadas pelos gestores. Assim, a teoria institucional com suas vertentes contribui para o entendimento da institucionalização e propagação da adoção do orçamento como instrumento eficiente no processo de avaliação do desempenho organizacional.

Referências

- ALDRICH, H.E. *Organizations and environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1979.
- AMARAL FILHO, R. G.; MACHADO-DA-SILVA, C. Estratégia e teoria institucional: uma proposta discursiva de integração. In: *Anais do XXX ENANPAD*, Salvador-BA, 2006.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A Construção Social da Realidade*. 29. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

- BITITCI, U.S.; TURNER, T. Dynamics of performance measurement systems. *International Journal of Operations e Production Management*, v.20, n.6, p.692-704, 2000.
- BROOKSIN, S. Como elaborar orçamentos. São Paulo: Publifolha, 2000.
- CARDOSO, R. L; MARIO, P. C.; AQUINO, A. C. B. Contabilidade gerencial: mensuração, monitoramento e incentivo. São Paulo: Atlas, 2007.
- CATELLI, A. Controladoria: uma abordagem da gestão econômica GECON. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- COKINS, G. New age accounting: activity – based budgeting (ABB). ABC Technologies, Oregon, 1999.
- COVALESKI, M.A.; EVANS III, J.H.; LUFT, J.L.; SHIELDS, M.D. Budgeting Research: three theoretical perspectives and criteria for selective integration. *Journal of Management Accounting Research*, vol.15, p.3-49, 2003.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isoformismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresa*, v. 45, n.2, p.74-89, Rio de Janeiro, 2005.
- EMIRBAYER, M.; MISCHE, A. What is Agency? *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 4, p. 962-1023, January 1998.
- EMSLEY, D. Budget-emphasis in performance evaluation and managers job related tension: the moderating effect of information completeness. *British Accounting Review*. v. 33, p. 399–419, set. 2001.
- FACHIN, R. C. MEDONÇA, J. Ricardo C. O Conceito de profissionalização e da Teoria Institucional. In: VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A (orgs). Organizações, instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. P. 19-41.
- FISHER, L. One step beyond. *Accountancy*, p.32-34, mar. 2002.
- FLECK, D. L. Institucionalização, sucesso e fracasso organizacional. In: Anais...ENANPAD, XXX., Salvador-BA, 2006.
- GLAUTIER, M.W.E. ; UNDERDOWN, B. *Accounting theory and practice*. 3 ed. London, Pitman, 1986.
- HANSEN, D. R.; MOWEN, M. M. *Cost Management: Accounting and Control*. Cincinatti: South Western, 1996.
- HOPE, J.; FRASER, R. *Beyond budgeting: how managers can break free from the annual performance trap*. Harvard Business School Press, 2003.
- HOPWOOD, A. G. An empirical study of the role of accounting data in performance evaluation. *Journal of Accounting Research*, 156-182, 1972.
- HORNGREN, C. T.; FOSTER, G.; DATAR, K. M. *Contabilidade de custos*. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000.
- LUNKES, R. J. *Manual de orçamento*.1 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota Técnica: A teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (org.). CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (org. brasileiros). *Handbook de estudos organizacionais, modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. v. 1. São Paulo: Atlas, 2006. p. 218-225.

- MAJOR, M. J.; RIBEIRO, J.. A teoria institucional na investigação em contabilidade. In: MAJOR, M. J.; VIEIRA, R. (org). Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática. Lisboa: Escolar Editora, 2008. P. 01-19.
- MOREIRA, J.C. *Orçamento empresarial: manual de elaboração*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- NEELY, A.; SUTCLIFF, M.R.; HEYNS, H.R. *Driving value through strategic planning and budgeting*. New York: Accenture, 2001.
- NOREEN, E. W; GARISSON, R. H. *Contabilidade Gerencial*. 9 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2001.
- QUINELLO, R. A teoria institucional aplicada à administração: entenda como o mundo invisível impacta na gestão dos negócios. São Paulo: Novatec Editora, 2007.
- SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations*. 2 ed. London: Sage Publications, 2001.
- SCOTT, W. R. The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, V. 32: p. 493-511, 1987.
- SOUTES, D. O.; DE ZEN, M. J. C. M. Estágios evolutivos da contabilidade gerencial em empresas brasileiras. *Anais do 5º Congresso USP de Contabilidade e Contabilidade*, São Paulo, 2005.
- TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (org.). CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (org. brasileiros). *Handbook de estudos organizacionais, modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. v. 1. São Paulo: Atlas, 2006. P. 194-217.
- TUNG, N. H. *Orçamento empresarial e custo padrão*. 4. ed. São Paulo: Universidade – empresa, 1994.
- WELSCH, G. A. *Orçamento empresarial*. 4ed. São Paulo: Atlas, 1996.