

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTRATÉGIA E ORGANIZAÇÕES**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**RACIONALIDADE E POLÍTICA NO PROCESSO DE TOMADA DE  
DECISÃO: estudo sobre orçamento em uma organização estatal**

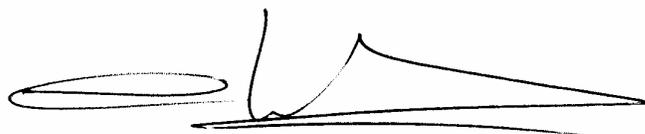
**DANIEL BIN**

**CURITIBA**

**2004**

**“RACIONALIDADE E POLÍTICA NO PROCESSO DE TOMADA  
DE DECISÃO: ESTUDO SOBRE ORÇAMENTO EM UMA  
ORGANIZAÇÃO ESTATAL”**

**ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA A  
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO (ÁREA DE  
CONCENTRAÇÃO: ESTRATÉGIA E ORGANIZAÇÕES), E APROVADA EM  
SUA FORMA FINAL PELO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ.**

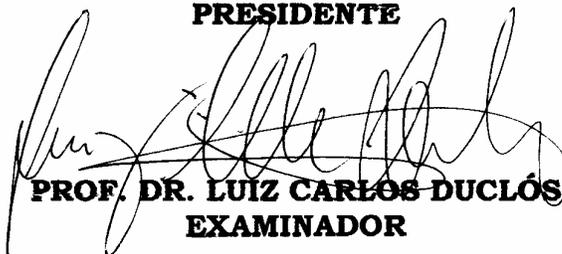


**PROF. DR. CLÓVIS L. MACHADO-DA-SILVA  
COORDENADOR DO MESTRADO**

**APRESENTADO À COMISSÃO EXAMINADORA INTEGRADA PELOS  
PROFESSORES:**



**PROF. DR. BELMIRO VALVERDE JOBIM CASTOR  
PRESIDENTE**



**PROF. DR. LUIZ CARLOS DUCLOS  
EXAMINADOR**



**PROF. DR. MAURÍCIO ROQUE SERVA DE OLIVEIRA  
EXAMINADOR**

**DANIEL BIN**

**RACIONALIDADE E POLÍTICA NO PROCESSO DE TOMADA DE  
DECISÃO: estudo sobre orçamento em uma organização estatal**

**Dissertação apresentada como requisito  
parcial à obtenção do grau de Mestre.  
Curso de Mestrado em Administração  
do Setor de Ciências Sociais Aplicadas  
da Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador: Prof. Dr. Belmiro Valverde  
Jobim Castor**

**CURITIBA**

**2004**

Para Márcia, que, além de abrir mão de coisas que lhe eram caras para me acompanhar nesta jornada, deu-nos a nossa Ana Laura. Àqueles que perguntam se o nascimento de uma filha, em meio ao mestrado, interfere no desempenho acadêmico do pai-estudante eu digo: sim; nos alegra, nos inspira, e nos faz ganhar horas e horas a velar por ela ao invés de, neste caso, perdê-las com qualquer outra atividade.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer, neste momento, não se resume a uma lembrança, tampouco a uma norma social de boa convivência. Significa reconhecer esforços e contribuições determinantes para a realização do mestrado e deste trabalho.

Ao nosso “Livingstone às avessas”, Professor Belmiro Valverde Jobim Castor, agradeço pela confiança depositada e pela orientação segura. Também por suas lições sempre pautadas pela lucidez e por uma incorrigível, ainda bem, confiança na capacidade do Brasil, que “não é para amadores”, de superar seus desafios.

Ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Paraná, seus professores, coordenação e secretaria, agradeço pela oportunidade do mestrado.

Agradeço aos meus colegas de trabalho que, de muitas formas, contribuíram para esta pesquisa. Qualquer menção individual poderia cometer injustiças com algum dos vários que cooperaram.

Ao meu empregador, agradeço por viabilizar a minha dedicação exclusiva ao curso.

À organização pesquisada, e nela, a cada um dos informantes, agradeço pela receptividade, generosidade e, definitivamente, pelo acesso aos dados necessários para este trabalho.

Aos professores integrantes das bancas examinadoras de projeto e de dissertação, agradeço pelas contribuições dadas à forma final deste trabalho.

Finalmente, meu especial agradecimento aos colegas de mestrado pela amizade, pelos bons tempos vividos em Curitiba e pelo ambiente de diversidade intelectual.

A mentalidade legalística administrativa possui seu tipo peculiar de racionalidade. Ao se defrontar com um conjunto de forças até então não controladas como, por exemplo, a erupção de energias coletivas em uma revolução, somente pode concebê-las como distúrbios momentâneos. Portanto, não é de admirar que, diante de qualquer revolução, a burocracia busque encontrar um remédio por meio de decretos arbitrários, ao invés de enfrentar a situação política nos seus próprios termos (...) A tendência fundamental de todo pensamento burocrático é converter todos os problemas de política em problemas de administração.

Karl Mannheim

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....</b>	<b>VII</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>VIII</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>IX</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	4
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	4
1.3 JUSTIFICATIVAS TEÓRICA E PRÁTICA.....	4
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	6
<b>2 BASE TEÓRICO-EMPÍRICA .....</b>	<b>8</b>
2.1 RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES.....	8
2.2 POLÍTICA NAS ORGANIZAÇÕES.....	17
2.3 DECISÃO E PROCESSO DECISÓRIO.....	22
2.4 MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO.....	25
2.4.1 O modelo racional.....	27
2.4.2 O modelo organizacional.....	31
2.4.3 O modelo político.....	34
2.4.4 A racionalidade do modelo organizacional.....	41
2.5 ORÇAMENTO.....	43
2.5.1 Dimensão racional do orçamento.....	45
2.5.2 Aspectos políticos do processo de orçamento.....	49
2.6 EMPRESA ESTATAL.....	51
2.6.1 O Estado empresário e a política desenvolvimentista brasileira.....	53
2.6.2 A natureza híbrida da empresa estatal.....	57
2.6.3 Influência governamental nas decisões de orçamento de empresas estatais.....	60
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>63</b>
3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	63
3.1.1 Perguntas de pesquisa.....	64
3.1.2 Categorias analíticas.....	64
3.2 DELINEAMENTO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	68
3.2.1 Delineamento da pesquisa.....	68
3.2.2 Fontes e coleta dos dados.....	70
3.2.3 Facilidades e dificuldades na coleta dos dados.....	77
3.2.4 Tratamento dos dados.....	78
3.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	80
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>81</b>
4.1 O CASO.....	81
4.2 O PROCESSO DECISÓRIO DE ORÇAMENTO.....	85
4.3 FATORES DE RACIONALIDADE NO PROCESSO DECISÓRIO.....	88
4.3.1 Cálculo.....	89
4.3.2 Maximização de valor.....	93
4.3.3 Impessoalidade.....	96
4.3.4 Escolha racional.....	98
4.3.5 Racionalidade limitada.....	100

4.3.6 Padrões e processos organizacionais.....	105
4.3.7 Adaptação e aprendizagem organizacional.....	108
4.3.8 Estrutura.....	111
4.3.9 Previsibilidade.....	113
4.4 FATORES POLÍTICOS NO PROCESSO DECISÓRIO .....	116
4.4.1 Negociação e persuasão .....	116
4.4.2 Poder .....	122
4.4.3 Contingências.....	127
4.4.4 Conflito .....	128
4.4.5 Cooptação.....	131
4.4.6 Coalizão e cooperação .....	132
4.4.7 Interesses.....	133
4.4.8 Influência externa.....	135
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>148</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>156</b>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – MODELO GERAL DE PROCESSO DECISÓRIO .....	24
FIGURA 2 – PROCESSO ORÇAMENTÁRIO .....	48
FIGURA 3 – CATEGORIAS ANALÍTICAS DA PESQUISA .....	64
QUADRO 1 – CARACTERÍSTICAS DAS TRÊS PERSPECTIVAS DA TOMADA DE DECISÃO .....	26
QUADRO 2 – FATORES DE RACIONALIDADE DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO .....	66
QUADRO 3 – FATORES POLÍTICOS DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO .....	67
QUADRO 4 – DOCUMENTOS CONSULTADOS .....	72
QUADRO 5 – OBSERVAÇÕES DIRETAS REALIZADAS .....	74
QUADRO 6 – ENTREVISTAS REALIZADAS .....	77

## RESUMO

Estudo descritivo sobre racionalidade e política em processo de tomada de decisão. O presente trabalho tem o objetivo de descrever o modo como atuaram fatores de racionalidade e fatores políticos em processo decisório de orçamento de uma grande empresa estatal brasileira. Para isso, realizou-se estudo de caso no qual o mesmo processo foi analisado sob diferentes perspectivas, tendo por referência teórica os modelos racional, organizacional e político de análise da tomada de decisão. O modelo racional e o organizacional foram abordados conjuntamente sob a conceituação da racionalidade formal, delimitando-se, com isso, a análise à perspectiva racional e à perspectiva política do processo de tomada de decisão. Os procedimentos metodológicos empregados são de natureza descritivo-qualitativa e os dados coletados, de diferentes fontes – entrevistas em profundidade, observações diretas e documentos –, foram analisados por meio de análise de conteúdo do tipo categorial temática. Os resultados obtidos evidenciam um processo decisório complexo no qual, tanto fatores racionais, quanto fatores políticos atuaram e influenciaram decisões e o próprio processo seguido. Os fatores de racionalidade identificados na literatura e verificados no processo analisado são: cálculo, maximização de valor, impessoalidade, racionalidade limitada, padrões e processos organizacionais, adaptação e aprendizagem organizacional, estrutura, previsibilidade e escolha racional. Este último, o menos perceptível em relação aos demais. Os fatores políticos observados como atuantes são: negociação e persuasão, poder, conflito, coalizão e cooperação, interesses e influência externa. Não foram verificados os fatores políticos contingências e cooptação. Consta-se que o orçamento, mesmo sendo uma tecnologia idealizada sob pressupostos da racionalidade instrumental e utilizada para imprimir um comportamento mecanicista aos processos organizacionais, possui, também, uma dimensão política. Ela toma forma na medida em que as situações de decisão se configuram em arenas nas quais indivíduos e grupos interagem tendo diferentes interesses ou diferentes visões sobre um mesmo problema.

Palavras-chave: Empresa estatal; Política; Processo decisório; Racionalidade.

## ABSTRACT

A descriptive study about rationality and politics in the decision-making process. The current paper aims to describe how rational and political factors in the decision-making process concerning budgeting of a great Brazilian state-owned enterprise have taken place. In order to do so, a case study research has been made in which the same process was analyzed under different perspectives, using as theoretical background the rational, organizational and political models for decision-making analysis. The rational and organizational models have been approached jointly under the formal rationality conceptualization, delimiting, then, the analysis to rational and political perspectives of decision-making process. The utilized methodological procedures underlie descriptive and qualitative nature and the collected data, from different sources – in-depth interview, observations and documents –, have been analyzed through a thematically categorical content analysis kind. The obtained results show a complex decision-making process where both rational and political factors have taken place and influenced decisions and the process per se. The rational factors identified from the literature that have been verified in the analyzed process are: calculus, value maximization, impersonality, bounded rationality, patterns and organizational processes, adaptation and organizational learning, structure, predictability, and rational choice. The latter has been the least perceptible factor in relation to the others. The acting political factors observed are: negotiation and persuasion, power, conflict, coalition and cooperation, interests, and external influence. Political factors contingences and cooptation have not been verified. It is noticed that the budget, although being an idealized technology under instrumental rational premises and utilized to impose a mechanic behavior to organizational processes, has also a political dimension. This dimension takes its shape as far as the situations of decision become arenas where individuals and groups interact in different interests and approaches about the same problem.

Key-words: Decision-making process; Politics; Rationality; State-owned enterprise.

# 1 INTRODUÇÃO

O começo é a metade do todo.

Pitágoras

Este trabalho foi desenvolvido sob a premissa de que um processo de tomada de decisão organizacional não se restringe à utilização da racionalidade e envolve também uma dimensão política que interfere nas escolhas e seus processos. Assim, a pesquisa descreve como atuaram fatores teoricamente distintos – fatores políticos e fatores de racionalidade formal – num processo decisório específico, neste caso, de alocações orçamentárias em uma grande organização estatal brasileira.

Nas diversas áreas das ciências humanas e sociais, e também entre os práticos das organizações, o tema decisão tem servido ao debate acerca de quais fatores atuam e interferem no processo, ou mesmo nas próprias escolhas, de que participam indivíduos ou grupos. Uma dessas discussões tem sido em torno da racionalidade, que, há algumas décadas, foi objeto de ressalvas apresentadas por James March e Herbert Simon ao desenvolverem o conceito de racionalidade limitada. Esse questionamento, porém, não se desprende da idéia de racionalidade na sua essência, além de abordá-la unicamente sob o aspecto instrumental, como se outros tipos de racionalidade não houvesse. Ocorre que, além da racionalidade ser um construto bastante fluido, sobre o qual se lançam diferentes conceitos, Pfeffer, Salancik e Leblebici (1976) observam que teoria e pesquisa têm questionado a sua aplicabilidade generalista na tomada de decisão. Assim, fatores teoricamente distintos da razão instrumental, mesmo considerada a sua derivação limitada, têm sido verificados como efetivamente atuantes em processos decisórios. Dentre esses fatores, figuram os relacionados à atividade política, que Eisenhardt e Zbaracki (1992), a partir da análise de uma série de evidências empíricas, concluíram ser um fenômeno comum em decisões estratégicas.

Cabe esclarecer que política não é um antônimo para racionalidade;

irracionalidade é (Dean e Sharfman, 1993). Mesmo assim, por vezes, o termo é associado a práticas que contrariam a racionalidade econômica imanente à empresa capitalista. Apesar de para alguns indivíduos ela ter conotação negativa, também é a política uma das formas pelas quais os objetivos organizacionais são alcançados (Walumbwa, 1999), podendo representar um aspecto essencial, e não, necessariamente, algo disfuncional na vida da organização (Morgan, 1996). Desse modo, o presente trabalho não trata da oposição entre um e o outro grupo de fatores, mas parte do pressuposto de que ambos podem atuar na tomada de decisão e que, a depender do contexto, das características da decisão e do processo que ela segue, tais fatores podem surgir com diferentes intensidades.

O processo decisório que serviu como unidade de análise da pesquisa é o de elaboração de orçamento, o qual pode ser visto como uma forma de concretização de decisões organizacionais estratégicas, uma vez que, por seu intermédio, planos passam a uma dimensão menos abstrata na medida em que se definem ações organizacionais específicas e identificadas com cada um dos responsáveis pela sua execução.

A pesquisa focalizou o modo como a racionalidade e a política interferem nesse processo em uma empresa de economia mista, que, por conta de sua configuração jurídica, se caracteriza pela coexistência do controle governamental e da orientação empresarial para princípios de eficiência econômica preconizados pela economia de mercado.

Não obstante as organizações sofrerem influências cada vez mais significativas do ambiente em que se inserem e, por isso mesmo, esse assunto ter sido um dos fatores analisados, este trabalho circunscreve a análise, principalmente, aos aspectos internos do processo decisório. Mesmo assim, o ambiente é considerado no sentido de caracterizar a organização estudada como um ente público, visto que o Estado tem interesses e influencia muitas de suas decisões.

O controle estatal cria condição diferenciada da organização em relação a seus pares com controle privado, uma vez que há características específicas

decorrentes da ligação com o setor público. Uma das dimensões organizacionais em que essas características podem interferir é a tomada de decisão, que, segundo Nutt (2000), pode ser influenciada pela função que a organização desempenha, por exemplo, a pública.

Ao longo de sua história, o Estado brasileiro sempre teve forte participação na economia nacional, principalmente como executor de uma série de atividades produtivas. Apesar do papel regulador, este passou a ser subsidiário em meio ao modelo de intervenção governamental baseado na produção de bens privados (Almeida e Silva, 1996). Mesmo tendo ocorrido, na última década, considerável diminuição ou, até mesmo, a retirada da participação estatal de alguns setores produtivos, em outros o controle de importantes organizações permanece inalterado na mão do Estado.

Este trabalho não aborda, de forma alguma, a questão da performance da empresa estatal, a despeito das falsas conclusões a que pode levar uma análise superficial do significado de racionalidade vis-à-vis política nas decisões organizacionais. Além disso, a discussão sobre desempenho do setor empresarial estatal, tanto no Brasil quanto em outros países, tem sido controversa e inconcludente (Silva Neto, 1997), havendo evidências empíricas diversas no que se refere à influência do tipo de propriedade – pública ou privada – na produtividade empresarial (Ricketts, 1994). A própria concepção de performance não é ponto pacífico, e a literatura sobre o assunto não é unânime sobre como avaliar a eficiência desse tipo de organização. Além da idéia de que indicadores tradicionais utilizados por empresas privadas não podem ser aplicados da mesma forma às estatais (Tulkens, 1992), existem concepções sobre não limitar a sua avaliação a critérios de lucratividade, englobando também os de caráter social (Tambunan, 1993).

Dessa forma, a pesquisa se restringe a descrever e analisar o modo de atuação de fatores de racionalidade e fatores políticos, ambos subjacentes à dinâmica (Morgan, 1996) e à decisão organizacional (Dean e Sharfman, 1993), em um processo

específico de tomada de decisão.

### 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A partir das considerações introdutórias precedentes, apresenta-se como tema de pesquisa a racionalidade e a política no processo decisório das organizações estatais. Para efetivação do estudo, define-se o seguinte problema de pesquisa:

**De que modo fatores de racionalidade e fatores políticos atuaram em processo de tomada de decisão desenvolvido na elaboração de orçamento em uma organização estatal brasileira?**

### 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral desta pesquisa consiste em descrever de que maneira fatores de racionalidade e fatores políticos atuaram em processo decisório de alocações orçamentárias de uma determinada organização estatal brasileira.

Para o seu alcance, definem-se como objetivos específicos:

- a) descrever o processo de elaboração do orçamento da organização sob estudo;
- b) identificar fatores de racionalidade que atuaram no processo decisório de orçamento dessa organização;
- c) identificar fatores políticos que atuaram no processo decisório de orçamento da organização;
- d) analisar de que modo fatores racionais e fatores políticos influenciaram o processo decisório de orçamento da referida organização.

### 1.3 JUSTIFICATIVAS TEÓRICA E PRÁTICA

Diversas teorias e modelos servem à compreensão de uma das dimensões de

grande complexidade nas organizações que é a tomada de decisão. Modelos normativos, prescritivos e descritivos fornecem um amplo quadro de referência para a sua compreensão, mas a possibilidade de verificação empírica de muitas dessas teorias encontra espaço para a efetivação de estudos baseados na aplicação e análise de tais proposições em situações específicas das organizações.

Em vista das particularidades que o setor empresarial estatal apresenta, percebe-se uma motivação para estudar de que modo a racionalidade e a política determinam decisões orientadoras de ações operacionais a serem empreendidas no futuro.

Essas particularidades, de certa forma, têm a ver com a discussão que tem ocorrido acerca do papel do Estado na economia – se deve ter um caráter mais intervencionista ou mais liberal. Naturalmente, a empresa estatal aparece como um dos objetos desse debate. Embora as idéias liberalizantes se apresentem com mais força, pelo menos na última década, não é raro verem-se demonstrações de resistência quanto à total retirada do Estado de algumas atividades produtivas. Apesar dessa discussão, que por vezes assume contornos ideológicos, a realidade é que empresas importantes permanecem sob o controle governamental. Além disso, mesmo com várias demonstrações de maior inserção de empresas estatais em uma lógica de economia de mercado, elas não deixam de se subordinar ao Estado, o qual não tende a pautar suas ações por essa mesma orientação micro-econômica.

Nesse sentido, a situação que se apresenta é capaz de fornecer um ambiente de muitas particularidades, em se tratando de fatores que atuam no processo de decisão organizacional. A empresa estatal é um tipo diferenciado de organização na medida em que, geralmente, desempenha funções adicionais àquelas típicas das empresas privadas. Para Abranches (1979, p. 98), ela participa “de um outro universo de relações de poder, de outro tipo de processo decisório, dificilmente reproduzível em uma organização privada”.

Outra escolha feita neste trabalho, que aqui merece ser abordada, é o

processo analisado – decisões de orçamento. Segundo Pfeffer e Salancik (1974), a alocação de recursos é uma questão com a qual se deparam muitas organizações e tem servido de base para análise da importância de uma série de variáveis do processo de tomada de decisão. Para Pfeffer e Moore (1980), o orçamento torna possível a análise de vários aspectos das organizações, como a magnitude dos efeitos do tipo de liderança, os efeitos dos sistemas de informação na tomada de decisão e os efeitos de mudanças de estrutura, de restrições ambientais e de escassez de recursos.

Diante disso, a justificativa teórica deste trabalho está direcionada à contribuição para o entendimento de como fatores racionais e fatores políticos interferem nas decisões da organização na qual uma importante especificidade é a coexistência da função empresarial e objetivos micro-econômicos subjacentes e das características estatais. Esta pesquisa capta a oportunidade de verificação empírica de teorias sobre processo de tomada de decisão no sentido de contribuir para o fortalecimento do corpo de conhecimentos sobre o assunto.

O presente trabalho fundamenta-se também nas idéias de que a elaboração do orçamento pode influenciar consideravelmente as relações intra-organizacionais, e de que estas, por sua vez, podem interferir nas próprias decisões de alocação. Além disso, decisões de fases ulteriores, de alguma forma, se reportarão ao orçamento previamente definido. Assim, a justificativa prática deste trabalho se baseia na motivação para desenvolver um trabalho que contribua para o esclarecimento de questões relacionadas à tomada de decisão e auxilie a compreensão de como elas influenciam o processo de alocações orçamentárias na organização sob estudo.

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A estrutura deste trabalho, desenvolvida em torno do problema de pesquisa e de suas categorias analíticas, apresenta cinco capítulos. Neste primeiro são apresentadas as linhas gerais do estudo, tema, problema e objetivos da pesquisa, bem

como as justificativas prática e teórica para realizá-la.

No segundo capítulo desenvolve-se a base teórico-empírica utilizada na fundamentação da pesquisa, subdividindo-se em cinco partes: (i) racionalidade nas organizações; (ii) política nas organizações; (iii) decisão e processo decisório; (iv) modelos de análise do processo de tomada de decisão; (v) orçamento; e (vi) empresa estatal.

O terceiro capítulo versa sobre os procedimentos metodológicos desenvolvidos para a execução do trabalho. Nele são apresentadas as perguntas de pesquisa, as categorias analíticas relativas ao problema de pesquisa, e as definições constitutivas e a definição operacional dessas categorias. No mesmo capítulo são descritos o delineamento e a delimitação da pesquisa, detalhando-se a técnica empregada, as fontes e formas de coleta de dados, e como estes foram tratados. As limitações da pesquisa também constam no terceiro capítulo.

O quarto capítulo destina-se à apresentação dos dados levantados e suas respectivas análises. Nele descrevem-se o caso estudado, o processo decisório analisado e o modo de atuação dos fatores que compõem as categorias analíticas do estudo, buscando-se responder às perguntas de pesquisa.

Finalmente, o quinto capítulo destina-se à conclusão da dissertação e recomendações para estudos futuros. Na seqüência, são apresentados as referências bibliográficas e os anexos utilizados na elaboração do presente trabalho.

## 2 BASE TEÓRICO-EMPÍRICA

Os medievais, com seu exagerado respeito pela autoridade dos autores antigos, diziam que os modernos, embora ao seu lado fossem “anões”, apoiando-se neles tornavam-se “anões em ombros de gigantes”, e, deste modo, viam mais além do que seus predecessores.

Umberto Eco

Este capítulo tem o objetivo de apresentar a fundamentação teórico-empírica que sustenta conceitualmente os constructos presentes no problema de pesquisa e que balizaram o levantamento e a posterior análise dos dados. Para tanto, adota-se o seguinte plano expositivo: (i) racionalidade nas organizações, onde se discutem conceitos de racionalidade, com destaque para a ótica sob a qual as organizações são analisadas como mecanismos delineados para a busca de objetivos utilitários dentro de restrições; (ii) política nas organizações, as quais são aqui vistas como arenas de negociações em torno de interesses e divergências; (iii) decisão e processo decisório, onde estes dois constructos são definidos; (iv) modelos de análise da decisão, em que se apresentam as perspectivas racional, organizacional e política (Allison, 1971; Allison e Zelikow, 1999) de análise do processo de tomada de decisão e uma discussão sobre similaridades entre as duas primeiras, visando a agrupá-las para os fins desta pesquisa; (v) orçamento, onde se discutem sua dimensão racional e sua dimensão política; e, finalmente, (vi) empresa estatal, no qual constam descrição do contexto de fortalecimento do setor produtivo estatal brasileiro, definição de sociedade de economia mista, com destaque para o seu caráter híbrido, e alguns aspectos da interferência governamental nas decisões de orçamento desse tipo de empresa.

### 2.1 RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES

A discussão sobre racionalidade, há tempos, tem sido um dos temas centrais na análise organizacional, sendo Max Weber, por meio de sua teoria sobre burocracia, um dos principais precursores da sistematização da matéria no âmbito da teoria das

organizações. Segundo Kalberg (1980), a racionalidade é reconhecida como um dos temas mais relevantes na obra daquele autor, mas, mesmo assim, um termo um tanto difícil de conceituar, sendo a responsabilidade disso do próprio Weber, por conta de uma discussão fragmentada e dispersa sobre o assunto. Crozier (1981), por sua vez, alerta que a preocupação central de Max Weber é o controle social, e não a racionalidade, interessando-se pela legitimidade do poder e não se limitando ao problema da eficácia.

Em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, Weber (2002) indica algumas definições sobre racionalidade, ao afirmar que: (i) o cálculo é base de toda ação individual quando a transação é racional, e mesmo a imprecisão do cálculo não exprime a falta de racionalidade, e sim um maior ou menor grau da mesma; (ii) a organização do trabalho e a contabilidade que separam a propriedade particular da propriedade empresarial são algumas marcas da racionalidade presente no capitalismo ocidental; e (iii) a racionalidade do capitalismo é extremamente dependente da ciência moderna baseada na matemática e em experimentações exatas.

A visão weberiana de racionalidade apresenta diferentes abordagens, como a formal e a material, destacadas por Oliveira (1993). Weber (2000) trata dos dois conceitos no âmbito da gestão econômica<sup>1</sup> e associa a racionalidade formal à utilização de uma lógica baseada em números e cálculos, enquanto a racionalidade material refere-se à ação social baseada em postulados de valores.

Kalberg (1980), na busca por reconstruir num nível conceitual puro a visão da multiplicidade do processo de racionalização descrito na teoria weberiana, identificou quatro tipos de racionalidade: (i) a prática, que sugere uma atuação baseada em interesses particulares de cada indivíduo, o qual desenvolve uma capacidade de

---

<sup>1</sup> Weber (2000, p. 37) define gestão econômica como “o exercício **pacífico** [grifo do autor] do poder de disposição que **primariamente** [grifo do autor] é economicamente orientado, havendo ‘gestão econômica racional’ quando tem caráter racional com referência a fins e de acordo com um **plano** [grifo do autor]”.

lidar com as dificuldades do dia-a-dia e com elas aprender e agir de forma racional; (ii) a teórica, que envolve um entendimento da realidade pela construção de conceitos abstratos ao invés da observação das ações, sendo-lhe característica a confrontação do já conhecido com outras experiências por meio de processos de dedução e indução e atribuição de causas e significação por intermédio de símbolos; (iii) a substantiva, que surge na manifestação da capacidade do homem pautar suas ações pela percepção do que lhe é mais valioso, a partir não só de cálculos objetivos, mas também de experiências do passado, do presente ou de valores potenciais; e (iv) a formal, que se associa ao cálculo e à resolução de problemas por meio de ações fundamentadas em padrões racionais de meio e fim e em regras, leis e regulamentos com caráter universal, não utilizando decisões arbitrárias ou baseadas em preferências pessoais. Dentre esses tipos, destaque-se a racionalidade formal, que, pelas características citadas, se associa ao conceito de organização burocrática.

Ramos (1983, 1989), apoiando-se na análise de Karl Mannheim<sup>2</sup> sobre o conceito weberiano de racionalidade, descreve-a em dois tipos: a funcional e a substancial. Para o autor, a primeira diz respeito a atos, elementos ou acontecimentos articulados como meio para atingir um objetivo pré-determinado, sem considerações quanto ao conteúdo das ações; a segunda se refere ao ato inteligente e baseado no conhecimento lúcido e autônomo das relações entre fatos, evocando do ser humano a dotação de razão e constituindo-se na base da vida ética e responsável.

A conceituação de Ramos (1989) é uma crítica à teoria organizacional corrente baseada na racionalidade funcional e na economia de mercado. Para ele, a organização econômica é “**um** [sem grifo no original] sistema microssocial” (p. 134) e com existência historicamente delimitada. Para contrapor o modelo organizacional

---

<sup>2</sup> Mannheim, K. **Men and society in an age of reconstruction**. New York: Harcourt, Brace & World, 1940.

Mannheim, K. **Libertad y planificación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1942.

centrado no mercado, o autor se baseia em uma abordagem da teoria organizacional fundada na racionalidade substantiva, cujos interesses são a redução, ou mesmo eliminação dos descontentamentos e o aumento da satisfação pessoal dos membros das organizações.

Em trabalho empírico sobre racionalidade na prática administrativa, Serva (1997, p. 22) utilizou quadro de análise<sup>3</sup> no qual define a ação racional substantiva e a ação racional instrumental, sendo esta “baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização de recursos disponíveis”; e aquela, “orientada para duas dimensões: na dimensão individual, que se refere a autorealização, compreendida como concretização de potencialidades e satisfação; na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, nas direções das responsabilidades e satisfação sociais”. Nesse trabalho, o autor constatou que em duas das três organizações pesquisadas predomina a racionalidade substantiva e que, ainda assim, prossegue o mesmo autor, elas atingiram razoável grau de sucesso econômico. Baseado na abordagem de Ramos (1989), Serva (1997) apresenta a organização substantiva, a qual trata por uma das formas alternativas à organização burocrática.

Racionalidade formal (Kalberg, 1980) e ação racional instrumental (Serva, 1997) são conceitos que se associam às burocracias, que são as organizações planejadas e operadas como máquinas cujo modo de funcionamento pode oferecer as bases para um funcionamento eficaz (Morgan, 1996). Essa concepção de organização pressupõe que, se os indivíduos decidirem de forma racional, as decisões de grupos dentro das organizações serão igualmente racionais (Miller, Hickson e Wilson, 1996). Para Morgan (1996), a contribuição mais importante sobre essa visão mecanicista de

---

<sup>3</sup> Segundo Serva (1997), esse quadro de análise se baseou na abordagem substantiva da organização de Alberto Guerreiro Ramos, complementada pela teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas.

organização vem de Max Weber, para quem “O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não mecânicos de produção” (Weber, 1982, p. 249). Algumas vantagens técnicas que Weber (1982) atribui à administração rigorosamente burocrática, como precisão, clareza, constância, rapidez, redução de custos, dentre outras, mostram a dimensão racional, sob o ponto de vista funcional ou instrumental (Morgan, 1996), que teria esse tipo de gestão.

Para Oliveira (1993, p. 21), o conceito weberiano de racionalidade é inspirado na empresa capitalista, isto é, na burocracia moderna, podendo ser conceituada como “a escolha adequada entre alternativas e a eleição pertinente de meios para o alcance de fins estabelecidos”. A autora conclui que “a noção weberiana de racionalidade subtrai a dimensão política da dominação elidindo o entrosamento social, o diálogo através do qual se decidem caminhos alternativos”.

Nessa mesma linha, Crozier (1981) esclarece que a teoria racionalista clássica da administração científica se assentava no modelo mecanicista do comportamento humano, que não considerava os membros da organização como seres humanos, mas como engrenagens de uma máquina. Segundo o autor, um dos maiores objetivos dos promotores dessa idéia era romper com um passado aristocrático marcado pelo apego aos métodos de governo; eles pensavam contribuir com isso “reivindicando a preferência para os estímulos financeiros, em lugar de concedê-la ao comando e aos problemas humanos” (p. 213). Mouzelis (1969) aponta que a organização burocrática penetrou em todos os tipos de instituições sociais que começaram a ser administradas sob regras impessoais e racionais baseadas na busca da máxima eficiência e produtividade.

O modelo burocrático pressupõe uma estrutura de autoridade e objetivos organizacionais claramente definidos que tendem a conduzir as decisões estratégicas de forma automatizada e otimizada, enfim, do modo mais racional (Pfeffer e Salancik, 1974). Em termos de subunidades organizacionais, o modelo pressupõe que os

interesses destas se subordinam aos objetivos da organização como um todo (Pfeffer e Salancik, 1974), visto que a burocracia procura fazer com que as partes contribuam com os objetivos do todo (Morgan, 1996).

Toda essa conceituação de racionalidade instrumental é coerente com o que na ciência econômica se chama de paradigma da escolha racional, segundo o qual se

supõe que o tomador de decisão tem uma função utilidade cujos argumentos são definidos como usos alternativos de recursos com os quais pode contar. As quantidades desses recursos são vistas como restrições a possíveis escolhas disponíveis ao tomador de decisão, assim, o comportamento racional consiste em determinar o montante de recursos a ser destinado a cada um dos possíveis usos como solução para um problema restritivo de maximização (Hogarth e Reder, 1986, p. 1).

Segundo Zey (1992), modelos relacionadas à escolha racional, na sua concepção pura, pressupõem indivíduos com um *ranking* estável de preferências, com informação plena sobre alternativas e que se comportam independentemente de outros indivíduos e alternativas na busca da maximização dos resultados.

Sobre essa teorização mecanicista do comportamento humano, James March e Herbert Simon lançaram uma nova visão por meio do conceito de racionalidade limitada e da análise dos fatores que limitam o exercício pleno da racionalidade (Crozier, 1981). Tal enfoque é útil, prossegue o autor, ao permitir estudar, ao mesmo tempo, a racionalidade subjetiva de cada indivíduo e a influência dos fatores psicológicos, sociológicos e de relações humanas.

Para March e Simon (1981), o homem racional da economia e da teoria da decisão estatística é capaz de tomar decisões ótimas em um ambiente minuciosamente especificado e claramente definido, tendo diante de si todas as alternativas e sendo capaz de associar a elas todas as conseqüências, cujo ordenamento, em função das utilidades, proporciona a escolha da alternativa que leve às conseqüências desejadas. Os autores citam como dificuldades para esse modelo se confirmar completamente racional a existência de ambientes de incerteza e a imposição de três condições – alternativas, conseqüências e utilidades – que dificilmente podem ser antevistas em

termos reais nas situações de risco e de incerteza.

O conceito tradicional de racionalidade instrumental pressupõe uma série de fatores cuja possibilidade de ocorrência se distancia consideravelmente do que se observa na realidade, uma vez que é impossível ao ser humano cumprir todos os requisitos de um processo decisório que conduza à escolha que proporcione o máximo de utilidade. Esse conceito pressupõe uma capacidade intelectual e uma possibilidade de absorver informações que as pessoas não possuem (Brasil, 1993; Etzioni, 1989; Simon, 1979); também pressupõe tomadores de decisão com total controle e conhecimento da situação (Etzioni, 1989).

Dessa forma, os aspectos de limitação da natureza humana, e também da organização, fazem com que o ótimo seja substituído pelo satisfatório (March e Simon, 1981; Simon, 1979). De acordo com Simon (1979, p. xxiii), “A teoria administrativa é, na sua essência, a teoria da racionalidade intencional e limitada do comportamento dos seres humanos que **contemporizam** [grifo do autor] porque não possuem meios para **maximizar** [grifo do autor]”. É nessa linha que Simon (1979, p. xxiv) estabelece um paralelo entre o homem econômico e o homem administrativo; enquanto o primeiro “maximiza seus esforços, seleciona a melhor alternativa entre as que se lhe apresentam”, o segundo “contemporiza, isto é, busca um curso de ação satisfatório ou razoavelmente bom”. Tem-se aí o conceito de *satisficing* de Herbert Simon que, segundo Zey (1992, p. 19), “significa que os atores encerram a procura quando encontram uma alternativa satisfatória”.

Simon (1979) aponta como fatores limitadores da racionalidade a capacidade intelectual, os hábitos e reflexos inconscientes, os valores e conceitos do tomador de decisão que podem colidir com os da organização e a extensão de conhecimentos e informações que ele detém sobre o assunto. De acordo com March e Simon (1981), o comportamento real não atinge a racionalidade plena em pelo menos três aspectos: (i) na imperfeição e incompletude de informações e de conhecimentos sobre o total de variáveis e conseqüências da situação em que se requer a ação; (ii) nas dificuldades

relacionadas à previsão de conseqüências que, mesmo que pudessem ser integralmente descritas, a sua antecipação dificilmente produziria o mesmo impacto sobre as emoções do que no caso de sua efetiva ocorrência; e (iii) na impossibilidade de consideração de todas as possíveis alternativas de escolha, inclusive por conta de limitações de ordem física e biológica.

Para Butler (1991), o modelo da racionalidade limitada enfatiza a necessidade de o administrador ter de decidir a partir de informações incompletas, pressionado pelo tempo, em situações de desacordo sobre objetivos e, por conta dessas restrições, ter de aceitar que a solução ótima não poderá ser atingida. A visão implícita na idéia de organização que se poderia pensar na realidade administrativa como racional, controlável e passível de uniformização passa a ser questionável a partir desse modelo, uma vez que tal concepção tem se mostrado inverídica em função da realidade significativamente caótica nas organizações (Motta, 2001). Etzioni (1989) sublinha que a atualidade, caracterizada por interdependência das economias mundiais, inovações tecnológicas, maior dificuldade de previsões econômicas, desregulamentação e maior mobilidade internacional de capitais, demanda dos tomadores de decisão racionais um conhecimento muito maior do que aquele que detinham no passado. Essa realidade instável não comportaria uma visão totalmente racional da organização sob o ponto de vista instrumental. Para Morgan (1996), isso seria adequado somente ao desempenho de atividade fixa em condições estáveis, caso contrário, quanto maior a incerteza, maior a dificuldade de programar respostas prévias.

Muitos dos fatores limitadores da racionalidade foram aqui descritos no nível do indivíduo, porém, o mesmo raciocínio é pertinente para o nível organizacional. Segundo Simon (1979, p. 253),

O indivíduo pode ser racional quando visto em relação aos objetivos da organização unicamente na medida em que é **capaz** [grifo do autor] de seguir determinado curso de ação, que possuir uma concepção adequada da **finalidade** [grifo do autor] **daquela** [sem grifo no original], e encontrar-se corretamente **informado** [grifo do autor] acerca das

condições que cercam sua ação. Suas escolhas serão racionais – guiadas por uma finalidade – dentro dos limites estabelecidos por esses fatores.

Nessa mesma linha, o autor conclui que a decisão é racional do ponto de vista individual se estiver em conformidade com os valores, alternativas e informações desse nível, e racional do ponto de vista do grupo se estiver alinhada aos valores deste e baseada em informações que ele dispõe e considera relevantes para a ação. De qualquer modo, as oportunidades de escolha de um indivíduo são restritas, atue ele individualmente ou sob qualquer tipo de coletividade (Arrow, 1974).

Antes de concluir esta seção, cabe observar que Simon (1979) restringe a teorização sobre as limitações da racionalidade àquela do tipo instrumental, visto que, segundo Ramos (1989), ele escreve como se os critérios econômicos fossem os únicos critérios de racionalidade. Simon (1979, p. 41) evidencia isso ao afirmar que quando as limitações da racionalidade deixam de existir, “a organização administrativa aproxima-se do seu objetivo de **elevada eficiência** [sem grifo no original]”. Eficiência, aliás, seria, segundo Davis (1996), um sinônimo para o termo racionalidade na perspectiva de Herbert Simon. Além disso, segundo Reed (1996), o conceito de racionalidade limitada circunscreve o trabalho interpretativo, vital ao desempenho dos atores individuais e organizacionais, a um simples processo cognitivo dominado por regras e padrões, desconsiderando variáveis como política, cultura, moral e história. Enfim, Herbert Simon desconsidera que administradores sejam atores claramente políticos (Davis, 1996).

Não obstante às diferentes abordagens de racionalidade até aqui descritas, esta pesquisa se refere à racionalidade do tipo formal (Kalberg, 1980) ou instrumental (Morgan, 1996; Serva, 1997), intrínseca ao sistema de economia de mercado (Ramos, 1989), considerando os seus aspectos limitativos (March e Simon, 1981; Simon, 1979).

## 2.2 POLÍTICA NAS ORGANIZAÇÕES

No âmbito das organizações, a política é um assunto de difícil tratamento e, até mesmo, de resistência por parte dos indivíduos em reconhecê-la como inerente à dinâmica organizacional. Para Etzioni (1989), muitas vezes a existência de fatores políticos é negada por parte dos executivos que acreditam serem suas decisões eminentemente técnicas, de modo que poucos reconhecem que muitas, senão todas as decisões importantes, têm uma dimensão política. Analisando determinada pesquisa de levantamento junto a gerentes, Pfeffer (1992) concluiu, a partir das respostas dadas, que é como se as pessoas soubessem da existência da política e do poder, admitissem constrangidos que são necessários ao sucesso individual, mas, mesmo assim, não gostassem deles. De acordo com Morgan (1996), muitas pessoas, mesmo sabendo que estão inseridas em um contexto político, raramente comentam e demonstram essa realidade e, dessa forma, o assunto transforma-se em tabu. É possível que essa postura esteja ligada à consideração da política como não legítima nas organizações, uma vez que, segundo Pfeffer, Salancik e Leblebici (1976), interesses individuais podem afetar os critérios utilizados na tomada de decisão. Para Dean e Sharfman (1993) e Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976), a política na organização se caracteriza pela existência de movimentos de indivíduos no sentido de satisfazer necessidades também pessoais.

Morgan (1996) acredita que o significado original da noção de política se assenta na idéia de que, se os interesses dos indivíduos forem divergentes, a organização social deve possibilitar que tais diferenças sejam reconciliadas por meio da negociação. Pode-se dizer que a dimensão política é subjacente ao próprio conceito de organização, visto que, segundo Arrow (1974), a ação coletiva é um meio de poder, uma forma pela qual os indivíduos podem melhor realizar seus valores individuais. Nesse sentido, as organizações, particularmente as grandes, são entidades

fundamentalmente políticas (Pfeffer, 1992), e devem ser analisadas como arenas políticas onde os processos de tomada de decisão a modelam e formam (Hatch, 1997).

O termo arena também é utilizado por Mintzberg (1985) para tratar dessa dimensão organizacional. Para ele, a política é um sistema de influência, assim como o são a autoridade, a ideologia e a especialidade técnica, porém, esses três últimos sistemas seriam legítimos, enquanto a política não, pelo fato de não ser formalmente autorizada nem amplamente aceita dentro da organização. O autor acredita que a dimensão política toma forma quando da ausência ou, no mínimo, da fraqueza dos outros sistemas de influência e também quando a dinâmica departamental incentiva processos grupais que beneficiem interesses paroquiais em detrimento dos objetivos maiores da organização. Para Eisenhardt e Bourgeois (1988), o uso da política ocorre quando há concentração de poder nas mãos do principal executivo, levando outros executivos a verem-na como necessária para contrapor tal poder e viabilizar suas demandas.

De acordo com Braga (1987), o comportamento político pode significar a resposta dos indivíduos a três características das organizações: a existência de múltiplos objetivos, a escassez de recursos e a deficiência do planejamento. Para o presente trabalho, cabe destacar a escassez de recursos como um fenômeno de potencial sujeição a ajustamentos políticos na tomada de decisão. Há pesquisas (Hills e Mahoney, 1978; Pfeffer e Moore, 1980; Pfeffer e Salancik, 1974) em que se argumenta que esse tipo de restrição potencializa o aumento de importância do poder nas decisões de alocação orçamentária, uma vez que se intensifica a competição por recursos. Pfeffer e Salancik (1974), ao analisarem as decisões de orçamento em uma universidade, corroboraram a hipótese de que o poder das subunidades influenciou a alocação dos recursos dentro da organização. Também foi essa a conclusão a que chegaram Pfeffer e Moore (1980) em estudo similar.

Segundo Morgan (1996), a organização é intrinsecamente política na medida em que for vista como um local em que se devem criar condições de ordem e direção

entre pessoas que podem ter interesses diversos e conflitantes. Para o autor, essa diversidade faz surgir um estado de tensão que precisa ser equacionado por meios políticos. De qualquer modo, a resolução das divergências que se dê por tais meios necessariamente conduzirá a soluções satisfatórias e não plenas. Nas palavras de Katz e Kahn (1987, p. 157), “a política é reconhecida como a ‘arte do possível’”.

De acordo com Pfeffer e Salancik (1974), o modelo político de organização enfatiza o poder, contrastando o modelo burocrático. Para os autores, apesar desses modelos serem conceitualmente distintos, pode haver dificuldade de diferenciá-los empiricamente, uma vez que a utilização dos critérios universais subjacentes ao modelo burocrático pode resultar do poder. Dean e Sharfman (1993) também entendem ser difícil uma distinção entre as duas dimensões e chegam a afirmar que ser político pode significar ser racional, e vice-versa.

Morgan (1996), por sua vez, trata do contraste entre as duas visões afirmando que, ao contrário da idéia de que as organizações sejam empreendimentos interligados e racionais e que buscam um objetivo comum, a concepção política trata a organização como redes de pessoas independentes com interesses divergentes que se associam em torno de uma oportunidade. Para o autor, a organização é uma coalizão com múltiplos objetivos na medida em que for composta por pessoas com diferentes interesses. É nisso que Simon (1979, p. 18) também acredita ao afirmar que “o objetivo da organização é, indiretamente, um objetivo **pessoal de todos** [grifo do autor] os seus participantes”.

Na análise de Pfeffer (1992), a divisão do trabalho entre diferentes especialidades e subunidades torna mais provável que as organizações tenham pessoas cujas diferenças de formação intelectual as façam ter visões distintas de uma mesma situação. Essas diferenças tendem a criar conflitos entre indivíduos ou subunidades organizacionais na tomada de decisão. Tais conflitos podem envolver discordância sobre objetivos e meios de alcançá-los (Schwenk, 1995); mesmo partilhando objetivos, como, por exemplo, o bem-estar da empresa, indivíduos podem entrar em conflito por

entenderem, uns, que se deva buscar o crescimento e, outros, que se deva privilegiar a lucratividade (Eisenhardt e Zbaracki, 1992). Dessa forma, as divergências subjacentes aos processos sociais fazem frutificar a dimensão política da organização, que, no entendimento de Katz e Kahn (1987), seria desnecessária se entre as pessoas houvesse unanimidade quanto aos objetivos e meios para atingi-los. Como isso é um tanto improvável, o processo de negociação se faz necessário para que se reconciliem as diferentes preferências sobre cursos alternativos de ação (Nutt, 2002). Essas argumentações indicam o conflito como origem da prática política nas organizações, diferentemente do que mostra a pesquisa de Eisenhardt e Bourgeois (1988). Nela, observaram-se situações de conflito que não se resolveram por meios políticos, logo, segundo os autores, o conflito aparece como necessário, mas não suficiente, para o surgimento de movimentos políticos na tomada de decisão.

Outra influência relevante em processos decisórios nas organizações é o poder<sup>4</sup>. Segundo Braga (1987) e Pfeffer e Salancik (1974), o poder político, além de ser utilizado na obtenção de recursos, pode ser sutilmente usado na definição de critérios que fazem por favorecer a posição de uma subunidade organizacional. Por outro lado, os próprios Pfeffer e Salancik (1974) ressaltam que a interdependência interna entre subunidades, assim como restrições externas e contingências, tendem a limitar a utilização do poder na tomada de decisão. Como esse fator é, até certo ponto, determinante na tomada de decisão, alguns atores tentam interferir nas estruturas de poder da organização por meio de táticas políticas como: (i) formação de coalizões – alianças em torno de um ponto de vista ou problema; (ii) cooptação – tentativa velada de mudar a posição do tomador de decisão; (iii) uso estratégico de informações – manipulação e controle de canais de informações críticas; e (iv) uso de especialistas externos – apoio de consultores para legitimar uma proposição – (Eisenhardt e

---

<sup>4</sup> Segundo Hills e Mahoney (1978, p. 460), “Poder implica uma habilidade para influenciar as ações de outro”.

Bourgeois, 1988; Eisenhardt e Zbaracki, 1992).

O poder da subunidade será maior nas situações em que maiores forem a sua capacidade de lidar com as incertezas, a dificuldade de ser substituída e a sua relevância para os processos organizacionais (Hickson et al., 1971). Por exemplo, um departamento de *marketing* que conseguir resolver situações de flutuação na demanda via decisões acertadas sobre preço e propaganda ganha influência dentro da organização (Miller, Hickson e Wilson, 1996).

Em relação a decisões de orçamento, Hills e Mahoney (1978) entendem que, em momentos de escassez de recursos, há uma tendência de maior relevância do poder, e, conseqüentemente, modelos de orçamento que se valem de coalizões passam a ter maior influência no processo.

Outro aspecto relevante da influência política no processo de orçamento é que ela pode ser encarada como uma forma de atingir objetivos particulares, sejam eles de pessoas ou de grupos, dentro de limites aparentemente alinhados aos objetivos maiores da organização. Para Morgan (1996, p. 160), a elaboração de orçamentos é um dos processos organizacionais comumente caracterizados por “formas sutis da arte de ganhar sem infringir as regras do jogo”. Segundo Simon (1979), quando os membros de uma organização se identificam com um determinado serviço, e não com o todo da organização, eles acreditam que, em situações de conflito, o bem-estar de sua subunidade é mais importante que o bem-estar geral. Esse tipo de postura, chamada de lealdade organizativa, causa nos administradores uma incapacidade de comparar as necessidades financeiras do seu departamento com as de outros, levando a organização a criar um órgão central de orçamento isento de preferências psicológicas (Simon, 1979). Davis (1996) acredita que a identificação de um empregado com objetivos é produto de sua localização dentro da organização.

Mintzberg (1985) é bastante crítico em relação à política nas organizações e cita algumas disfunções, como ser desagregadora, causadora de problemas e consumidora de energia que poderia ser direcionada para os objetivos. Mesmo assim,

ele reconhece que a dimensão política pode ser funcional ao testar o potencial dos líderes nos jogos políticos, promover o debate que exponha a diversidade de considerações sobre um assunto, provocar mudança organizacional e facilitar a aceitação das decisões, seja pela persuasão, negociação ou formação de alianças. O autor conclui que a “Política na organização pode nos irritar, mas também pode nos servir” (p. 152).

Na tentativa de contribuir com o esclarecimento da controvérsia sobre a política ser algo negativo, neutro ou positivo, Dean e Sharfman (1993, 1996) encontraram evidências de que o sucesso das decisões estratégicas tem maior correlação com o modelo racional. Isso vai ao encontro da constatação de Eisenhardt e Bourgeois (1988) sobre a associação de baixa performance empresarial com práticas políticas desenvolvidas nos níveis executivos das organizações estudadas. Por outro lado, Nutt (2002) constatou, também empiricamente, haver associação entre decisões bem sucedidas e negociação, que é uma prática eminentemente política. Na mesma direção, Etzioni (1989) acredita na necessidade de decisões estratégicas bem sucedidas envolverem cooperação, formação de coalizões e contemplarem um amplo panorama de distintas personalidades, perspectivas, responsabilidades e poder.

### 2.3 DECISÃO E PROCESSO DECISÓRIO

Segundo Brasil (1993), existem na literatura sobre teoria das organizações correntes que vêem o processo administrativo como essencialmente de tomada de decisão. Essa dimensão compõe a administração como elemento primordial (Ramos, 1983) e integra a dinâmica administrativa de todos os tipos de organização (Silva, 1989). Para Simon (1979, p. 8), “os processos administrativos são processos decisórios” e estes, por sua vez, imprescindíveis para se compreender uma organização (Braga, 1988b) e sua atuação estratégica (Pereira e De Toni, 2002).

A decisão relaciona-se fundamentalmente com a alocação e o exercício de

poder nas organizações (Miller, Hickson e Wilson, 1996) e implica a existência de um tomador de decisão e de uma opção entre alternativas referenciada a algum objetivo (Allison e Zelikow, 1999).

Como a tomada de decisão constitui ato de escolha que se dá ao final de um processo, diferencia-se o modelo orientado para a escolha do orientado para o processo decisório. Segundo Dean e Sharfman (1993), o primeiro busca descrever por que determinada alternativa foi escolhida, enquanto o segundo se ocupa em descrever o que é feito durante a tomada de decisão. Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976) também definem de forma distinta processo decisório e tomada de decisão, sendo esta um comprometimento em agir, e aquele um encadeamento de ações e fatores dinâmicos que tem início na identificação de uma motivação para agir e se encerra com a decisão propriamente dita.

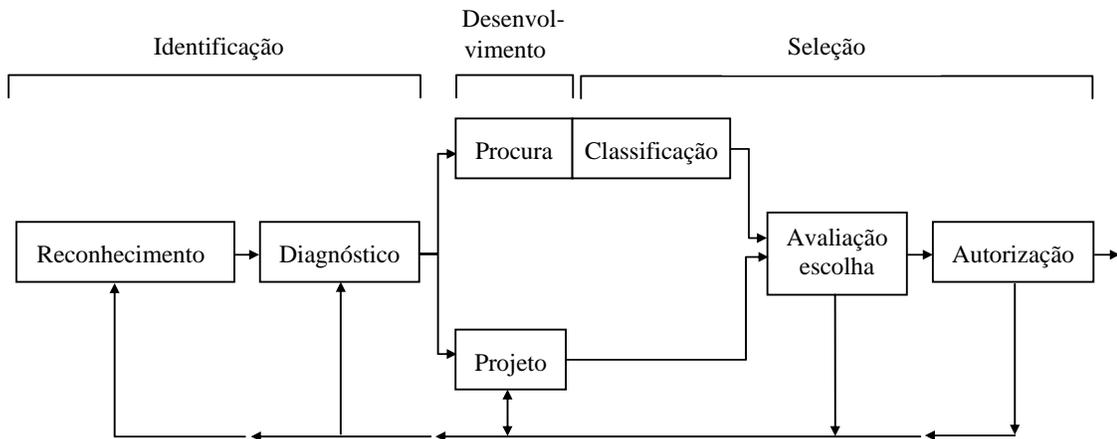
Esses mesmos autores, a partir de estudo sobre vinte e cinco casos relativos à tomada de decisão, definiram um modelo geral de processo decisório formado pelas seguintes fases:

- a) identificação, que compreende duas rotinas:
  - reconhecimento: são identificados os estímulos para a decisão, que podem ser oportunidades, problemas ou crises;
  - diagnóstico: os administradores procuram compreender os estímulos e determinar relações de causa e efeito da situação de decisão.
- b) desenvolvimento, formada por duas rotinas:
  - procura: busca por soluções prontas;
  - projeto: desenvolvimento de soluções específicas.
- c) seleção, que compreende três rotinas:
  - classificação: redução de uma grande quantidade de alternativas prontas para uma quantidade factível;
  - avaliação-escolha: investigação das alternativas factíveis e seleção de um curso de ação;

- autorização: ratificação da escolha em um nível hierárquico superior.

As fases e rotinas descritas nesse modelo (figura 1) não se desenvolvem de modo linear, mas de forma complexa e dinâmica, podendo ocorrer interrupções, atrasos e repetidas reconsiderações de fases ou rotinas anteriores.

FIGURA 1 – MODELO GERAL DE PROCESSO DECISÓRIO



FONTE: Adaptado de Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976).

A teoria da decisão, que é em grande parte prescritiva – preceitua os passos para uma decisão racional –, vem observando um aumento do interesse por teorias descritivas – registram e analisam como e em que condições as decisões são tomadas (Etzioni, 1984). É provável que a escolha feita pelos gerentes e até mesmo a sua efetividade possam ser funções do processo que a decisão segue (Dean e Sharfman, 1996), inclusive na definição de orçamentos (Fisher, Frederickson e Peffer, 2000). Por outro lado, a recíproca é válida, uma vez que a complexidade do problema e o conflito entre os tomadores de decisão muitas vezes influenciam o formato do processo (Eisenhardt e Zbaracki, 1992).

Além do corte que diferencia decisão de processo decisório, outro é o que distingue as decisões em operacionais, táticas e estratégicas. Drenth e Koopman (1992) classificam as decisões como operacionais ou complexas e esclarecem que as do primeiro grupo envolvem questões de curto prazo, ocorrem com maior frequência e

são associadas às operações dos níveis da base da organização. As decisões complexas os autores subdividem em táticas e estratégicas, sendo estas caracterizadas pela relevância para a continuidade da organização, e aquelas associadas ao controle das atividades organizacionais. De acordo com Dean e Sharfman (1993), há pouco consenso na literatura sobre o conceito de decisão estratégica, exceto no que se refere à sua característica de maior impacto para o futuro da organização.

#### 2.4 MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

O quadro de referência para análise do processo decisório em pauta foi baseado na tipologia descrita originalmente por Allison (1971) em *The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. O livro relata estudo de caso sobre decisões tomadas pelos governos norte-americano e soviético durante a crise de 1962 provocada pela instalação de mísseis soviéticos de ataque em território cubano. Nele o autor analisa o mesmo processo decisório sob três diferentes perspectivas: a racional, a organizacional e a política, cujas características são descritas no quadro 1.

Devido ao caráter clássico e à relevância da obra de Allison (1971) para a teoria da decisão, cabe esclarecer o tratamento dado neste trabalho ao fato de existir uma segunda edição do livro, esta assinada por Allison e Zelikow (1999). Para os autores, a revisão do texto justificou-se por novas evidências sobre o caso que se tornaram disponíveis após a primeira edição e pela evolução das teorias que se relacionam aos conceitos centrais do estudo. De acordo com os mesmos autores, a descrição dos modelos na nova edição conta com as seguintes evoluções teóricas: (i) o modelo racional incorpora questões da psicologia, da escolha racional e da teoria dos jogos para clarificar variantes do modelo; (ii) o modelo organizacional se apropria de recentes evoluções em estudos organizacionais, sociologia, ciência política e negócios para enfatizar os meios pelos quais as organizações ampliam e restringem capacidades; e (iii) o modelo político se baseia em recentes estudos sobre política pública para

clarificar a importância da performance individual dos jogadores na formulação de políticas.

Para diferenciar cada um dos modelos, Allison e Zelikow (1999) utilizam uma metáfora de um jogo de xadrez que seria visto por um observador através de uma tela na qual seriam projetados somente os movimentos, sem informações sobre como as peças foram movidas. Segundo os autores, um observador poderia assumir que um único jogador estaria movendo as peças com base em planos e táticas e com o objetivo de vencer o jogo – modelo racional; outro, após assistir a vários jogos, poderia perceber regularidades que o fizessem considerar, não um único indivíduo, mas alianças de organizações semi-independentes que movimentam suas peças de acordo com procedimentos operacionais padronizados – modelo organizacional; e um terceiro observador poderia concluir pela existência de diversos jogadores com objetivos distintos, porém, com poder compartilhado sobre os movimentos que seriam determinados por meio de negociações – modelo político.

QUADRO 1 – CARACTERÍSTICAS DAS TRÊS PERSPECTIVAS DA TOMADA DE DECISÃO

	<b>Racional</b>	<b>Organizacional</b>	<b>Política</b>
Conceitos organizadores	Influência de estruturas e processos cognitivos.	Influência de estruturas e processos organizacionais.	Influência de poder e de manobras políticas.
Metáfora central	Organização como uma pessoa intencionalmente racional.	Organização como uma máquina.	Organização como uma mesa de negociações.
Regras para categorização de estudos	Estudo lida com fatores influenciadores da compreensão de problemas.	Estudo lida com fatores influenciadores do fluxo de informações e de decisões na organização.	Estudo lida com fatores influenciadores das fontes e do uso de poder.
Questões propostas para cada perspectiva	Como estrutura, processos e vieses cognitivos influenciam os resultados da decisão?	Como estruturas e processos organizacionais influenciam os resultados da decisão?	Como a distribuição de poder influencia os resultados da decisão?

FONTE: Schwenk (1988, p. 10)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Tradução livre do autor.

#### 2.4.1 O modelo racional

Para Allison e Zelikow (1999), um rigoroso modelo do conceito de ação racional tem sido desenvolvido pelas teorias econômica, da decisão e dos jogos. Segundo eles, na teoria econômica a decisão racional é a escolha da alternativa mais eficiente, ou seja, aquela que maximize o resultado para um dado insumo, ou que minimize o insumo para um dado resultado; na teoria moderna da decisão, o problema da escolha racional é reduzido à questão de selecionar, dentre um conjunto de alternativas, aquela que proporcione as melhores conseqüências em relação a uma ordem de preferência em termos de utilidade; a teoria dos jogos segue a mesma idéia de maximização, porém, pressupondo que a melhor escolha por parte de um ator depende da escolha do outro.

O modelo racional, no qual o homem maximiza e otimiza os resultados das decisões, é um dos legados básicos da Escola Clássica de Administração (Silva, 1989). Sua característica essencial é ver a decisão como resultado da escolha consciente e intencionalmente racional (Schwenk, 1988), o que caracteriza o próprio paradigma do funcionalismo estrutural, que é a perspectiva ainda dominante no campo da administração (Miller, Hickson e Wilson, 1996). Segundo Schwenk (1988), esse modelo é o pressuposto de uma série de práticas acadêmicas, como os cursos orientados por estudo de caso em Harvard, do PIMS<sup>6</sup>, que fornece informações sobre fatores que influenciam taxas de retorno e fluxos de caixa, ou, ainda, da utilização de técnicas estatísticas para recomendar estratégias específicas em determinados tipos de situações. Para o autor, a crença implícita nesses exemplos é que os executivos podem utilizar as suas informações para decidir de forma racional.

De acordo com Eisenhardt e Zbaracki (1992), no modelo racional os atores

---

<sup>6</sup> PIMS – *profit impact of market strategies* – é um programa desenvolvido na Universidade de Harvard do qual participam empresas que fornecem e podem se servir de informações quantitativas e qualitativas acerca do desempenho desse grupo (Wright, Kroll e Parnell, 2000).

tomam parte nas situações de decisão com objetivos conhecidos, que são os determinantes de valor das possíveis conseqüências de uma ação. Além disso, prosseguem os autores, os tomadores de decisão coletam informação apropriada, desenvolvem um conjunto de alternativas de ação e, dentre elas, escolhem a ótima. Brasil (1993) aborda o assunto citando a racionalidade econômica como um modelo em que o processo decisório é visto como uma questão de maximização de utilidades nas situações cujas alternativas e suas conseqüências possam ser antecipadas.

Dean e Sharfman (1996) se referem ao modelo racional utilizando a expressão *procedural rationality* que, para Dean e Sharfman (1993), se caracteriza pelo desejo da melhor decisão possível, dadas as circunstâncias, e envolve uma escolha baseada em informações relevantes para a formação de expectativas sobre várias alternativas. Os autores esclarecem que a utilização do termo *procedural* tem como objetivos focalizar o processo decisório e diferenciar o constructo da concepção global de racionalidade ilimitada.

Schoemaker (1993) descreve uma perspectiva de análise, segundo ele, bastante similar ao modelo racional de Allison (1971), a qual chama de modelo do ator unitário, no qual a organização é vista como uma entidade monolítica em que alguém age em cima de um conjunto claro de objetivos e busca uma estratégia racional para atingi-los. Essa visão, segundo o mesmo autor, dispensa pouca atenção a disfunções organizacionais e comportamentos que comprometem o ótimo, como sistemas de incentivos mal especificados, informações e comunicações deficientes, racionalidade limitada, questões sigilosas ou limites na capacidade de reação.

Allison e Zelikow (1999) estabelecem um paradigma para formular a caracterização geral do que denominam modelo do ator racional e que é composto pelos seguintes constructos:

- a) unidade básica de análise: ação governamental<sup>7</sup> como escolha, que se dá em cima da opção que maximize os objetivos estratégicos;
- b) conceitos organizadores:
- unicidade do ator nacional: a nação<sup>8</sup>, ou governo<sup>9</sup>, é um agente que se pressupõe ser um tomador de decisão único e racional;
  - o problema: a ação é escolhida em resposta a uma situação estratégica com que se depara o agente, podendo ser uma ameaça ou oportunidade;
  - ação como escolha racional, que é formada por: (i) objetivos: o agente tem objetivos e valores que se traduzem em uma função utilidade definida a partir de um conjunto de conseqüências que ele, espera-se, seja capaz de ordenar de acordo com a sua preferência; (ii) alternativas: o agente racional deve optar entre um conjunto de alternativas que se lhe apresentam antecipadamente em uma determinada situação; (iii) conseqüências: à cada alternativa é associado um conjunto de conseqüências e resultados a advir da escolha; e (iv) escolha: seleção da alternativa cujas conseqüências sejam aquelas localizadas no topo da classificação de preferências estabelecidas por meio da função utilidade;
- c) padrão dominante de inferência: a decisão deve ser analisada como uma escolha que maximize valor para o alcance dos objetivos do ator;
- d) proposições gerais:
- a probabilidade de uma ação específica resulta da combinação entre valores e objetivos relevantes, percepção de cursos alternativos de ação,

---

<sup>7</sup> O livro *The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis* (Allison, 1971; Allison e Zelikow, 1999) é desenvolvido em torno de decisões governamentais. Nesta dissertação, os termos relativos a **governo** ou **nação** são tratados como equivalentes ao termo **organização**.

<sup>8</sup> Id.

<sup>9</sup> Id.

estimativa das conseqüências de cada alternativa e valor líquido de cada uma delas;

- a percepção de aumento de custos diminui a probabilidade de ação, enquanto a percepção de redução faz essa probabilidade aumentar;

e) evidência: o método básico é o analista colocar-se no lugar do agente, vendo o problema sob a ótica deste, de modo a poder utilizar os princípios da ação racional para examinar a decisão. Evidências sobre comportamentos, declarações e documentos são organizados de forma a identificar padrões característicos da escolha racional.

Allison e Zelikow (1999) esclarecem que os conceitos do modelo do ator racional são coerentes com a teoria da racionalidade limitada. Eisenhardt e Zbaracki (1992) também tratam do paradigma da racionalidade considerando suas limitações e, ao analisarem uma série de trabalhos empíricos sobre o tema, concluíram que há limites para cada uma das fases do processo decisório. Segundo eles, os objetivos não são claros e se modificam ao longo do tempo, as pessoas procuram por informações e alternativas de forma desorganizada e oportunista, a análise de alternativas pode ser limitada e as decisões, muitas vezes, são produto de padrões e não de análises sistemáticas.

Ao alegarem que decisões podem derivar de padrões, Eisenhardt e Zbaracki (1992) associam o modelo racional ao modelo organizacional, o qual será abordado na seqüência. Outro exemplo dessa associação é a idéia de que o modelo racional seria apropriado para as decisões rotineiras (Butler, 1991), predominando onde o grau de burocratização, no sentido weberiano, é alto, pois a precisão de comportamentos dos atores organizacionais é possível, e as diretrizes são bem definidas por regulamentos formais (Silva, 1989). Este assunto será retomado mais detidamente em tópico específico (ver seção 2.4.4, p. 41).

#### 2.4.2 O modelo organizacional

Para Allison e Zelikow (1999), operações complexas exigem que os comportamentos dos indivíduos envolvidos ocorram de forma coordenada e, para isso, são necessários procedimentos operacionais padronizados capazes de conduzir as ações no sentido daquilo que deve ser feito. Porém, isso não significa rigidez absoluta, uma vez que, de acordo com os mesmos autores, as organizações mudam e aprendem gradualmente ao longo do tempo, sendo esse processo influenciado pela existência de capacidade e de procedimentos organizacionais.

Segundo Pereira e De Toni (2002), o modelo organizacional de decisão atua em cima de padrões regulares que se baseiam em rotinas e coordenadas, fazendo com que o ator organizacional represente um somatório da organização por meio da descentralização de poder, não sendo um agente monolítico, uma vez que age de acordo com rotinas organizacionais pré-existentes. Baseando-se em Allison (1971), Schoemaker (1993) descreve tal modelo de forma um tanto diferente, no sentido de que não implica primordialmente na dependência de decisões programadas e rotinas, mas que pressupõe múltiplos atores organizacionais que buscam um mesmo objetivo.

Segundo Allison e Zelikow (1999), o modelo organizacional é, em certos casos, semelhante ao modelo racional – controle centralizado, uso exaustivo de informação e orientado para maximização de resultado –, porém, não se baseia no pressuposto da organização vista como um indivíduo, mas na idéia de um conglomerado de organizações aliadas de forma não muito rígida, cada qual com existência própria. Os autores esclarecem que o modelo organizacional difere do racional na medida em que as decisões se caracterizam, menos como escolhas deliberadas, e mais como resultados de organizações funcionando em cima de rotinas e padrões.

Este modelo, definido por Allison e Zelikow (1999) como modelo do

comportamento organizacional, apresenta vários conceitos fundamentais para a teoria das organizações não discutidos na edição original do livro *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis* de Allison (1971). São eles: (i) o próprio conceito de organização, vista não como um grupo temporário de indivíduos que compartilham um propósito transitório, mas como uma estrutura estável; (ii) o fato de a organização possibilitar às pessoas capacidade de atingir objetivos e desempenhar tarefas que seriam impossíveis sem ela; (iii) as organizações e seus programas e rotinas restringem comportamentos ao que for pré-estabelecido; (iv) a cultura organizacional emerge para definir comportamentos dos indivíduos em conformidade com as normas; e (v) as organizações se assemelham mais à tecnologia empregada do que aos indivíduos que as formam (Allison e Zelikow, 1999).

Assim como no modelo racional, Allison e Zelikow (1999) definem um paradigma, neste caso o do comportamento organizacional, cujos elementos são:

- a) unidade básica de análise: ação governamental<sup>10</sup> como resultado de processos organizacionais;
- b) conceitos organizadores:
  - atores organizacionais: o ator não é um agente monolítico, e sim uma constelação de organizações<sup>11</sup> frouxamente aliadas que agem a partir de rotinas;
  - problemas e poder fracionados: as várias facetas de uma questão requerem que os problemas sejam parcelados entre várias organizações<sup>12</sup>;
  - missão organizacional: a declaração de missão procura explicitar para membros e clientes o que a organização faz e onde ela pretende chegar;

---

<sup>10</sup> Ibid., p. 29.

<sup>11</sup> Assim como se consideraram os termos **governo** e **nação** equivalentes ao termo **organização**, este, aqui, é associado ao termo **subunidade organizacional** (ver nota 7, p. 29).

<sup>12</sup> Id.

- objetivos operacionais, capacidades especiais e cultura: as responsabilidades criam um conjunto de crenças sobre como a missão deva ser implementada e quais as capacidades requeridas;
  - ação como um produto organizacional: a atividade organizacional se caracteriza pela existência de objetivos, orientação para esses objetivos em caso de conflito, procedimentos operacionais padronizados, programas para coordenação, aversão à incerteza e orientação para o problema na busca de soluções para situações não programadas, sendo que estas possibilitam o aprendizado e a busca e soluções não previstas, desde que em consonância com a cultura organizacional;
  - coordenação centralizada e controle: a ação organizacional requer descentralização de responsabilidades e de poder, e isso demanda coordenação;
  - decisões dos líderes organizacionais: os limites impostos pelos programas organizacionais fazem com que alterações relevantes nos comportamentos dos líderes provoquem menores mudanças nas esferas paroquiais e nos procedimentos padronizados;
- c) padrão dominante de inferência: em função da padronização operacional, a performance de uma organização hoje é a melhor fonte de previsão de sua atuação amanhã, sendo que a diferença entre esses dois momentos costuma ser marginal;
- d) proposições gerais:
- as capacidades existentes influenciam as escolhas organizacionais;
  - as prioridades organizacionais influenciam as escolhas do que será implementado;
  - a forma de implementação reflete rotinas previamente estabelecidas;
  - diferenças consideráveis ocorrem entre o que os líderes decidem e o que a organização implementa, isto porque há uma dificuldade natural de

coordenação, e também porque os padrões pré-existentes dificilmente deixam de ser seguidos;

- as mudanças organizacionais são incrementais;
- o planejamento tende a ser abrangente em termos das contribuições de cada subunidade para o resultado da organização;
- organizações e subunidades tendem ao imperialismo em situação de limites ambíguos e instáveis e em relação a atividades lucrativas;
- as mudanças podem ocorrer, desde que sejam buscadas por meio das rotinas organizacionais;

e) evidência: as evidências para análise podem ser obtidas por intermédio de informações sobre as subunidades que formam a organização e sobre suas características, rotinas e padrões operacionais.

Concluindo, no modelo organizacional as decisões são vistas, não como decorrências de uma escolha racional, mas como resultado de processos organizacionais (Schwenk, 1988). Para o autor, as premissas do modelo são: (i) envolver rotinas, procedimentos e programas padronizados; (ii) a adaptação organizacional é capaz de produzir alterações na estrutura, nas rotinas e, conseqüentemente, nas decisões; e (iii) os líderes da organização podem influenciar as decisões, porém, dentro dos limites estabelecidos pelos processos organizacionais.

### 2.4.3 O modelo político

Se nem sempre o ser humano decide de forma racional (Zey, 1992), conseqüentemente, as decisões no nível organizacional também não serão totalmente pautadas pela racionalidade ou por padrões normativos previamente estabelecidos sob pressupostos racionais. Os processos decisórios se baseiam também em acertos, negociações e coalizões entre os participantes (Silva, 1989), cujas divergências podem levar à substituição de decisões racionais por barganhas, pressões e relações de poder e

à substituição de visões objetivas por metas e interesses subjetivos (Drenth e Koopman, 1992).

Segundo Allison e Zelikow (1999), os problemas organizacionais são acompanhados de desacordos entre os participantes sobre como devem ser resolvidos, uma vez que as pessoas, além de serem naturalmente diferentes, desempenham papéis que tendem a orientar a atenção para as facetas do problema relacionadas ao seu domínio. Para os autores, as crenças e preferências das pessoas são moldadas de acordo com os departamentos cujos interesses elas representam, e isso pode ser fonte de conflito, uma vez que o sentimento de responsabilidade de cada um sobre os resultados é capaz de levá-lo a competir para que a sua idéia seja adotada. Ocorre também que essa idéia nem sempre permanece a mesma durante o processo. Allison e Zelikow (1999) observam que a atuação em grupos pode levar os indivíduos a resultados diferentes daqueles que tencionavam antes de se associarem.

Pereira e De Toni (2002) citam como características do modelo político coalizões, conflitos e competições entre membros com diferentes visões sobre um mesmo problema. De acordo com Silva (1987), esse modelo baseia-se em negociações e coalizões entre grupos para a tomada de decisões e, por serem resultantes de interesse entre as partes, elas se dão em cima de proposições que lhes sejam satisfatórias. Além da conotação associativa, o termo coalizão pode significar, também, aliança visando a disputas entre pessoas ou grupos. Para ilustrar essa situação, Butler (1991) utiliza a figura hipotética de um acordo em que A auxilia B contra C em uma determinada situação, mediante o compromisso de B auxiliar A em outra ocasião.

Braga (1987) analisa a questão política na tomada de decisão em duas dimensões: (i) relacionando-a a comportamentos internos de indivíduos e grupos que participam do processo decisório buscando informações, escolhendo um curso de ação, barganhando por uma alternativa e esclarecendo direcionamentos para chegar a uma decisão e justificá-la; e (ii) referindo-se a aspectos externos ao processo, mas que

podem afetá-lo, como tempo, contexto, estrutura organizacional, tecnologia, tamanho, investidores, governo, políticas prévias e alocação de poder. Para a autora, as negociações não são orientadas apenas por aqueles diretamente envolvidos, mas também por amplas questões da organização e da sociedade. Allison e Zelikow (1999) observam que as coalizões são formadas para produzir uma ação desejada e podem incluir vários elementos externos à organização.

O modelo, definido por Allison e Zelikow (1999) como modelo da política governamental, difere dos outros dois – o racional e o organizacional – por se caracterizar pela existência de vários atores competindo em um jogo de negociação no qual as decisões são vistas como resultados de processos de barganha. Os autores esclarecem que os atores organizacionais agem como jogadores que focalizam, não um determinado assunto, mas vários problemas da organização; que atuam, não em função de um conjunto consistente de objetivos, mas de acordo com várias concepções de objetivos organizacionais e pessoais; e que as decisões não são escolhas simplesmente racionais, mas originárias de manobras de convencimento.

A negociação é o modo pelo qual indivíduos, grupos ou organizações somam esforços para fazer as coisas por meio de acordos sobre o que, como, onde e quando fazer (Braga, 1987). Pereira e De Toni (2002) entendem que o fato de o modelo político enfatizar barganhas, conflitos e coalizões faz com que habilidade, poder, capacidade de persuasão e sensibilidade dos jogadores se tornem aspectos importantes na tomada de decisão. Segundo Eisenhardt e Zbaracki (1992), enquanto no modelo racional um resultado bem sucedido é medido pela qualidade da decisão, no modelo político ele se refere às vitórias dos indivíduos em suas disputas.

No modelo político, as pessoas são racionais individualmente, mas não coletivamente, e as organizações são coalizões de pessoas competindo por interesses (Eisenhardt e Zbaracki, 1992); além do que, o racional para um grupo na organização pode não o ser para outro, ou mesmo para a organização como um todo (Zey, 1992). Segundo Steiner Neto (1998), a expectativa de grupos de interesses é considerada pelo

tomador da decisão, sendo, portanto, um fator de escolha. Desse modo, as decisões são vistas como resultados de jogos políticos (Schwenk, 1988), e a formulação das estratégias como um sistema de barganha no qual cada estrategista busca satisfazer suas próprias necessidades (Brasil, 1993). De acordo com Schwenk (1988), as estratégias são afetadas, e talvez determinadas por esse processo de barganha e conflito.

Para Simon (1979), a diferença entre finalidades do indivíduo e finalidades da organização é um dos elementos não racionais<sup>13</sup> com os quais se depara a teoria organizacional. A própria organização, tida como racionalmente orientada, pode ser palco desse tipo de fenômeno, visto que, segundo Morgan (1996), pode abrigar comportamentos como construção de império, carreirismo, defesa de interesses departamentais, projetos favoritos, além de orçamentos inchados para criar recursos excedentes. Para o autor, a concepção política da organização enfatiza que os seus objetivos podem ser racionais para os interesses de algumas pessoas, mas não para os de outras. Schoemaker (1993) trata a incongruência entre objetivos individuais e objetivos organizacionais como imanente ao modelo político e alega ser, por esse motivo, quase impossível definir sistemas de incentivos para que indivíduos atuem em consonância com as orientações da organização.

Ao abordar a questão de conflitos de interesses, é pertinente mencionar o conceito de teoria de agência, que, inclusive, segundo Eisenhardt (1989a), se assemelha à perspectiva política de organizações<sup>14</sup>. Os problemas de agência tomam forma quando há disparidade de objetivos entre *principal*, por exemplo, o dono ou

---

<sup>13</sup> Observe-se que o termo **não racionais**, aqui, se refere ao nível da organização. Não obstante, esse tipo de situação pode significar a existência de racionalidade para o indivíduo se as decisões forem pautadas pelos objetivos deste.

<sup>14</sup> Eisenhardt (1989a) esclarece que a perspectiva política e a perspectiva de agência diferenciam-se por, nesta, os conflitos de interesses serem tratados por meio de alinhamento de incentivos e, naquela, por intermédio de negociações, barganhas e coalizões.

acionista e o administrador profissional<sup>15</sup>, o *agent*. Jensen e Meckling (1976) definem relação de agência utilizando uma metáfora de um contrato entre *agent* e *principal*, pelo qual este delega àquele a autoridade para decidir em nome e em função dos interesses do segundo. Para esses mesmos autores, se ambos atuam com vistas a maximizar utilidades, há boas razões para acreditar que o *agent* não atuará sempre na direção dos melhores interesses do *principal*. Segundo Allison e Zelikow (1999), na relação entre proprietário e agente a decisão é originariamente uma prerrogativa do primeiro, o qual se cerca dos agentes para assessorarem-no nas decisões, mas que passam a tomar parte do processo de forma mais ativa na medida em que contam com a assimetria de informações e de conhecimentos que lhes pode servir na busca de objetivos não necessariamente alinhados com os do proprietário. Os autores alertam que, se por um lado, o aumento do número de pessoas tende a aumentar a qualidade da decisão, por conta dos vários aspectos que são abordados, por outro, há um preço que é o aparecimento de novos e controversos interesses. Assim, seria errado pressupor que as firmas são capazes de maximizar lucros, visto que os objetivos do *agent*, em geral, diferem dos do *principal* quando estes papéis forem desempenhados por diferentes atores (Cabral, 2000) que, inclusive, podem ter preferências e atitudes diversas perante situações de risco (Eisenhardt, 1989a).

Outro preço do processo político é o maior consumo de tempo que ele demanda. Há evidências de que a maior duração do processo de decisão estratégica se relaciona à existência de atividades políticas no seu desenvolvimento (Eisenhardt e Bourgeois, 1988; Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, 1976), por exemplo, a negociação (Nutt, 2002) ou a regulação de conflitos (Drenth e Koopman, 1992).

A exemplo dos outros dois modelos, Allison e Zelikow (1999) definem um terceiro paradigma, o da política governamental, formado pelos seguintes constructos:

---

<sup>15</sup> Segundo Jensen e Meckling (1976), a teoria de agência não se restringe à relação dono-administrador, aplicando-se, também, às relações entre níveis organizacionais.

- a) unidade básica de análise: ação governamental<sup>16</sup> como uma resultante política;
- b) conceitos organizadores:
- quem joga? A quem interessa e por quem é feito são aspectos que influenciam as decisões e ações governamentais<sup>17</sup>;
  - que fatores definem percepções, preferências e opiniões dos jogadores sobre o tema em questão? Perspectiva de análise de um problema, metas e interesses paroquiais ou pessoais, prazos e contingências são capazes de determinar decisões, ações e a aceitação por parte dos jogadores;
  - o que determina a influência de cada jogador nas decisões? O poder é algo resultante da combinação entre vantagens de barganha, capacidade de utilizá-las e a percepção dos outros atores sobre essas duas. As fontes dessas vantagens incluem autoridade e responsabilidade formal, controle sobre recursos e informações, especialidade e habilidade para influenciar e persuadir;
  - o que é o jogo? Os meios e canais de ação e as regras que estruturam o jogo definem os papéis dos jogadores e conduzem para decisões que não são, nem simples escolhas, nem um resumo das preferências dos líderes, mas o resultado de um processo político de manobras de influência em que cada jogador, mesmo compartilhando poder, preserva as próprias concepções sobre os interesses organizacionais, grupais ou individuais;
- c) padrão dominante de inferência: a capacidade de explicação deste modelo é alcançada pela explicitação estruturada do jogo – canais de ação, posições, jogadores e suas preferências, manobras – que produz a decisão;
- d) proposições gerais:

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 29.

<sup>17</sup> Ibid., p. 29.

- resultantes políticos: (i) preferências e opiniões pessoais são fatores que interferem no jogo político; (ii) vantagens e desvantagens de cada jogador diferem de um para outro canal de ação; e (iii) vantagens e desvantagens de cada jogador diferem de um nível para outro dentro do canal de ação;
  - ação e intenção: a ação organizacional raramente pressupõe uma intenção de indivíduos ou grupos, visto que estes têm diferentes intenções e contribuem com uma parcela da decisão;
  - problemas e soluções: (i) cada jogador tende a focalizar as decisões mais imediatas, e não o problema e suas conseqüências de forma ampla; e (ii) decisões que envolvem mudanças substanciais tipicamente provocam comportamentos simultâneos de administradores procurando soluções, e empregados de carreira procurando problemas;
  - as prioridades, percepções e opiniões do jogador são influenciadas pelas demandas sob sua responsabilidade;
  - ações e decisões são influenciadas por papéis, prazos, relacionamentos, dificuldade de acompanhar todos os assuntos, comunicações falhas e reticentes e estilos de jogo;
- e) evidência: informações sobre as diferenças de prioridades e de percepções dos atores não são fáceis de obter, visto que, raramente, há registros que captam com precisão os processos de barganha; não obstante, cada participante conhece e se recorda de uma parcela, sendo, então, necessário que o analista acesse os envolvidos em tempo hábil de obter as informações. Registros de arquivos podem servir como fontes quando houver disponibilidade de documentos e condições para que o processo possa ser reconstituído.

#### 2.4.4 A racionalidade do modelo organizacional

De acordo com Schwenk (1988), as perspectivas utilizadas por Allison (1971) são as formas mais comuns de explicar o processo decisório, e sua aceitação é demonstrada pelo fato de vários pesquisadores terem visto nelas abrangência e organização suficientes para servirem como base de suas formulações. Para Schwenk (1988), a tipologia é útil por tratar de perspectivas que são fundamentais na explicação de decisões de grande amplitude nas organizações. Por conta disso, a opção por utilizar a classificação de Allison (1971), atualizada por Allison e Zelikow (1999), como quadro teórico de referência desta pesquisa.

Apesar dessa tipologia ser formada por três perspectivas de análise, na literatura encontram-se evidências sobre semelhanças entre o modelo racional e o modelo organizacional, o que permitiria abordá-los conjuntamente. Morgan (1996) afirma que “Muito frequentemente, a estrutura **organizacional** [sem grifo no original], as regras, os regulamentos e os procedimentos são vistos como instrumentos **racionais** [sem grifo no original]”. O que nesse caso Morgan (1996) chama de estrutura organizacional associa-se ao modelo organizacional descrito anteriormente. Os próprios Allison e Zelikow (1999) iniciam sua explanação sobre o modelo organizacional associando-o ao modelo racional, uma vez que as ações são controladas de forma centralizada, baseadas em informações e orientadas para a maximização de valor. Os autores entendem que, “Para alguns propósitos, comportamento governamental<sup>18</sup> pode ser definido como ação escolhida por um tomador de decisão racional unitário” (p. 143). O entendimento de Schoemaker (1993) sobre o modelo organizacional pressupor a existência de vários atores com objetivos iguais reforça a idéia de que tal modelo pode ser visto como racional ou pelo menos a ele associado.

---

<sup>18</sup> Ibid., p. 29.

Menon e Umaphy (1987) também associam os dois modelos ao entenderem que as limitações e as decisões satisfatórias (Simon, 1979) com que se deparam os administradores de organizações complexas estariam em conformidade com o modelo organizacional.

Além disso, a própria noção de organização burocrática (Weber, 1982) e o conceito de racionalidade formal (Kalberg, 1980) a ela imanente autorizariam tratar fatores organizacionais do processo decisório como fatores de racionalidade. Nas palavras de Selznick (1967, p. 31), “a organização formal constitui a expressão estrutural da ação racional”.

Essa associação, na medida em que aborda o modelo racional e o modelo organizacional de forma conjunta, delimita as perspectivas de análise desta pesquisa em duas: a racional e a política, as quais são tratadas pela literatura como suficientemente explicativas de processos decisórios. Uma síntese de evidências empíricas elaborada por Eisenhardt e Zbaracki (1992) sugere que decisões estratégicas são mais bem explicadas por meio da combinação da racionalidade limitada e de questões políticas. Pfeffer e Salancik (1974) entendem ser provável que as organizações mais formais apresentem elementos de ambos os modelos decisórios: o político e o racional. Ao estudarem a influência do processo decisório sobre decisões estratégicas, Dean e Sharfman (1996) definiram que, para serem utilizados em sua análise, os modelos deveriam ser: (i) centrais na literatura sobre tomada de decisão; (ii) lógica e empiricamente distintos; e (iii) teoricamente consistentes com a concepção de processo de decisão estratégica desses autores e capazes de impactar as decisões. Para eles, os modelos decisórios que facilmente satisfazem esses critérios são o racional e o político.

Procedimento similar ao adotado nesta dissertação – agrupar fatores do modelo racional e do organizacional sob a denominação de fatores de racionalidade – foi adotado por Alcantara (1998) em estudo comparativo de organizações públicas de saúde. Os dados levantados naquela pesquisa evidenciaram a atuação, tanto de fatores

racionais, quanto de fatores políticos nos processos decisórios analisados.

Tudo o que foi dito nesta seção, no sentido de restringir o quadro de análise desta pesquisa à política e à racionalidade, abordou a tomada de decisão de forma ampla. Num sentido mais específico, há estudos (Hills e Mahoney, 1978; Pfeffer e Moore, 1980; Pfeffer e Salancik, 1974) que tratam particularmente de decisões de orçamento que utilizam em suas análises fatores políticos e fatores racionais. Para Pfeffer e Salancik (1974), há duas classes de fatores de decisão que podem ser empregados em processos de alocações orçamentárias: uma se refere às variáveis representativas de critérios universalistas e burocráticos e a outra, a critérios particularistas ou políticos. Desse modo, complementam os autores, as decisões organizacionais, particularmente no que diz respeito às alocações de recursos, são políticas por natureza, e, para entendê-las, é necessário considerar a questão do poder das subunidades organizacionais, assim como os critérios burocráticos. Pfeffer e Moore (1980) apontam que a questão central da pesquisa sobre processo orçamentário é a extensão da participação do modelo político em contraste com o modelo racional ou burocrático nos resultados observados, e a pesquisa de Hills e Mahoney (1978) procura esclarecer se as decisões de orçamento se aproximam mais do modelo burocrático ou mais do modelo de coalizão – modelo político.

Como se pode concluir, a literatura sobre tomada de decisão, inclusive de orçamento, fundamenta a opção, nesta dissertação, por tratar o modelo racional e o modelo organizacional sob um mesmo grupo de fatores, que, juntamente com os políticos, formam o detalhamento das categorias de análise (ver seção 3.1.2, p. 64) utilizadas na fase empírica.

## 2.5 ORÇAMENTO

Além de o orçamento ser um instrumento de apoio à decisão (Brasil, 1993), a sua formulação também envolve outras decisões, pois demanda opções entre

alternativas (Murtuza, 1993). São vários os autores (Atkinson et al., 2000; Forrester e Adams, 1997; Hills e Mahoney, 1978; McGivney e Hedges, 1972; Pfeffer e Moore, 1980; Pfeffer e Salancik, 1974; Sikorski, 1991) que tratam da sua elaboração como um processo decisório.

Assim como é provável que as decisões sejam influenciadas pelo processo que seguem (Dean e Sharfman, 1996), é também provável que o conteúdo de um orçamento seja determinado pela forma como foi construído, ou seja, pelo seu processo.

Considerando esses dois aspectos – a alocação orçamentária como tomada de decisão e a importância do processo desenvolvido para tal –, são apresentados na seqüência alguns formatos de processo orçamentário, seguidos de discussão sobre a dimensão racional e a dimensão política do orçamento, relacionando-o, com isso, às perspectivas de análise da tomada de decisão discutidas anteriormente.

Segundo Chandra (1993), os orçamentos podem ser de dois tipos: o participativo e o autoritário, sendo que este é definido unilateralmente pelos níveis organizacionais superiores, e aquele, por meio da participação de todos os níveis. Atkinson et al. (2000) esclarecem que o orçamento autoritário caracteriza-se pelo baixo custo, economia de tempo e maior probabilidade de ser definido sob uma visão ampla de toda a organização, pois não se sujeita a considerações específicas e a influências políticas. Por outro lado, alertam os autores, ele contraria princípios de organização divisional e de delegação e tende a provocar falta de comprometimento dos níveis aos quais se impõe um orçamento baseado nos objetivos e políticas do topo da organização.

Já o orçamento participativo, de acordo com Walker e Johnson (1999), deveria elevar a convergência entre objetivos de superiores e de subordinados em uma organização e, segundo Moore e Jaedicke (1980), gerar maior aceitação das metas orçamentárias por parte dos responsáveis pelo seu cumprimento. Porém, nesse formato há problemas como, por exemplo, maior consumo de tempo e dinheiro, visão isolada

de cada subunidade que não percebe a interferência de suas atividades sobre as demais, e possíveis estimativas enviesadas em função de avaliações de desempenho (Chandra, 1993) ou incentivos financeiros (Dunbar, 1971; Walker e Johnson, 1999). Além disso, o tamanho da organização pode ser um aspecto determinante no grau de participação dos níveis organizacionais nas decisões. Evidências encontradas por Connor (1992) indicam que, dentre as organizações por ele pesquisadas, o grau de participação na tomada de decisão foi menos intenso para aquelas menores e menos complexas.

Como extensão do orçamento participativo surge o orçamento negociado, cujo processo se dá com o topo da organização traçando objetivos e restrições de forma ampla e com os níveis subordinados definindo os números finais por meio de participação e negociação na busca do consenso (Chandra, 1993). Conseqüências desse formato foram discutidas por Fisher, Frederickson e Peffer (2000) em estudo experimental sobre negociações de orçamento envolvendo superiores e subordinados. Esses pesquisadores encontraram evidências de que esse tipo de processo tem influências importantes nas decisões, sendo que, de um modo geral, negociações e acordos levaram à definição de metas menores em relação àquelas propostas inicialmente ou definidas unilateralmente pelos superiores hierárquicos. Segundo os mesmos autores, alguns dos fatores que levaram a tais diferenças são específicos do processo de negociação, como: (i) posições iniciais dos negociadores, por exemplo, estratégia de propor diferentemente da real intenção; (ii) normas sociais de negociação – reciprocidade de concessões entre negociadores; e (iii) troca de informações entre negociadores – a negociação pode revelar a real capacidade de realização de cada uma das partes.

### 2.5.1 Dimensão racional do orçamento

Um orçamento, enquanto idealização, pode bem ser caracterizado como uma forte expressão de racionalidade formal, exatamente pela sua função planejadora. A

utilização de orçamentos e de outras tecnologias que enfatizam o planejamento e o controle racional tem suas origens nas teorias clássicas da administração, cujo pensamento básico é vê-la como um processo de planejamento, organização, direção, coordenação e controle (Morgan, 1996). O mesmo autor afirma que muitas técnicas oriundas da visão clássica, como administração por objetivos, sistemas de orçamento, como o PPBS<sup>19</sup>, e sistemas de informações gerenciais, têm sido utilizados para impor um sistema mecanicista de metas e objetivos nas organizações, para que estas possam controlar os rumos a que podem ser conduzidas por empregados e administradores. Em estudo sobre decisões de orçamento, Hills e Mahoney (1978) analisaram diferentes concepções teóricas sobre modelos burocráticos e resumiram as suas características assumindo como pressupostos um objetivo unitário estável e um tomador de decisão capaz de elucidar o objetivo e a alocação de recursos de forma otimizada.

Sob essa concepção mecanicista, uma das responsabilidades da administração de uma organização é prepará-la para acontecimentos futuros em face dos objetivos definidos. Simon (1979), partindo da idéia de que o comportamento dos indivíduos nas organizações é planejado, isto é, orientado para metas e objetivos, entende que a falta de um objetivo tornaria a administração sem sentido, visto ser ele o principal critério para determinar o que será feito. Apesar dessa subjacência do planejamento à atividade administrativa, Simon (1993) alerta que as grandes organizações são vítimas do curto prazo na medida em que ele cria prioridades que absorvem a atenção dos administradores em detrimento de um pensamento estratégico de longo prazo.

---

<sup>19</sup> Segundo McGivney e Hedges (1972), PPBS – *Planning, Programming Budgeting System* – é uma metodologia para decisões de alocação de recursos criada nos anos 1960 pelo governo norte-americano, que ordenou às agências federais uma abordagem sistêmica das atividades de planejamento, programação e orçamento. Os autores descrevem essas três atividades como processos interdependentes e as definem como: (i) planejamento: determinação e especificação quantitativa de objetivos, inclusive alternativos; (ii) programação: otimização do *mix* de recursos necessários aos objetivos; e (iii) orçamento: processo de autorização para utilização de recursos destinados ao alcance dos objetivos e programas delineados nas fases anteriores.

Para Scott (1998), os objetivos organizacionais representam desejos e preferências, têm função utilitária, orientam a estrutura e, juntamente com a formalização, imprimem racionalidade à ação organizacional. Hatch (1997) entende que os objetivos também se relacionam à questão estratégica por servirem de ponto de contato entre os *stakeholders*<sup>20</sup>, a alta administração e os empregados.

De um modo geral, o estabelecimento de objetivos em uma organização burocrática ocorre no nível estratégico, e uma lógica hierárquica faz com que eles sejam atribuídos, na forma de metas, às subunidades organizacionais responsáveis pelo seu alcance. Como instrumento de controle, o orçamento é utilizado na definição de metas organizacionais específicas (Dunbar, 1971) e pode servir à comunicação interna acerca do que e por quem deve ser feito. Essa função comunicadora do orçamento se relaciona ao que Simon (1979) trata por modos de influência organizativa. Para ele, as decisões tomadas nos escalões superiores da hierarquia administrativa só terão efeito sobre os níveis de linha se forem comunicadas. Segundo Simon (1993), a efetividade dos planos de uma organização depende de sua disseminação e transformação em intenção de cada um dos seus membros responsáveis por decidir ou apoiar a tomada de decisão.

A teoria modernista parte da crença de que os indivíduos têm diferentes motivações para participar de uma organização, sujeitando-na à divergência interna e, por isso, determinando a criação de mecanismos de controle a fim de assegurar que os interesses pessoais sejam minimizados e que os organizacionais sejam providos (Hatch, 1997). Definir objetivos é uma coisa, outra é saber se os esforços estão sendo direcionados para o seu alcance, fazendo-se necessário o controle (Scott, 1998) para que a administração assegure que suas políticas e planos estão sendo implementados (Murtuza, 1993). Esse papel pode ser exercido pelo orçamento (Atkinson et al., 2000;

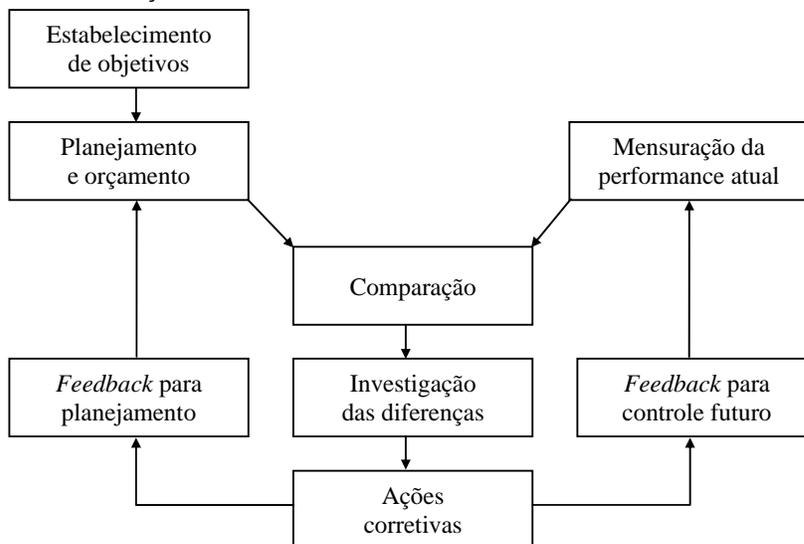
---

<sup>20</sup> *Stakeholder* é o “Indivíduo ou grupo que é afetado pelas operações de uma empresa ou pode influenciá-las” (Wright, Kroll e Parnell, 2000, p. 80).

Chandra, 1993), que, para Murtuza (1993), é o principal meio de controle na medida em que auxilia o estabelecimento de padrões e a análise das diferenças entre o ocorrido e o esperado. Dessa forma, o orçamento pode servir à avaliação de desempenho (Atkinson et al., 2000; Chandra, 1993), uma vez que estabelece metas de performance.

Conclui-se esta seção definindo orçamento, sob uma ótica exclusivamente instrumental, como um plano periódico de ação quantitativo da organização e suas subunidades (Chandra, 1993), que se origina nos planos estratégicos (Murtuza, 1993) e exerce as funções de planejamento, coordenação, controle (Nouri e Parker, 1996), inclusive de comportamentos, distribuição de recursos e avaliação de desempenho (Atkinson et al., 2000), visando, primeiramente, ao incremento do lucro (Dunbar, 1971). Essa concepção mecanicista de orçamento e o seu processo nas organizações, ilustrado na figura 2, estão teoricamente alinhados aos fatores de racionalidade formal discutidos anteriormente.

FIGURA 2 – PROCESSO ORÇAMENTÁRIO



FONTE: Moore e Jaedicke (1980, p. 11).

### 2.5.2 Aspectos políticos do processo de orçamento

De acordo com Jensen (2001), uma das principais razões que levam as grandes empresas a utilizar orçamento é auxiliar na coordenação das dispersas partes de seus negócios. Mas essa convergência para objetivos comuns não é simples, e algumas razões podem ser a tendência a abordagens diversas sobre um mesmo problema ou, ainda, o conflito de interesses. Nesse sentido, Forrester e Adams (1997) alertam para a necessidade de diferentes conceituações sobre processo orçamentário que levem em consideração, além da dimensão racional, a comportamental e, também, aspectos qualitativos, além dos quantitativos.

Não obstante a racionalidade instrumental ser inerente ao planejamento mecanicista, a dimensão política também atua nos processos de elaboração de orçamentos (Morgan, 1996). Além de planos e expectativas sobre o futuro, eles envolvem comportamentos (Chandra, 1993), por exemplo, contestações, onde recursos são escassos e subunidades competem nos processos de alocação (Pfeffer e Salancik, 1974). Para Morgan (1996), essa escassez e a conseqüente competição podem fazer com que desenvolvimentos em uma área signifiquem a exclusão de outra subunidade organizacional. Walumbwa (1999) acredita que o próprio fato de uma organização ser formada por subunidades faz com que algumas tenham maior acesso a recursos que outras. Dessa forma, segundo Hills e Mahoney (1978), o processo orçamentário das subunidades organizacionais é delineado, em parte, para atenuar conflitos e manter uma aparente harmonia entre elas.

Dentre as questões com conotação política que a visão racionalista da organização ignora é o fato de indivíduos terem objetivos próprios e agirem para o seu alcance (Etzioni, 1989). Kaplan e Atkinson (1989) alertam que quando os gestores são avaliados e promovidos com base em suas performances relativas, não se pode esperar que atuem contra os próprios interesses ao informarem sobre os níveis apropriados de

padrões, logo, o orçamento pode ser fonte de conflitos entre níveis organizacionais. Ao tratar da questão da utilização de incentivos monetários atrelados a metas, Dunbar (1971) afirma que isso pode ter reflexos na performance quando os indivíduos, se remunerados por esse meio, puderem definir suas metas, uma vez que eles o farão no sentido de reduzi-las para aumentar seus benefícios. Em estudo sobre orçamentos de vendas, Walker e Johnson (1999) encontraram evidências de que vendedores fizeram suas estimativas aquém do considerado possível, visando às remunerações baseadas no alcance das metas, enquanto os respectivos gerentes fizeram as suas em função de seus próprios objetivos de orçamento e com pouca confiança nas previsões de seus subordinados. Exemplo similar ao comportamento dos vendedores é utilizado por Clemen e Reilly (2001) para ilustrar o que chamam de viés motivacional – incentivos frequentemente levam pessoas a informar sobre probabilidades e previsões que não refletem por completo suas crenças. Evidências encontradas por Nouri e Parker (1996) sugerem que estimativas enviesadas em função de planos de incentivos são mais comuns quando há menor comprometimento organizacional por parte dos participantes do processo orçamentário.

É por motivos como esses que Jensen (2001) direciona suas críticas ao uso do orçamento como forma de referenciar retribuições e premiações aos indivíduos, o que os leva a intermináveis reuniões e negociações que se assemelham a jogos nos quais os atores podem competir por objetivos próprios, algumas vezes, inclusive, em detrimento da organização. Kaplan e Atkinson (1989) partem do pressuposto de que proprietários e administradores são indivíduos racionais sob o ponto de vista da maximização econômica e que buscam seus objetivos individuais dentro da organização e sob princípios de uma relação contratual. Para Scott (1998), as duas partes são motivadas por interesses próprios, e estes podem divergir.

Outro aspecto com implicações políticas decorrentes do orçamento é a questão da avaliação de desempenho. Pelo fato do orçamento envolver a figura do controle, ele tende a enfrentar resistências por parte das pessoas que terão de se

submeter à avaliação de performance. Segundo Moore e Jaedicke (1980), o orçamento impõe controle e, por esse motivo, não é bem recebido por muitos indivíduos, podendo ainda, se utilizado como mecanismo punitivo, ter efeitos contrários aos objetivos da organização, ou também ser objeto de disputas entre níveis gerenciais. Para Hatch (1997), há uma tendência dos agentes em resistir a sistemas que possibilitem avaliar seus desempenhos.

Essa discussão fornece subsídios para se debater em que medida um orçamento deriva de decisões baseadas em critérios racionais ou em fatores políticos. Simon (1993) entende que a maior deficiência das teorias correntes – originárias da economia – sobre organizações de negócios é restringir questões de controle, motivação e recompensas à questão financeira, desconsiderando aspectos de cultura organizacional e também psicológicos capazes de levar indivíduos a se identificarem com os objetivos organizacionais nas situações de decisão.

## 2.6 EMPRESA ESTATAL

Ao iniciar este tópico, cabe esclarecer os significados de alguns termos utilizados nas referências a organizações empresariais ligadas ao Estado, dentre eles organização estatal, empresa pública e sociedade de economia mista. Entende-se por organização estatal tanto a empresa pública quanto a sociedade de economia mista. Ambas são “empresas comerciais, com fins de interesse público”, porém, a empresa pública é aquela “em que a totalidade do capital se encontra em mãos do Poder Público” e a sociedade de economia mista é a que, “ao lado dos acionistas públicos, se encontram também acionistas privados” (Venâncio Filho, 1998, p. 445).

A legislação define como sociedade de economia mista “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada (...) para o exercício de atividade de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta”

(Brasil, 1967).

Venâncio Filho (1998) trata esse tipo de sociedade como “a associação de capitais públicos e privados” (p. 425), porém, alerta que a sua condição de economia mista não se satisfaz somente por ter o Estado como seu acionista, mas que este tenha essas empresas como “instrumentos de ação (...) utilizados para o fim de realizar objetivos administrativos” (p. 446). Para Cavalcanti (1978, p. 209), a sociedade de economia mista é “aquela em que se verifica, sob uma estrutura de direito privado, a participação financeira de uma pessoa pública e das particulares, regendo-se por normas especiais e organizada a sua administração de forma a conciliar os interesses econômicos dos sócios com o interesse público na constituição do capital da empresa e na sua administração”. Na análise mais detida das considerações de Venâncio Filho (1998) e de Cavalcanti (1978), percebe-se que este vê na economia mista uma dualidade entre o interesse público e o interesse privado, enquanto aquele salienta a preponderância do interesse administrativo estatal.

A sociedade de economia mista não é exclusividade, tampouco criação de países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, os quais costumam valer-se desse tipo de arranjo em suas políticas. Venâncio Filho (1998) esclarece que elas, na sua modalidade atual, surgiram na Europa, no fim do século XIX, tendo se desenvolvido fortemente na Alemanha, no início do século passado, quando, após a Primeira Guerra Mundial, começaram a se espalhar pelo Velho Continente. No Brasil, segundo o mesmo autor, o formato misto passou a ser absorvido com maior intensidade nos anos 1940, quando, por meio da criação da Companhia Siderúrgica Nacional, estabeleceu-se um marco da nova fase da intervenção do Estado na economia, caracterizada pela descentralização funcional via adoção da fórmula da sociedade de economia mista.

### 2.6.1 O Estado empresário e a política desenvolvimentista brasileira

Embora o surgimento das primeiras empresas estatais brasileiras não tenha ocorrido no período da industrialização – 1930 a 1980 –, é da análise de fatos dessa época que se pode apreender muito do que foi relevante para a atual estrutura do setor produtivo estatal. Nesse período, ocorreu uma verdadeira proliferação de empresas controladas pelo Estado e, para as já existentes, um alinhamento de suas configurações funcionais às políticas governamentais desenvolvimentistas.

As motivações para um governo formular políticas ou, até mesmo, investir no desenvolvimento econômico, geralmente partem de preocupações com a falta de iniciativa ou inexistência de um mercado expressivo o suficiente para iniciar esse movimento. A falta de capacidade para investir e assumir riscos por parte dos agentes econômicos também pode coibir o início das atividades. Silva Neto (1997) afirma que, se por algum motivo, o processo de industrialização não ocorre, a alternativa é o Estado atuar como empresário, visto ser ele o único agente econômico com capacidade para mobilizar poupança e para assumir os riscos que a iniciativa privada não se dispõe. Essa visão é compartilhada por Faucher (1982) na chamada tese dos espaços vazios, segundo a qual, a iniciativa privada é, na visão do poder público, insuficiente para tornar realidade o potencial de crescimento de uma economia.

Encaixa-se nessa discussão o que ocorreu com o processo de industrialização brasileira, no qual a participação do Estado não se restringiu à formulação política, mas se ampliou para a ação direta. De um modo geral, durante o período pós-guerra, a expansão do setor empresarial estatal nos países em desenvolvimento tem tido seu esforço reconhecido no sentido da promoção do desenvolvimento econômico (Kaynak, 1989), e, no caso brasileiro, parece inegável a sua importância para a alavancagem do processo de industrialização (Silva Neto, 1997).

Até 1930, a economia brasileira dependia quase exclusivamente das

exportações agrícolas, especialmente de café, cujo preço em queda, por conta da crise mundial dessa mesma época, levou o país a uma situação também de crise, à ruptura do modelo agroexportador e à conscientização de que a industrialização deveria ser a prioridade da política econômica (Vasconcelos, Gremaud e Toneto Júnior, 1999). Segundo Teixeira e Santana (1994), foi a partir daí que a administração pública, juntamente com um modelo de industrialização fortemente incentivado pelo poder público, constituiu-se no principal investidor da economia, assumindo progressivamente o papel de um Estado produtor. Para Tojal e Carvalho (1997), durante o meio século – 1930 a 1980 – em que se promoveu a industrialização do Brasil, o Estado esteve presente como o principal agente daquele processo.

O episódio que inaugurou essa nova fase do desenvolvimento econômico brasileiro e a forma de interferência do poder público na economia foi a Revolução de 1930. Ela teve papel marcante no processo de ampliação do papel estatal na economia nacional, baseando-se na crença de que somente o Estado seria capaz de modernizá-la de forma rápida e profunda (Castor, 2000). Nesse sentido, de acordo com Vasconcelos, Gremaud e Toneto Júnior (1999), o movimento de 1930 rompeu com o Estado oligárquico e descentralizado da República Velha – 1889 a 1930 – ao concentrar no governo federal o poder e os instrumentos de política econômica necessários à geração de poupança e à transferência desta para a atividade industrial.

O papel do Estado brasileiro não se diferenciou fundamentalmente de outras experiências internacionais (Abranches, 1979), não sendo uma exclusividade brasileira o fenômeno estatizante, que, aliás, ocorreu em escala mundial e envolveu países industrializados e em desenvolvimento (Almeida e Silva, 1996). Venâncio Filho (1998) cita como exemplos as políticas de nacionalizações da França e da Grã-Bretanha nos anos 1940, a forte intervenção estatal da Itália após o regime fascista e os programas de desenvolvimento econômico dos Estados Unidos nos anos 1940 a 1960. No contexto de referência mais próximo, esse movimento se deu em torno de um sentimento que tomou conta da América Latina entre os anos 1940 e 1960 de que eram

necessárias a industrialização e a substituição das importações (Almeida e Silva, 1996; Gonçalves, 1996).

Observam Vasconcelos, Gremaud e Toneto Júnior (1999) que a substituição de importações foi a forma assumida também pela industrialização brasileira, cujo processo fez com que a economia contasse com forte participação do Estado, ao qual caberiam quatro funções principais: (i) adequação do arcabouço institucional à indústria, por meio da adaptação da legislação trabalhista ao mercado de trabalho urbano, do direcionamento de capitais da agricultura para a indústria e da criação de agências estatais e de uma burocracia para gerir o processo; (ii) geração de infraestrutura básica, priorizando as áreas de energia e transportes; (iii) fornecimento de insumos básicos, tendo sido, para isso, criado o setor produtivo estatal, uma vez que o Estado deveria atuar de forma complementar ao setor privado, naquele momento sem condições de investir e assumir os riscos envolvidos; e (iv) captação e distribuição de poupança, que seriam exercidas, em boa parte, pelo Estado via sistema financeiro público.

Das funções descritas acima, a que trata do papel governamental de fornecimento de insumos é que fez com que proliferassem organizações estatais diretamente atuantes na atividade econômica por meio da produção de bens e serviços necessários à indústria. Esse fenômeno – vontade política do Estado em incentivar o desenvolvimento econômico – é apontado por Faucher (1982) e por Menon e Umapathy (1987) como um dos motivos para a criação de empresas públicas. Outros podem ser os objetivos sociais dos governos (Silva Neto, 1997), por exemplo, a intenção de controlar abusos de poder de monopólios privados (Menon e Umapathy, 1987), ou ainda, a crença de que a atuação de empresas privadas não seria economicamente eficiente em determinadas situações, como a dos monopólios

naturais<sup>21</sup> (Ricketts, 1994).

Nos anos 1960 e 1970, inspiradas no modelo empresarial privado, e buscando replicar a agilidade deste para o cumprimento de objetivos setoriais específicos, multiplicaram-se as empresas públicas e de capital misto no Brasil (Castor, 1994). Não obstante o papel que tiveram no modelo desenvolvimentista brasileiro, essas empresas muitas vezes se viram às voltas com questionamentos quanto à sua real eficácia. Segundo Castor e França (1987), nas últimas décadas as empresas estatais, motivadas por critérios setoriais de racionalidade econômica, passaram a ocupar espaços cada vez maiores no sistema produtivo e, por estarem afastadas da competição, freqüentemente foram levadas a níveis questionáveis de eficácia.

A crise financeira internacional do início da década de 1980 deu os primeiros sinais do enfraquecimento do pacto desenvolvimentista, cuja vigorosa retomada, por parte do governo Geisel, levou à falência fiscal do Estado brasileiro e à perda de apoio do empresariado (Tojal e Carvalho, 1997). Foi nessa mesma época que se iniciou a inflexão do ciclo estatizante e o esgotamento do processo de expansão das empresas estatais, que, a partir da criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais – Sest, se tornaram alvo de constante vigilância na busca de disciplina fiscal (Almeida e Silva, 1996) e de um aumento do nível de interferência em questões-chave como níveis de endividamento e de investimentos (Silva Neto, 1997).

O processo aqui descrito, permeado pela forte presença estatal no domínio econômico, fez com que no Brasil se desenvolvesse um sistema capitalista um tanto peculiar. É o que Castor (2000) denomina capitalismo à brasileira ou capitalismo

---

<sup>21</sup> Segundo Ricketts (1994), o desenvolvimento inicial da empresa pública foi motivado pela crença de que utilidades públicas como eletricidade, gás, água, telecomunicações e estradas de ferro eram monopólios naturais, pois a competição tenderia a provocar multiplicação de redes de cabos, canais e estradas, causando desperdícios de recursos. Nessa concepção, prossegue o autor, se o monopólio era inevitável, melhor que fosse operacionalizado pelo Estado, de acordo com o interesse público, a ter proprietários privados explorando o consumidor.

protegido. Para Gonçalves (1996), o papel ativo do Estado brasileiro no desempenho de funções típicas de uma burguesia nacional, que nunca existiu nos moldes tradicionais vivenciados pelos países desenvolvidos, fez com que este mesmo Estado tivesse um papel de construção, e não de manutenção da ordem econômica e social. Dessa forma, considerando que numa economia de mercado o Estado não deveria adotar qualquer medida capaz de influenciar a ação dos mercados (Polanyi, 1980), e que a presença estatal na vida empresarial brasileira foi dominante, desde o início da história do país (Castor, 2000), não é difícil concluir que o Brasil nunca pôde experimentar uma economia de mercado nos moldes das grandes economias capitalistas.

#### 2.6.2 A natureza híbrida da empresa estatal

A empresa estatal é uma espécie de organização estruturalmente dicotômica, principalmente em termos de objetivos. Sikorski (1991) apresenta uma série de fatores que formam uma dimensão pública e outra empresarial desse tipo de organização. A empresa estatal, por ser um agente econômico, se subordina ao conjunto de leis de funcionamento característico da economia contemporânea (Faucher, 1982). Por outro lado, organizações subordinadas ao controle político ao invés do econômico, provavelmente se sujeitam a múltiplas fontes de autoridade potencialmente conflitantes (Boyne, 2002). Assim, nas empresas desse tipo coexistem duas forças competidoras, uma direcionada para políticas socialmente orientadas, e outra para a eficiência baseada em mercado (Boschken, 2000), podendo esta ser comprometida por aquelas (Zahra et al., 2000).

Na realidade, a própria natureza – pública ou privada – da empresa de economia mista não é ponto pacífico entre as diversas concepções sobre a matéria. Se há quem a veja como mais uma pessoa jurídica de direito privado sob a forma de sociedade anônima (Castor, 1994), há também quem acredite que seja ela uma

organização pública se o Estado for detentor da quase totalidade das suas ações (Venâncio Filho, 1998).

A empresa estatal é uma espécie de organização com características marcantes em termos de objetivos. Como empresa, ela foi criada para produzir e vender bens e serviços, fazendo com que seu ambiente operacional se assemelhe ao das empresas privadas; por outro lado, como componente do aparelho do Estado, ela está sujeita a interferências políticas (Silva Neto, 1997). Isso faz dela uma organização com forma híbrida – características de empresa privada e possibilidade de operar como um departamento governamental (Boschken, 2000; Silva Neto, 1997). Para Menon e Umaphy (1987), os papéis que os governos associam às empresas estatais geralmente são múltiplos e conflitantes, e se tornam evidentes quando reduzidos a objetivos relacionados ao interesse público ou à lucratividade.

Abranches (1979) também discute essa ambigüidade, porém, afirma que ela é estrutural, caracterizando uma postura oscilante entre a face estatal e a face empresarial. O mesmo autor observa que isso não é um problema específico do modo de atuação da empresa estatal no Brasil, mas uma característica de organizações produtivas controladas pelo Estado nas economias capitalistas. Há, inclusive, quem considere essa natureza híbrida uma fonte de vantagens para a organização. Para Tojal e Carvalho (1997), essa mesma dualidade favorecia as organizações estatais, visto que, em função da ligação governamental, elas se credenciavam para aportes substanciais de investimentos públicos e, por conta da proximidade com o setor privado, puderam fazer com que suas burocracias adquirissem parte da racionalidade que predominava naquela esfera. Já Venâncio Filho (1998, p. 455), por sua vez, não aborda essa dubiedade com tanta naturalidade e afirma que a “duplicidade de propósitos violaria a própria essência do contrato de sociedade, naquilo que ela significa conjugação de esforços para lograr objetivos comuns”, uma vez que o Estado, ao contrário do particular, não é mero investidor que visa ao lucro.

Se, por um lado, o duplo caráter da empresa estatal lhe confere a

possibilidade de contar com recursos de ordem econômica e política de forma distinta da empresa privada, por outro, as limitações de ordem macropolítica e macroeconômica também lhe são mais aplicáveis do que para as organizações privadas (Abranches, 1979). O controle societário que o Estado detém sobre uma organização lhe dá prerrogativas – indicação dos administradores, definição de objetivos e interferência nas decisões – que, inevitavelmente, serão exercidas com algum nível de influência de interesses governamentais. A empresa estatal pode funcionar como um instrumento de política econômica na medida de sua capacidade de interferir em variáveis como preços, oferta de moeda, juros ou balanço de pagamentos (Silva Neto, 1997), ensejando, assim, uma forte probabilidade de ocorrer interferência governamental nas suas decisões.

Além das características vistas até aqui, que se concentram na ligação da empresa estatal com o poder público, há que se considerar também a sua orientação mercantil. Para Castor (1994), a empresa de capital misto nada mais é do que uma pessoa jurídica de direito privado, normalmente organizada como sociedade anônima. A obrigatoriedade de uma sociedade de economia mista atuar segundo regras de mercado, onde o lucro e o ganho desempenham importante papel (Polanyi, 1980), pode ser evocada justamente de sua natureza de sociedade anônima. A firma, como unidade econômica fundamental (Ricketts, 1994), existe por conta dos objetivos de lucratividade ou maximização de riqueza de seus proprietários ou acionistas (Brigham e Houston, 1999; Pitelis, 1993). Abranches (1979) entende que, na medida em que a empresa estatal participa do processo produtivo da sociedade, ela passa a fazer parte de uma rede de relações com outras organizações, submetendo-se, então, à mesma lógica que regula a ação das grandes empresas privadas. Para Cavalcanti (1978), a sociedade de economia mista é uma forma pela qual o Estado lança mão de uma sociedade anônima como meio de concorrer de acordo com regras de mercado e realizar sua tarefa empresarial, por isso não pode tolher as administrações dessas empresas, impedindo que atuem de forma a melhor alcançarem seus objetivos. Dessa forma, a

empresa estatal mista é uma organização pressionada não só pela sua função pública, mas também por objetivos empresariais.

### 2.6.3 Influência governamental nas decisões de orçamento de empresas estatais

O estabelecimento de objetivos de uma organização parte de outros objetivos, mais precisamente os definidos pelos seus proprietários ou acionistas. Nesse sentido, ao Estado cabe essa prerrogativa – definição de objetivos – nas empresas sobre as quais exerça o controle.

Foi visto anteriormente que esse tipo de organização possui um caráter híbrido em termos de orientação – mercantil e pública –, o que decorre justamente da existência do controle do Estado sobre uma entidade empresarial de capital misto. Essa característica tende a influenciar, senão todas, as principais atividades organizacionais. Dentre elas destaque-se, para fins desta pesquisa, o planejamento e a elaboração de orçamentos, visto que estes devem, em princípio, ser coerentes com os objetivos definidos pelo Estado na condição de controlador da empresa estatal.

No início do ciclo estatizante patrocinado pela política desenvolvimentista brasileira, observou-se um certo afrouxamento da interferência do Estado sobre suas empresas. O modelo de controle ministerial adotado no Brasil fez com que as empresas estatais gozassem de um substancial grau de autonomia, inclusive para montar estruturas de tomada de decisão sem grandes interferências dos organismos de controle (Silva Neto, 1997). No final desse ciclo, a situação econômica adversa do país provocou mudanças no quadro.

No começo dos anos 1980, essa autonomia foi reduzida em função da crença, por parte do governo, de que muito da atuação dessas empresas estava interferindo em variáveis econômicas importantes, como o déficit no balanço de pagamentos e a aceleração das taxas de inflação (Silva Neto, 1997).

Assim, a tendência de descentralização do setor público brasileiro, iniciada

nos anos 1930, e intensificada na reforma administrativa de 1965, reverteu seu curso com a implantação de um rígido controle de investimentos e de despesas de custeio das empresas estatais com vistas a uma maior disciplina fiscal que servisse aos objetivos de estabilização macroeconômica (Werneck, 1987).

Desde 1979, com a criação da Secretaria Especial de Controle das Estatais – Sest –, os orçamentos dessas empresas passaram a ser consolidados no Plano de Dispêndio Global<sup>22</sup> e a ter de se submeter à aprovação do poder executivo no início de cada exercício financeiro (Longo, 1994). Essa subordinação é forte o bastante para merecer tratamento por parte da lei maior do país. O artigo 165 da Constituição brasileira estabelece que o orçamento público anual deve compreender previsões orçamentárias das empresas estatais (Brasil, 1988).

Dessa forma, percebe-se que o processo de elaboração de orçamento<sup>23</sup> da sociedade de economia mista, mesmo sendo ela uma empresa mercantil, tende a ser influenciado pelas diretrizes orçamentárias do governo ao qual se subordina. Kaynak (1989) esclarece que nas economias de livre mercado e nas menos liberais<sup>24</sup>, a ligação entre orçamentos públicos e empresas estatais se dá por meio da consideração de aspectos específicos, como investimentos financiados por planos de alocação ou subsídios.

Não obstante a aparente redução de autonomia, atualmente são vários os

---

<sup>22</sup> Atualmente, o Programa de Dispêndios Globais e a proposta de orçamento de investimentos das empresas estatais são coordenados e elaborados pelo Departamento de Coordenação e Controle das empresas Estatais – Dest, que é vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003).

<sup>23</sup> Refere-se também ao orçamento empresarial – expressão quantitativa dos objetivos organizacionais (Chandra, 1993) –, além daquele elaborado pela empresa estatal para compor o orçamento governamental.

<sup>24</sup> O autor denomina esse grupo de países menos liberais, no qual inclui o Brasil, *mixed economies* – caracterizam-se por uma clara orientação capitalista, mas possuem empresas públicas desempenhando importantes papéis.

exemplos de empresas estatais que têm buscado tecnologias de gestão mais próximas das práticas de mercado. De acordo com Kaynak (1989), há vários exemplos de países em que empresas estatais passaram a ter de atuar em ambientes competitivos de forma autônoma, e orientada para a lucratividade dos negócios. No caso brasileiro, algumas empresas estatais têm tomado a iniciativa no desenvolvimento de modelos próprios de avaliação de desempenho como forma de responder a críticas, demonstrar o cumprimento de suas funções originais, compensar as avaliações que o poder executivo não é capaz de implementar satisfatoriamente ou, ainda, com o objetivo de controlar o próprio trabalho como organização (Teixeira et al., 1994).

### 3 METODOLOGIA

...a ciência não é outra coisa senão a consciência levada ao seu mais alto ponto de claridade.

Émile Durkheim

Um trabalho científico exige procedimentos metodológicos coerentes como o problema de pesquisa, e que levem ao alcance dos objetivos e às respostas para as perguntas de pesquisa. A metodologia empregada deve, ainda, ser coerente com os pressupostos discutidos na base teórico-empírica, visando ao desenvolvimento coeso entre teoria e evidências empíricas disponíveis e os novos dados levantados.

A seguir, são descritos os procedimentos empregados para descrever a influência da racionalidade formal e da política nas decisões de orçamento da organização estudada. Para isso, este capítulo apresenta, na sua primeira seção, as perguntas de pesquisa e as especificações conceitual e operacional do problema de pesquisa. Em seguida, apresentam-se os aspectos práticos relativos à técnica de pesquisa e aos procedimentos empregados para coleta e tratamento dos dados. O terceiro tópico conclui o capítulo evidenciando as limitações do trabalho.

#### 3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Adicionalmente à sua formulação, o problema demanda especificações analíticas de modo a restringir a parte empírica do trabalho àquilo que diz respeito ao objetivo da pesquisa. Diante disso, apresentam-se, na seqüência, as perguntas de pesquisa e as categorias analíticas definidas em função do problema de pesquisa, o qual foi assim definido: De que modo fatores de racionalidade e fatores políticos atuaram em processo de tomada de decisão desenvolvido na elaboração de orçamento em uma organização estatal brasileira?

### 3.1.1 Perguntas de pesquisa

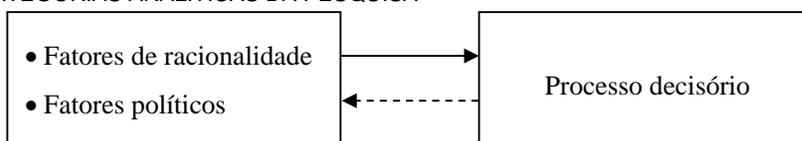
Em face dos objetivos da pesquisa, pretende-se responder, ao final deste trabalho, às seguintes perguntas:

- a) Como se deu o processo de elaboração de orçamento da organização sob estudo?
- b) Quais os principais fatores de racionalidade que atuaram no processo de tomada de decisões de orçamento dessa organização?
- c) Quais os principais fatores políticos que atuaram no processo decisório de orçamento da organização?
- d) Como os fatores identificados – racionais e políticos – influenciaram o processo decisório de elaboração do orçamento da organização?

### 3.1.2 Categorias analíticas

As categorias analíticas utilizadas nesta pesquisa são: fatores de racionalidade, fatores políticos e processo decisório. A relação entre elas é descrita na seqüência (figura 3). A figura abaixo procura ilustrar a idéia de mútua influência entre os fatores em questão e o processo de tomada de decisão. A linha contínua que estabelece relação entre as categorias analíticas indica o foco desta pesquisa, que é a influência dos fatores no processo sob análise. Não obstante, buscou-se evidenciar o entendimento de que essa relação pode ser recíproca, o que se procura fazer por meio da linha pontilhada. Nesse sentido, mesmo não sendo o interesse principal deste trabalho, nos dados analisados também são feitas algumas considerações, não exaustivas, sobre a interferência do processo decisório nos fatores em pauta.

FIGURA 3 – CATEGORIAS ANALÍTICAS DA PESQUISA



Essas categorias devem ser definidas visando a atribuir-lhes precisão de significado que eliminem ambigüidades que comumente acompanham a palavra e o seu uso (Kerlinger, 1979). Além disso, é preciso explicitar a forma como serão operacionalizadas. Servem a esses objetivos a definição constitutiva e a definição operacional<sup>25</sup> (Kerlinger, 1979). A primeira é aquela que define palavras com outras palavras, é uma definição de dicionário; a outra é uma ponte entre conceitos e observações que especifica as atividades ou operações necessárias à mensuração (Kerlinger, 1979). Desse modo, seguem abaixo tais definições.

---

<sup>25</sup> Ao tratar de definição constitutiva e de definição operacional, Kerlinger (1979, p. 45) se refere ao termo **variável**, a qual define como “símbolo ao qual são atribuídos algarismos”, logo, mais próxima de trabalhos de natureza quantitativa. Nesta pesquisa, por conta de sua natureza qualitativa, adotou-se o termo **categoria analítica**, ao invés de variável.

## Fatores de racionalidade

Definição constitutiva: Fatores que conduzem ou que se referem à “escolha consistente para maximização de valor dentro de restrições especificadas” (Allison e Zelikow, 1999, p. 18). Os fatores utilizados no trabalho estão relacionados no quadro 2.

QUADRO 2 – FATORES DE RACIONALIDADE DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

<b>Fator</b>	<b>Definição</b>	<b>Autores</b>
Cálculo	Ação baseada na projeção utilitária das conseqüências.	Kalberg (1980); Weber (2002)
Maximização de valor	Ação orientada pela maximização de eficiência, eficácia, resultados e valor econômico.	Allison e Zelikow (1999); Mouzelis (1969); Serva (1997)
Impessoalidade	Ação orientada por regras e estímulos financeiros, sem consideração de problemas humanos.	Crozier (1981); Mouzelis (1969)
Escolha racional	Objetivos conhecidos; informação apropriada; alternativas; conseqüências de cada alternativa; e escolha da alternativa que proporcione as melhores conseqüências em termos de utilidade.	Allison e Zelikow (1999); Eisenhardt e Zbaracki (1992)
Racionalidade limitada	Conhecimento incompleto sobre todas as variáveis; dificuldade de previsão de conseqüências; e impossibilidade, inclusive física e biológica, de considerar todas as alternativas. Os objetivos não são completamente realizados, sendo a solução a melhor possível.	March e Simon (1981); Simon (1979)
Padrões e processos organizacionais	Decisões como produto de processos organizacionais, envolvendo rotinas, procedimentos e programas padronizados de coordenação.	Allison e Zelikow (1999); Schwenk (1988)
Adaptação e aprendizagem organizacional	Orientação para o problema em situações não programadas, que geram aprendizado, adaptação, novas soluções e alterações na estrutura, nas rotinas e nas decisões, desde que alinhadas à cultura e aos processos organizacionais.	Allison e Zelikow (1999); Schwenk (1988)
Estrutura	A organização é uma estrutura perene que define e restringe comportamentos por meio da cultura, dos programas e das rotinas.	Allison e Zelikow (1999)
Previsibilidade	A padronização faz com que a performance atual seja a melhor fonte de previsão para a atuação futura.	Allison e Zelikow (1999)

FONTE: Base teórico-empírica.

### Fatores políticos

Definição constitutiva: Fatores relacionados a atividades que “refletem a influência dos indivíduos que procuram satisfazer suas necessidades pessoais e institucionais por meio de decisões tomadas em uma organização” (Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, 1976, p. 262). Os fatores utilizados no trabalho estão relacionados no quadro 3.

QUADRO 3 – FATORES POLÍTICOS DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

<b>Fator</b>	<b>Definição</b>	<b>Autores</b>
Negociação e persuasão	Decisões podem ser fruto de negociação, barganha e manobras de convencimento.	Allison e Zelikow (1999); Mintzberg (1985)
Poder	Habilidade do jogador para influenciar as decisões e ações do outro. Resulta da combinação entre vantagens de barganha, capacidade de utilizá-las e percepção dos jogadores sobre estas. As fontes podem ser autoridade formal, controle sobre recursos ou informações, especialidade e habilidade para influenciar e persuadir.	Allison e Zelikow (1999); Hills e Mahoney (1978)
Contingências	Contingências são capazes de determinar decisões, ações e aceitação por parte dos indivíduos. A necessidade de solução pode antecipar-se à análise criteriosa.	Allison e Zelikow (1999)
Conflito	Diversidade de considerações sobre um assunto; perspectivas de análise relacionadas ao domínio dos indivíduos; discordâncias sobre objetivos e meios; e crenças e preferências moldadas de acordo com a subunidade a que pertence o indivíduo.	Allison e Zelikow (1999); Eisenhardt e Zbaracki (1992); Mintzberg (1985); Pfeffer (1992); Schwenk (1995)
Cooptação	Tentativa velada de modificar a posição do tomador de decisão.	Eisenhardt e Bourgeois (1988)
Coalizão e cooperação	Redes de pessoas independentes que se associam em torno de uma oportunidade, ponto de vista ou problema.	Eisenhardt e Bourgeois (1988); Morgan (1996)
Interesses	Metas e interesses paroquiais ou pessoais, que podem ser diversos e conflitantes, são capazes de determinar decisões, ações e aceitação por parte dos indivíduos.	Allison e Zelikow (1999); Eisenhardt e Zbaracki (1992); Mintzberg (1985); Morgan (1996)
Influência externa	Aspectos externos à organização e ao processo decisório, às vezes conflitantes entre si, podem influenciar as decisões.	Allison e Zelikow (1999); Boyne (2002); Braga (1987)

FONTE: Base teórico-empírica.

### **Processo decisório**

Definição constitutiva: “conjunto de ações e fatores dinâmicos que se inicia com a identificação de um estímulo para a ação e se encerra com o comprometimento específico de agir” (Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, 1976, p. 246).

Definição operacional: As três categorias analíticas foram operacionalizadas por meio de análise das observações diretas e de conteúdo dos dados provenientes de documentos – normativos, comunicados e formalizações dos planos orçamentários – e de entrevistas semi-estruturadas (ver anexo 5) com indivíduos que tomaram parte de situações de decisão de orçamento.

## **3.2 DELINEAMENTO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA**

Neste tópico da metodologia, a preocupação passa a ser com os aspectos práticos necessários à execução da pesquisa. A opção metodológica não pode ser um ato discricionário ou baseado na conveniência do pesquisador; deve ser coerente com o objetivo e o problema de pesquisa que se lhe apresentam. Na seqüência, descrevem-se a estratégia de pesquisa utilizada, bem como as razões para sua escolha, além das formas de obtenção, tratamento e análise dos dados empíricos.

### **3.2.1 Delineamento da pesquisa**

Como esta dissertação desenvolve-se a partir de um problema de pesquisa sobre como se deu determinado fenômeno – processo decisório de alocações orçamentárias – que é recente e que não exigiu controle sobre comportamentos, a técnica empregada foi o estudo de caso. Segundo Yin (2001), essa estratégia é adequada quando se colocam questões de pesquisa do tipo “como” e “por que”, quando se focalizam acontecimentos contemporâneos reais, e quando não é possível controlar ou manipular eventos comportamentais relevantes. Bulgacov (1998) acredita

que a técnica tem apresentado importantes contribuições para a teoria no que se refere à análise da estrutura das relações sociais nas organizações e, em face da complexidade dos sistemas e processos organizacionais, é uma das abordagens possíveis para a investigação empírica. Para Becker (1999), o estudo de caso supõe a possibilidade de se conhecer adequadamente um fenômeno a partir da sua intensa exploração.

Considerando que o trabalho consiste na explanação sobre como fatores teoricamente distintos – racionais ou políticos – influenciaram decisões, a opção foi pela modalidade de estudo de caso único, uma vez que ele pode ser utilizado para “propor **explicações concorrentes** [sem grifo no original] para o mesmo conjunto de eventos” (Yin 2001, p. 23). A literatura demonstra que, se por um lado, o estudo de caso único está limitado ao tipo de organização investigada, por outro, tem a vantagem de trabalhar com universo claramente definido e homogêneo no qual as variáveis<sup>26</sup> podem ser consideradas com profundidade e nas mesmas condições de observação e análise (Bulgacov, 1998), sendo essa unicidade importante para o entendimento da situação (Stake, 1995).

Os procedimentos empregados são de natureza descritivo-qualitativa por serem indicados para se compreender de modo aprofundado os fenômenos relacionados ao caso estudado. A pesquisa qualitativa caracteriza-se pela busca do entendimento de inter-relações complexas dos acontecimentos (Stake, 1995) e de problemas humanos e sociais a partir da construção de idéia complexa e holística conduzida numa situação natural (Creswell, 1994). Além disso, procedimentos dessa natureza são necessários para descobrir as abordagens e as práticas empreendidas pelos tomadores de decisão nas organizações (Nutt, 2000) e podem, inclusive, proporcionar ao leitor um entendimento prático do caso por conta da narrativa empregada (Stake, 1995). A característica descritiva deste trabalho decorre do fato de

---

<sup>26</sup> Ver nota 25, p. 65.

visar à descrição de características de determinado fenômeno bem como o estabelecimento de relações entre variáveis<sup>27</sup> (Gil, 1991).

O nível de análise da pesquisa é a organização, e a unidade de análise, o processo de tomada de decisão. A perspectiva temporal é seccional com avaliação longitudinal, que consiste em investigar fenômenos que se desenvolveram ao longo de um período – processo –, porém, com os respectivos dados coletados em um determinado momento.

Ao concluir este tópico, entende-se necessária uma consideração sobre a utilização da estratégia de estudo de caso nesta pesquisa em face da preocupação que, segundo Yin (2001), muitos autores têm sobre o fato de ela fornecer pouca base para generalização científica. Ocorre que a presente dissertação não visa a esse tipo de generalização, mas sim à generalização analítica (Yin, 2001). Para o autor, “o estudo de caso (...) não representa uma ‘amostragem’, e o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística)” (p. 29). Segundo Becker (1999), todo estudo de caso possibilita generalizações sobre as relações entre os fenômenos estudados.

### 3.2.2 Fontes e coleta dos dados

Na organização estudada, o processo de elaboração do orçamento ocorre com periodicidade anual. Optou-se pelo processo desenvolvido durante o segundo semestre do ano de 2003 – o mais recente ocorrido na organização –, o qual definiu o orçamento para o ano de 2004. Essa escolha parte do pressuposto de que “fatos específicos ocorridos num passado relativamente recente (...) são relatados com um alto grau de precisão” (Selltiz, Wrightsman e Cook, 1987, p. 23). Além disso, o referido processo coincidiu com a fase de coleta de dados, possibilitando a observação

---

<sup>27</sup> Manteve-se o termo **variáveis** por ser o citado pelo autor (Gil, 1991), embora nesta pesquisa a expressão equivalente utilizada seja **categoria analítica** (ver nota 25, p. 65).

direta de algumas atividades desenvolvidas pela organização para a elaboração do orçamento. Os dados foram coletados no período de setembro a dezembro de 2003 e se restringiram a decisões tomadas no âmbito das subunidades pertencentes à matriz da organização, imediatamente subordinadas à sua diretoria.

Os procedimentos necessários à obtenção de dados envolveram a combinação de formas de coleta, o que normalmente ocorre em estudos de caso (Eisenhardt, 1989b), que se caracterizam pela capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências (Yin, 2001). Assim, recorreu-se a documentos, observações e entrevistas, que são fontes de evidências para estudos de caso citadas por ambos os autores. Especificamente para pesquisas sobre processos decisórios, Schwenk (1985) entende que se devam combinar diferentes tipos de fontes de dados. Esse entendimento é compartilhado por Allison e Zelikow (1999) que, nas definições dos modelos de análise da decisão – racional, organizacional e político –, citam comportamentos, declarações e documentos como potenciais fontes de evidências.

A coleta dos dados desenvolveu-se em duas etapas: a primeira consistiu no levantamento de documentos, e a seguinte na realização de observações e de entrevistas. Os documentos consultados (quadro 4) envolveram normativos, comunicados internos e formalizações dos planos organizacionais e foram escolhidos em função de sua capacidade de fornecer as informações necessárias ao objetivo da pesquisa (Richardson, 1999).

QUADRO 4 – DOCUMENTOS CONSULTADOS

<b>Referência</b> <sup>28</sup>	<b>Descrição</b>
D.01	Estatuto da organização
D.02	Normativo interno da estrutura organizacional
D.03	Organograma da organização
D.04	Normativo interno da arquitetura de documentos do planejamento estratégico
D.05	Regulamento do programa de participação dos empregados nos resultados da empresa
D.06	Normativo interno do sistema de avaliação de desempenho
D.07	Normativo interno do orçamento gerencial
D.08	Descrição do processo orçamentário – ano de 2004
D.09	Cronograma de elaboração do orçamento 2004
D.10	Plano de estratégias para o período 2003 – 2007
D.11	Plano de estratégias para 2004
D.12	Parâmetros estratégicos para o orçamento de 2004
D.13	Comunicado interno: Orçamento 2004 – Despesas administrativas
D.14	Premissas do cenário econômico traçado para 2004
D.15	Formalização da proposta de orçamento 2004 (apreciado e aprovado pela diretoria)

No caso dos dados obtidos na segunda etapa, as fontes foram observações diretas e entrevistas semi-estruturadas (ver anexo 5). As observações (quadro 5) consistiram basicamente em assistir a reuniões do processo de orçamento. A observação<sup>29</sup> é uma técnica adequada aos propósitos do estudo de caso, pois proporciona ao pesquisador acesso a uma ampla gama de dados (Becker, 1999) e grande entendimento do fenômeno cujas complexidades particulares podem ser descobertas em função da abordagem qualitativa (Stake, 1995). Apesar de dispendioso de recursos, é um procedimento poderoso e confiável para analisar processos decisórios (Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, 1976). Outro motivo para se recorrer à observação consiste na possibilidade, levantada por Hendry (2000), de, ao se efetuar

---

<sup>28</sup> Código utilizado, ao longo do capítulo 4, para indicar a fonte dos dados apresentados.

<sup>29</sup> Segundo Richardson (1999), a observação é a base de toda a investigação no campo social e pode ser utilizada em pesquisa de qualquer nível e em qualquer de seus estágios.

uma identificação retrospectiva da decisão – entrevistas, questionários ou documentos –, excluir-se do estudo qualquer ação estratégica que não tenha sido acompanhada de uma decisão organizacional explícita, bem como qualquer decisão não tomada, ignorada ou esquecida. Nos relatos sobre processos decisórios, é possível que os indivíduos enviesem, simplifiquem (Schwenk, 1985) ou racionalizem<sup>30</sup> suas decisões (Shafir, Simonson e Tversky, 2000). Entende-se também que a observação direta foi especialmente importante para esta pesquisa por conta da dificuldade em obter dados precisos, em entrevistas e documentos, sobre fatores políticos da decisão, em função da delicadeza com que o assunto costuma ser tratado nas organizações (Etzioni, 1989; Morgan, 1996; Pfeffer, 1992).

Relativamente ao problema de a observação tender a influenciar o comportamento dos observados, diminuindo sua espontaneidade<sup>31</sup>, o que poderia comprometer a confiabilidade dos dados (Gil, 1991; Selltiz, Wrightsman e Cook, 1987), entende-se que tal limitação foi atenuada pelo seguinte: (i) os eventos observados foram reuniões cujo número de participantes reduzia o destaque da presença do pesquisador – ele era “mais um”; e (ii) em todas elas, o pesquisador ingressou como acompanhante dos representantes da subunidade responsável pela coordenação do processo de orçamento, o que, além de possibilitar-lhe o acesso, contribuiu para sua menor exposição. O processo de observação apoiou-se na utilização de um protocolo de observação (ver anexo 3), no qual foram feitas anotações descritivas da situação observada e, ao final, sobre as impressões pessoais do observador (Creswell, 1994).

---

<sup>30</sup> O termo racionalizar, aqui, se refere à utilização de razões espúrias. Toda a decisão pode ser racionalizada após o fato, uma vez que quase tudo pode ser considerado como razão no seu relato (Shafir, Simonson e Tversky, 2000).

<sup>31</sup> Braga (1988a) trata desse fenômeno utilizando o termo “efeito intrusão”, que, segundo ela, se refere ao fato do pesquisador ser visto como alguém de fora da organização e, por isso, considerado um intruso.

QUADRO 5 – OBSERVAÇÕES DIRETAS REALIZADAS

Referência <sup>32</sup>	Evento	Duração
O.01	Apresentação do processo do orçamento 2004 às subunidades organizacionais	1 h e 10 min
O.02	Reunião sobre planos estratégicos para 2004	2 h
O.03	Conversa informal entre integrantes das subunidades de controle e de planejamento realizada ao final da reunião do item O.02 acima	20 min
O.04	Apresentação da primeira consolidação das propostas orçamentárias	40 min
O.05	Reunião entre gestor e executantes sobre metas do segmento III	1 h
O.06	Reunião entre gestor e executantes sobre metas do segmento II	1 h e 35 min
O.07	Reunião entre a subunidade de controle e gestor de recursos sobre orçamento de despesas do tipo I	1 h
O.08	Reunião entre gestor e executantes sobre metas do segmento II	50 min
O.09	Reunião entre a subunidade de controle e gestor de recursos sobre orçamento de despesas do tipo II	25 min
O.10	Reunião entre subunidades de apoio e assessoramento sobre metas de orçamento de negócios dos diversos segmentos	4 h e 45 min
O.11	Reunião entre gestor e executantes sobre metas do segmento I	1 h e 50 min
O.12	Reunião entre gestor e executantes sobre metas do segmento IV	50 min
O.13	Reuniões de ajustes no orçamento de despesas de subunidades	5 h

Ainda na segunda etapa, realizaram-se as entrevistas em profundidade com indivíduos envolvidos em situações de decisão (quadro 6). Segundo Schwenk (1995), a dificuldade de observar o processo de tomada de decisão em ação dificulta a própria pesquisa, fazendo com que o pesquisador tenha de recorrer a fontes diferentes da observação direta. Como uma dessas fontes, a adoção da entrevista fundamentou-se nas idéias de que muito daquilo que nós não podemos observar outros podem (Stake, 1995) e que cada participante conhece e se recorda de uma parcela do processo decisório (Allison e Zelikow, 1999) e de uma variedade de fatos sobre o ambiente (Selltiz, Wrightsman e Cook, 1987). Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976) acreditam que a necessidade de fazer uma análise do processo decisório total e acabado faz com que o pesquisador acredite na entrevista, visto ser a mente do

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 72.

entrevistado a melhor fonte de informação sobre a completude desse processo. A entrevista tem a capacidade de revelar informações complexas e emocionalmente carregadas, pois revela sentimentos subjacentes àquilo que foi expresso (Selltiz, Wrightsman e Cook, 1987), possibilitando ao pesquisador contextualizar comportamentos e compreender as ações do entrevistado (Seidman, 1998).

As entrevistas seguiram o roteiro descrito no anexo 5, que foi elaborado com base nos fatores racionais e nos fatores políticos (quadros 1 e 2) obtidos na fundamentação teórico-empírica. Tópicos particularmente sensíveis e que, por essa característica, merecem consideração especial na condução de uma entrevista (Selltiz, Wrightsman e Cook, 1987), como é o caso da política, que costuma ser tratada com reserva nas organizações (Etzioni, 1989; Morgan, 1996; Pfeffer, 1992), foram colocados ao final da entrevista, quando, supõe-se, exista melhor comunicação entre entrevistado e entrevistador (Richardson, 1999).

Anteriormente ao início da fase de entrevistas, o roteiro das mesmas foi objeto de pré-teste por meio de uma primeira entrevista efetuada com um indivíduo da mesma organização pesquisada. Esse pré-teste teve como objetivos definir o modo apropriado para a formulação de questões sobre comportamentos (Selltiz, Wrightsman e Cook, 1987), criar aprendizado prévio acerca de questões práticas na condução da entrevista e alertar sobre aspectos que pudessem ameaçar ou auxiliar a busca dos objetivos da pesquisa (Seidman, 1998). Já na fase de entrevistas, antes do início de cada uma, foi entregue ao respondente uma cópia do roteiro, a fim de indicar comprometimento com a delimitação e cumprimento de uma pauta pré-estabelecida (Stake, 1995).

Os entrevistados foram selecionados pelo pesquisador de forma intencional. Para isso, foram consideradas informações obtidas durante as observações diretas, fornecidas pela subunidade responsável pelo processo de orçamento ou constantes em documentos relativos a cargos, funções e responsabilidade na estrutura organizacional. Procurou-se escolher informantes que melhor auxiliassem no entendimento do caso

(Stake, 1995), melhor respondessem às perguntas de pesquisa (Creswell, 1994) e que fossem receptivos em relação ao estudo (Stake, 1995). Com relação a este último aspecto – receptividade –, Stake (1995) alerta que a sua falta pode comprometer o aprendizado sobre o caso. Além disso, buscou-se selecionar entrevistados que pertencessem a subunidades organizacionais diversas – os nove entrevistados atuavam em sete diferentes áreas da organização pesquisada.

Das entrevistas realizadas, sete foram com gerentes, uma com um analista e a última com um diretor. Para Braga (1988a), os gerentes são, de um modo geral, os responsáveis pelo funcionamento e manutenção do sistema organizacional, pelas mudanças ou não das situações, pela execução de objetivos e por outras decisões relativas a tal sistema, enfim, têm a responsabilidade pela solução de problemas e pelo processo decisório. Optou-se por incluir um analista no rol dos entrevistados em função de sua intensa participação no processo. A entrevista com o diretor ocorreu imediatamente após a aprovação formal do orçamento por parte da diretoria, e teve como objetivos o esclarecimento do ocorrido acerca das deliberações daquele nível e a descrição das fases finais do processo analisado.

O critério utilizado para determinar a quantidade de entrevistados foi o que Glaser e Strauss (1967) denominam *theoretical saturation*. Segundo os autores, neste conceito, *saturation* significa que dados adicionais não são encontrados, e o fato do pesquisador se deparar recorrentemente com exemplos similares lhe dá confiança empírica de “que a categoria está saturada” (p. 61). Outros pesquisadores utilizaram esse critério interrompendo a busca de novos entrevistados quando os relatos começaram a se repetir (Sutton e Callahan, 1987) ou quando o aprendizado incremental passou a diminuir (Eisenhardt e Bourgeois, 1988). Convém salientar que a pesquisa de Eisenhardt e Bourgeois (1988) foi sobre processo de tomada de decisão.

QUADRO 6 – ENTREVISTAS REALIZADAS

<b>Referência<sup>33</sup></b>	<b>Cargo</b>	<b>Subunidade<sup>34</sup></b>	<b>Duração</b>
E.01	Gerente	Gestão de negócios	1 h e 15 min
E.02	Gerente	Gestão de recursos	1 h e 10 min
E.03	Gerente	Gestão de recursos	1 h
E.04	Analista	Execução de negócios	1 h e 15 min
E.05	Gerente	Gestão e execução de negócios	1 h e 10 min
E.06	Gerente	Execução de negócios	1 h
E.07	Gerente	Gestão de negócios	1 h
E.08	Gerente	Controle	45 min
E.09	Diretor	-	50 min

### 3.2.3 Facilidades e dificuldades na coleta dos dados

Contribuiu para o acesso e obtenção das informações a possibilidade de contar com alguns informantes-chave dentro da organização estudada, mais especificamente na subunidade responsável pelo processo de orçamento. Segundo Yin (2001), esses informantes são sempre fundamentais em um estudo de caso, podendo fornecer informações e interpretações de um assunto e indicar fontes de dados.

Além disso, durante as etapas de coleta de documentos e de observações diretas, foi possível presenciar uma série de conversas informais que serviram, não só à obtenção de dados, mas principalmente para confirmar informações de outras fontes.

Com relação às entrevistas, em todas elas os informantes ouvidos se mostraram receptivos à pesquisa. Por outro lado, um dos gerentes contatados não respondeu à solicitação de entrevista. Assim, mesmo entendendo que suas informações seriam relevantes para a pesquisa, optou-se por outro entrevistado da mesma

---

<sup>33</sup> Ibid., p. 72.

<sup>34</sup> Os termos utilizados não correspondem às denominações das subunidades, mas à indicação de seus papéis funcionais dentro da organização estudada. Isso atende ao duplo objetivo de indicar a natureza de suas atribuições e preservar o anonimato dessas subunidades, da organização e dos entrevistados.

subunidade. Essa opção baseou-se no alerta que faz Stake (1995) sobre a falta de receptividade do entrevistado poder comprometer o aprendizado sobre o caso.

Outra dificuldade encontrada foi na fase das observações diretas. Como muitas reuniões sobre o processo ocorreram simultaneamente, em função da quantidade de subunidades da organização, foi necessário optar por aquelas consideradas mais significativas para o estudo. Embora se acredite ter optado pelos eventos mais representativos do processo, esse julgamento pode ter impedido a observação de outros comportamentos comunicativos potencialmente relevantes para esta pesquisa.

#### 3.2.4 Tratamento dos dados

Para as oito primeiras entrevistas (E.01 a E.08, quadro 6), foram solicitadas e obtidas autorizações para efetuar-se gravação de áudio. Em seguida, elas tiveram seu conteúdo transcrito, o que produziu aproximadamente cem páginas de narrativas. Para a última entrevista (E.09), julgou-se desnecessário esse procedimento, uma vez que o seu objetivo era obter algumas confirmações de dados, mais especificamente sobre as fases finais do processo decisório estudado.

As informações oriundas das observações diretas foram redigidas logo após cada evento, com vistas a descrever os comportamentos verificados, tendo por base os apontamentos efetuados nos respectivos protocolos de observação direta (ver anexo 3).

Os documentos selecionados foram organizados por meio de análise documental, de forma a classificá-los e indexá-los, visando à condensação da informação (ver anexo 4) para armazenamento sistematizado que facilitasse o acesso posterior (Bardin, 1977).

A análise dos dados se deu por meio de análise de conteúdo, que consiste num “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens,

indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (Bardin, 1977, p. 42). Essa análise foi do tipo categorial temática, buscando-se identificar unidades de significação isoláveis – temas –, o que “consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (Bardin, 1977, p. 105). A utilização desse tipo de análise é coerente com o problema de pesquisa e com o método de coleta de dados, uma vez que, segundo a mesma autora, o tema é utilizado como unidade de registro na análise de conteúdo quando o estudo envolver opiniões, atitudes, valores, crenças e tendências, bem como quando os objetos de análise forem respostas a questões abertas, entrevistas ou reuniões de grupos. A análise foi apoiada pela utilização de um protocolo específico (ver anexo 6) no qual, a cada um dos fatores do processo decisório – temas – foram associados os trechos dos discursos coletados que lhes fossem pertinentes.

Para validação dos dados obtidos utilizou-se a técnica de triangulação, que, segundo Stake (1995), consiste em obter informações adicionais visando a revisar e confirmar interpretações extraídas dos dados coletados anteriormente. Para a consecução desse objetivo, procedeu-se à combinação das informações extraídas dos dados coletados por meio das diversas formas utilizadas nesta pesquisa – revisão de documentos, observação e entrevistas (Creswell, 1994). A forma de disposição dos dados no protocolo de análise (ver anexo 6) possibilitou que eles fossem analisados de forma comparada em termos de suas fontes, auxiliando, com isso, o processo de validação. Adicionalmente, no que se refere às entrevistas, efetuaram-se comparações entre respostas obtidas visando a associar experiências dos diversos entrevistados e checar os comentários de uns com os de outros (Seidman, 1998). Segundo Yin (2001), a obtenção de informações de várias fontes distintas tem como principal vantagem o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação e torna qualquer descoberta ou conclusão do estudo de caso mais convincente e acurada.

### 3.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A primeira limitação a destacar refere-se aos possíveis vieses nos dados levantados e também nas suas análises. No primeiro caso, percebeu-se que alguns entrevistados emitiram opiniões sobre como achavam que determinadas decisões deveriam ser tomadas para que fossem “melhores” para a organização. Entende-se isso como indício de que entrevistados possam ter racionalizado<sup>35</sup> algumas de suas decisões. Relativamente às análises, cabe destacar a possibilidade de conterem vieses nas interpretações e inferências no sentido de reforçar os pressupostos teórico-empíricos que fundamentam este estudo.

A perspectiva temporal do estudo sujeita o trabalho a questões específicas do momento da pesquisa. Por exemplo, como no ano de 2003 o poder executivo federal passou às mãos de forças políticas anteriormente na oposição, a organização em pauta submeteu-se a significativas mudanças nas composições de seus órgãos de administração. Diante disso, é coerente imaginar que os comportamentos decisórios dos indivíduos entrevistados ou observados tenham sido influenciados por essa mudança.

A pesquisa restringiu a coleta de dados às subunidades da matriz da organização. Não obstante ter-se optado por estudar as decisões especificamente desse nível, a análise de dados oriundos dos demais poderia ampliar a compreensão do tema. Esses outros níveis compreendem as filiais da organização e algumas outras subunidades com atuação regional que estão inseridas em contextos sócio-econômicos muitas vezes distintos. As suas potenciais influências no processo de orçamento podem não ter sido suficientemente consideradas em função da coleta e análise de dados restrita em termos de níveis organizacionais.

---

<sup>35</sup> Ibid., p. 73.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os conceitos que eram aceitos como simples e óbvios parecem agora evasivos, vagos e mal definidos quando os ajustamos aos fatos. Não porque os fatos não se ajustem a eles. Mas sim porque são muito mais ricos, mais precisos e definidos do que o conceito ou teoria.

William Josiah Goode e Paul Kitchener Hatt

O presente capítulo apresenta os dados coletados à luz das categorias analíticas da pesquisa, visando a responder ao problema e às perguntas de pesquisa. Para tanto, segue plano expositivo em que, (i) primeiramente, descreve-se o caso estudado, com foco na caracterização da organização; (ii) na seqüência, o processo de tomada de decisão de orçamento; e, por fim, (iii) a apresentação e análise dos dados relativos aos principais fatores influenciadores do processo decisório estudado.

Os trechos de discursos que constam no texto são oriundos dos dados empíricos – observações, documentos e entrevistas. Ao final de cada um deles é referenciada sua fonte que está relacionada nos quadros 3, 4 ou 5, conforme o caso<sup>36</sup>. Nomes e outros termos que, de alguma forma, pudessem comprometer o anonimato dos emitentes dos discursos ou da organização sob estudo foram substituídos por pseudônimos, sinônimos, ou mesmo omitidos, porém, tendo-se o cuidado de não prejudicar o sentido expresso na forma original.

### 4.1 O CASO

Coerente com o objetivo que tem o estudo de caso em promover generalizações analíticas – teorias – ao invés de generalizações estatísticas – frequências – (Yin, 2001), a escolha do caso pautou-se pelos propósitos de entendimento do mesmo e de maximização do aprendizado e não pela busca de um caso que representasse outros (Stake, 1995). Nesse sentido, a organização selecionada

---

<sup>36</sup> Ver notas 28, p. 72; 32, p. 74; e 33, p. 77.

apresenta características observáveis que abrangem os constructos abordados no problema de pesquisa e que possibilitam o seu entendimento à luz do referencial teórico-empírico desta dissertação. Essas características são: (i) processos organizacionais formais orientados para a racionalidade formal – burocracia – (Kalberg, 1980; Weber, 1982); (ii) tamanho e complexidade que a tornam também uma entidade política (Hatch, 1997; Morgan, 1996; Pfeffer, 1992); (iii) existência de processo formal de elaboração de orçamento; e (iv) controle estatal.

A organização na qual efetuou-se o presente trabalho é uma sociedade de economia mista com controle societário pertencente à União. No sentido de preservar a sua identidade, denominar-se-á, para fins desta pesquisa, Estatal S/A.

Trata-se de uma empresa que, além de ter função mercantil, serve como instrumento de execução de políticas do governo federal por meio de atribuições definidas em lei (D.01). A função estatal e a própria composição societária – economia mista – da empresa fazem com que sua atuação esteja condicionada a uma lógica híbrida entre o interesse público e o interesse privado, nos termos do que foi discutido por Abranches (1979), Boschken (2000) e Silva Neto (1997). Além disso, a regulamentação e a fiscalização por parte de diversos órgãos da administração pública são altamente demandantes em suas estruturas de controle, inclusive no que se refere a previsões orçamentárias, destacadamente de investimentos. Convém salientar que no orçamento público anual deve constar o orçamento de investimentos das empresas cujo controle societário a União detenha (Brasil, 1988).

Em termos de estrutura organizacional, a Estatal S/A é formada por assembleia de acionistas – instância máxima da organização –, conselho fiscal, conselho de administração e diretoria, além de subunidades estratégicas que, por sua vez, englobam as subunidades dos níveis tático e operacional (D.01; D.02; D.03). Dentre as subunidades estratégicas existe uma com atribuição específica de controle dos resultados econômicos e que tem o orçamento como uma das tecnologias para esse propósito. As atribuições dessa área a aproximam do que Mintzberg (1995) denomina

tecnoestrutura, que, segundo o autor, se ocupa, sem estar no fluxo operacional, em prestar serviços à organização em suas tarefas operacionais, com destaque para o controle. À diretoria da Estatal S/A cabe administrar a organização por meio das ações executivas que visam ao cumprimento das deliberações da assembléia de acionistas e do conselho de administração (D.01). As composições desses dois órgãos indicam uma determinante influência governamental na administração da empresa, uma vez que à União, na qualidade de principal acionista, cabe indicar a maioria – cinco dos sete – dos membros do conselho de administração. O presidente da Estatal S/A é nomeado pelo presidente da República (D.01).

Não obstante diversas técnicas contemporâneas de administração que, de alguma forma, estão presentes na Estatal S/A, o seu processo de gestão fundamenta-se, basicamente, nos princípios clássicos planejamento, execução e controle. Os processos de planejamento têm por objetivo disponibilizar à organização uma série de documentos que contemplem objetivos de longo prazo, objetivos de negócios de curto prazo e orçamentos (D.03).

O orçamento representa a quantificação dos planos decorrentes dos objetivos de negócios de curto prazo para um determinado período (D.03). Ele é elaborado em dois níveis, de modo que o orçamento geral da organização seja formado pela consolidação dos orçamentos de todas as suas subunidades. Esses orçamentos servem às fases de execução como indicativo de metas de negócios e de limites de recursos; também servem ao controle como principal referencial de avaliação de desempenho das subunidades organizacionais (D.08). Ao definir metas organizacionais específicas, o orçamento da Estatal S/A serve como instrumento de apoio à decisão (Brasil, 1993) e como mecanismo de controle (Dunbar, 1971).

A questão da avaliação de desempenho é especialmente importante para os objetivos desta pesquisa, visto que uma de suas funções é subsidiar o programa de participação dos empregados nos resultados da empresa (D.05). A performance econômica de cada subunidade é mensurada por meio da comparação dos valores por

ela alcançados com aqueles orçados, refletindo-se também nos fatores de aferição do desempenho das pessoas que a integram. Dessa forma, os valores definidos nos orçamentos podem interferir nas recompensas financeiras dos indivíduos.

A exemplo de outras empresas pertencentes ao Estado brasileiro (Castor, 2000; Castor e França, 1987), a Estatal S/A teve seus níveis de eficiência financeira seriamente questionados, principalmente durante a primeira metade da década de 1990, quando teve de enfrentar sérios problemas econômicos. Desde então, ela vem se empenhando no sentido de imprimir à sua gestão uma intensificação de práticas orientadas para o mercado. Dentre elas, ressalte-se a preocupação com os resultados econômicos que parece ser preponderante. Ao analisar o atual momento da Estatal S/A em relação ao seu passado, um executivo entrevistado demonstrou acreditar que

Durante (...) anos ela foi extremamente dependente do governo federal (...) Como ela era vinculada ao governo federal, ela tinha algumas benesses de resultado que ela não precisava se preocupar muito em apresentar resultados. Até como o seu acionista controlador maior era o próprio governo federal, ele tinha uma relação de pai para filho. O governo não te cobrava muito e você também não dava muito ao governo por causa dessa relação. Há dez ou doze anos atrás, com a mudança, é que a gente passou então a adquirir um comportamento diferente. (E.05)

Esse mesmo executivo entende que, atualmente, uma nova estrutura de valores voltados para o mercado tem pautado as decisões da organização, inclusive de orçamento. Por outro lado, observa que a Estatal S/A tem restrições em atuar segundo princípios que, numa economia de mercado, são considerados desejáveis. Ele diz o seguinte:

Claro que a gente, apesar de participar de um mercado onde o lucro é o ponto máximo – quanto maior o lucro melhor o resultado, é o que atinge o topo, ganha o prêmio, ganha o troféu etc. –, nós também não podemos, em momento nenhum, assustar o povo brasileiro. Uma empresa como a nossa, atingindo resultado de duzentos por cento, assusta. (E.05)

Esta declaração vai ao encontro do entendimento de Menon e Umapathy (1987) sobre os objetivos das empresas estatais serem, geralmente, múltiplos e conflitantes. Afinal, a Estatal S/A, mesmo sendo uma empresa mercantil, não pode atuar da mesma forma que suas similares da iniciativa privada na busca de

lucratividade.

Nesse ponto, pode-se começar a caracterizar a Estatal S/A como uma organização estruturalmente dicotômica, visto apresentar, nos termos de Sikorski (1991), uma dimensão pública e outra empresarial. O papel estatal coexiste com os objetivos mercantis que, inclusive, são objeto de menção no estatuto da organização, ao condicionar contratações com a União à remuneração pelas atividades desempenhadas (D.01). Especificamente com relação ao processo analisado, consta como objetivo nos planos estratégicos para o ano de 2004

Atuar em Políticas Públicas, com prévia alocação de recursos e adequada remuneração.  
(D.11)

Esses exemplos demonstram a caracterização híbrida (Abranches, 1979; Boschken, 2000; Silva Neto, 1997) da Estatal S/A, uma vez que ela se subordina, simultaneamente, às características da economia contemporânea (Faucher, 1982) e ao controle político (Boyne, 2002).

#### 4.2 O PROCESSO DECISÓRIO DE ORÇAMENTO

O processo de elaboração do orçamento da Estatal S/A analisado nesta pesquisa iniciou-se no mês de setembro de 2003 com vistas a disponibilizar informações de metas de negócios e de limites de recursos para o ano de 2004. Dele participaram todas as subunidades organizacionais do nível estratégico da organização. O orçamento da Estatal S/A, cuja elaboração tem periodicidade anual, é uma tecnologia relativamente consolidada dentro da organização e com implicações em praticamente todos os seus processos administrativos.

O início de sua elaboração se deu com a cúpula da organização – conselho de administração e diretoria –, definindo objetivos e restrições de forma ampla, seguido da fase em que os níveis subordinados definiram metas de negócios e limites de recursos por meio de negociação. Por conta desse formato, ele pode ser caracterizado

como orçamento do tipo negociado, conforme define Chandra (1993), ressaltando-se que esse caráter se observou somente no nível estratégico, uma vez que as metas aí definidas seriam alocadas aos níveis tático e operacional de forma unilateral por parte das subunidades da matriz (D.08). Dessa forma, o orçamento da Estatal S/A pode ser definido, na tipologia descrita por Chandra (1993), como negociado dentro do nível estratégico e autoritário para os demais níveis. Considerando-se que a Estatal S/A é uma das maiores empresas brasileiras no seu ramo de atuação, essa configuração autoritária de orçamento é coerente com evidência empírica obtida por Connor (1992) de que a participação em decisões é mais presente em organizações menores e menos complexas.

A coordenação da elaboração do orçamento foi desempenhada por subunidade com atribuições específicas de subsidiar o controle econômico na organização. O processo decisório foi delineado de forma que para cada uma das rubricas orçamentárias<sup>37</sup> houvesse ao menos três subunidades organizacionais intervenientes. Juntamente com a subunidade de controle, atuaram no processo outros dois tipos de intervenientes: uma subunidade gestora da rubrica e uma ou mais subunidades executantes. Na estrutura da Estatal S/A está definido que à primeira cabe estabelecer políticas relativas a negócios e recursos e aos executantes cabe a operacionalização dos negócios ou dispêndio dos recursos, ou seja, o cumprimento das metas ou limites de gastos. Nesse ponto, cabe notar uma particularidade da organização estudada em relação ao que foi relatado na base teórico-empírica sobre negociações de metas orçamentárias. Enquanto a literatura consultada trata de negociações entre diferentes níveis hierárquicos, na Estatal S/A, num primeiro momento, elas ocorrem entre subunidades de mesmo nível, no caso, representadas pelas figuras do gestor e do executante de rubrica orçamentária.

---

<sup>37</sup> Rubrica orçamentária é o código ao qual se atribui a quantificação monetária representativa da meta ou limite orçamentário para um determinado período.

A elaboração do orçamento se desenvolveu em duas etapas, uma de proposição e outra de convergência. Na primeira, as subunidades elaboraram propostas de metas de negócios e de limites de recursos considerados necessários às suas atividades. As proposições dessa fase foram construídas separadamente, sob as óticas das subunidades gestoras e das subunidades executantes, o que resultou em duas propostas iniciais de orçamento.

A segunda etapa envolveu processo de alinhamento das diferentes visões sobre quais deveriam ser os montantes de metas e de limites orçamentários. Foi a fase em que, por meio de negociações, se buscou o consenso acerca dos valores. Essa configuração, ou seja, a negociação para a busca de consenso em face das diferentes visões de um problema, confirma a existência de uma dinâmica departamental potencialmente geradora de movimentos políticos (Mintzberg, 1985) e capaz de interferir nas decisões (Dean e Sharfman, 1996) de orçamento (Fisher, Frederickson e Peffer, 2000). Consideradas esgotadas as alternativas para decisão no nível das subunidades, algumas discussões passaram então a envolver a diretoria da empresa, onde o aspecto da autoridade formal se mostrou atuante em algumas decisões (ver seção 4.4.2, p. 122). Segundo relato de um dos entrevistados (E.09), também a negociação de metas de negócios se fez presente no âmbito da diretoria da Estatal S/A. Esses dois aspectos – uso da autoridade formal e negociação – indicam que também na cúpula da empresa o processo decisório foi influenciado por fatores de ordem política.

Finalmente, depois dos ajustamentos das propostas entre gestores, executantes e diretoria, o orçamento foi submetido à apreciação e à aprovação formal dos órgãos superiores de administração – diretoria e conselho de administração. Cabe salientar que as metas de negócios e os limites de gastos aprovados no orçamento para o ano de 2004 não foram capazes de satisfazer aos indicadores esperados no início do processo de orçamento e definidos formalmente (D.15) na fase de planejamento

estratégico da Estatal S/A – retorno sobre o patrimônio<sup>38</sup>, eficiência<sup>39</sup>, cobertura das despesas<sup>40</sup> e receitas por cliente<sup>41</sup>.

O processo de alocação orçamentária analisado se associa ao modelo geral de processo decisório de Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976) (figura 1) por ter se desenvolvido de forma não linear, caracterizado por interrupções, atrasos e reconsiderações de fases e procedimentos anteriores, dentre elas os ajustes demandados pela diretoria em decisões tomadas por subunidades.

#### 4.3 FATORES DE RACIONALIDADE NO PROCESSO DECISÓRIO

A utilização de orçamentos por parte da organização já é em si um aspecto de racionalidade formal na medida em que se propõe imprimir um planejamento mecanicista às suas atividades. Morgan (1996) salienta que o orçamento é típico desse tipo de planejamento. Na Estatal S/A isso é marcante, visto acreditar-se que o orçamento é uma tecnologia capaz de imprimir racionalidade à ação organizacional na busca de objetivos previamente definidos. Essa crença é tão grande a ponto de constar nos normativos internos que

A otimização do resultado esperado **só** [sem grifo no original] será alcançada com a realização dos valores que foram orçados. (D.07)

As funções que a organização atribui ao orçamento são tipicamente associadas a conceitos da Escola Clássica de Administração, como planejamento, coordenação e controle. Para a Estatal S/A, o orçamento serviria a essas três funções,

---

<sup>38</sup> Relação percentual do lucro sobre o patrimônio líquido.

<sup>39</sup> Relação percentual de despesas administrativas sobre ganhos comerciais ou operacionais.

<sup>40</sup> Relação percentual de receitas com serviços sobre despesas administrativas.

<sup>41</sup> Razão entre receitas com serviços e total de clientes.

uma vez que:

nele estão contidos os valores que atendem aos objetivos e diretrizes definidos pela alta administração no processo de planejamento (D.07);

O seu cumprimento facilita a harmonização da atuação de todas as unidades (D.07);

Os planos quantificados nos orçamentos: a) revelam aos gestores a contribuição que se espera deles; b) propiciam condições para o acompanhamento e controle dos negócios; c) possibilitam a avaliação de desempenho, através da comparação entre orçado e realizado; d) possibilitam a tomada de ações corretivas. (D.07)

Na seqüência, são descritos e analisados os principais fatores de racionalidade do processo de tomada de decisão de orçamento da Estatal S/A, bem como a forma de atuação de cada um deles. De um modo geral, todos puderam ser verificados como presentes, porém, um dos fatores – escolha racional – teve atuação menos intensa, ou menos perceptível dentro dos limites deste trabalho. Entende-se que este aspecto é coerente com a teorização sobre a racionalidade limitada (March e Simon, 1981; Simon, 1979), cujos aspectos se mostraram significativos no processo decisório analisado. Os demais fatores – cálculo, maximização de valor, impessoalidade, racionalidade limitada, padrões e processos organizacionais, adaptação e aprendizagem organizacional, estrutura e previsibilidade – foram verificados mais claramente.

#### 4.3.1 Cálculo

A concepção de orçamento na Estatal S/A apresenta indicações de racionalidade advinda do cálculo na medida em que se acredita na sua capacidade de projetar conseqüências de decisões tomadas no presente, no caso, decisões de alocações orçamentárias. Nos normativos internos, conceitua-se o orçamento como o

Documento que traz a quantificação dos planos do Conglomerado e permite a simulação dos resultados econômicos decorrentes da atuação desejada. (D.04)

Essa capacidade de antecipação atribuída ao orçamento faz da sua construção

um processo decisório caracterizado pela racionalidade, visto tratar-se de uma questão de maximização de utilidade por meio da escolha entre alternativas cujas conseqüências possam ser antecipadas, conforme aponta Brasil (1993).

Em termos de critérios utilizados nas definições de metas de negócios, ou mesmo de limites de recursos, houve a utilização de indicadores quantitativos que, acreditava-se, poderiam tornar as escolhas mais objetivas, ou seja, baseadas em cálculos. Esses critérios incluíram expectativas sobre os ambientes macro e microeconômico e sobre necessidades de recursos para viabilizar a busca dos objetivos organizacionais previamente definidos. Os aspectos macroeconômicos envolveram a definição de uma série de premissas para a economia internacional e doméstica que balizaram a confecção de cenários de taxas de juros, de inflação, de câmbio e de projeções da balança comercial para o ano de 2004 (D.14). Um dos entrevistados assim definiu o modo de influência desses cenários nas decisões de orçamento:

A gente olha o mercado, olha o... a gente analisa o cenário que passam pra gente. Por exemplo, para a gente orçar qualquer produto em dólar, a gente vê a balança comercial pra ver em quanto está a exportação, e olha como é que vai estar a balança comercial na projeção que passam para a gente. Orçar produtos que têm por base... que historicamente têm por base o crescimento com a taxa de juros, como a Selic<sup>42</sup>, a gente olha qual é a Selic projetada para o ano que vem pra poder ter uma noção de quanto você vai crescer. Então, a gente toma por base o cenário projetado. (E.04)

Mesmo em fases anteriores ao orçamento propriamente dito, em que se definiram planos que orientaram a sua elaboração, houve considerações sobre estimativas para a economia do país. Um executivo de subunidade de negócios relatou que estava construindo seu plano de negócios

dentro de uma realidade de mercado que está se mostrando viável a partir de agora; quer dizer, a gente passou um ano complicado, um ano turbulento (...) Nós tivemos quedas violentas no início do segundo trimestre deste ano [de 2003], coisa que nós estamos começando a recuperar agora (...) Nós vemos que há uma perspectiva de melhoria para

---

<sup>42</sup> Taxa média de remuneração de títulos da dívida pública brasileira. Sua meta, estipulada mensalmente pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil, serve de taxa básica de juros da economia doméstica.

frente; então, em cima desses números é que nós estamos trabalhando. (O.02)

CrITÉRIOS microeconômicos utilizados se referiam fundamentalmente ao setor da economia do qual a Estatal S/A faz parte e a recursos necessários à realização dos negócios. Um dos aspectos considerados nas decisões de metas de negócios foi o tamanho do mercado em que a empresa atua, levando-se em conta, também, outras empresas concorrentes no mesmo setor. Um dos entrevistados, responsável por execução de negócios, esclareceu que na definição de metas de negócios considerou-se a

participação no mercado, quer dizer, toda projeção orçamentária para o ano seguinte tem um comparativo levando em consideração a participação de mercado. Comparativo com os principais [concorrentes]. (E.06)

Essa questão de potencial de mercado foi analisada também sob aspectos regionais, ou seja, como a organização atua em todo o território nacional, e este apresenta características distintas em cada uma de suas regiões, considerou-se tal diversidade nos cálculos. Um gerente de subunidade de negócios comparou o atual processo de orçamento com os do passado dizendo que

até bem pouco tempo atrás era feita a meta e era pulverizada pro país inteiro. Não se levava muito em consideração características de cada região e aí se cobrava dessa forma; era mais ou menos linear (...) O que é que a Estatal S/A está fazendo agora? Ela está atomizando e está direcionando os seus esforços na região pra aquilo que a região tem de potencial. (E.01)

Sobre esse exemplo da definição de metas com base em potencial de mercado, cabe observar que isso evidencia também a influência do fator padrões e processos organizacionais, o qual será abordado mais adiante (ver seção 4.3.6, p. 105). Definir metas com base em potencial de mercado é algo prescrito pelos normativos internos da organização, logo, indica que as decisões seguiram também o modelo organizacional (Allison, 1971; Allison e Zelikow, 1999), cujos fatores são nesta pesquisa tratados como racionais. Dentre as atribuições normativas das subunidades

gestoras de rubricas orçamentárias<sup>43</sup> consta definir

metas e estratégias para o item, de acordo com o (...) potencial de mercado. (D.07)

O fator cálculo também envolveu considerações sobre recursos necessários à efetivação dos negócios visados. As decisões de alocação de recursos levaram em conta montantes projetados para os negócios e também estimativas de reajustes de preços que sensibilizariam gastos da empresa. Um dos executivos entrevistados relatou o seguinte:

Em geral, quando a gente se prepara para o orçamento, nós procuramos identificar quais são as ações, quais são os projetos da área. Para cada projeto a gente tem, em geral, um modelo em que você tem um desenho de toda estratégia que você vai realizar. Para você suportar essa estratégia você começa a definir que recursos você precisa para implantar essa estratégia. Então, você começa a definir recursos humanos, de tecnologia, de atendimento na rede [de filiais], enfim, você começa... tem uma metodologia e você vai identificando todos os recursos necessários. A partir desse recurso eu vou identificar que despesas eu teria de realizar para, na verdade, suportar esses recursos na realização do projeto. (E.07)

Num exemplo mais específico de orçamento de recursos, outro entrevistado descreveu que os valores orçados,

realmente, foram baseados em cálculos e projeções. Para cada item envolvido nós pegamos indicadores e também séries históricas. A projeção da inflação, no caso também do item deslocamento a serviço, aí vai envolver diárias de hotel, nós procuramos projeção dos índices que corrigem diárias de hotel, gasolina, fazemos uma cesta de itens e tiramos um percentual e jogamos naquele item. (E.03)

O fator cálculo, ou seja, a utilização de critérios quantitativos para determinação de metas, chegou a ser utilizado, inclusive, no intuito de evocar racionalidade ao processo frente a uma tendência que começava a se delinear: após as primeiras projeções, em que o lucro estimado não atendia aos objetivos previamente definidos, cogitou-se que a autoridade formal da diretoria da Estatal S/A viesse a determinar algumas decisões. Em uma das reuniões para ajustes nos orçamentos de

---

<sup>43</sup> Ibid., p. 86.

despesas (O.13), um executivo ponderou que os limites em pauta não poderiam seguir a regra do não aumento que se cogitara ter o presidente da Estatal S/A determinado. Segundo esse mesmo executivo, a despesa não cresceria na mesma proporção do aumento de negócios, pois a tendência era ter-se algum ganho de escala, porém, dever-se-ia ponderar que o maior número de clientes demandaria algum aumento no orçamento de despesas, sob pena de não serem realizados alguns negócios. Essa preocupação tinha sentido na medida em que considerava uma característica da organização em termos de autoridade formal na tomada de decisão, especialmente quando se trata de recomendações ou mesmo de sinalizações do seu presidente. Sobre essa característica da Estatal S/A, dois outros executivos relataram:

É uma empresa extremamente, por exemplo, presidencialista. (E.05)

se o presidente da empresa disser o seguinte: “Eu quero que você faça um estudo: ao invés de vinte por cento de retorno sobre o patrimônio líquido, eu quero que vocês simulem vinte e dois por cento”. Esses vinte e dois por cento; é aquilo lá. Então, muitas vezes isso é uma colocação que passa a ter força normativa. Então, o poder formal, pela hierarquia da empresa que nós vivemos, ele passa a determinar o seu número final. (E.06)

Os aspectos descritos neste tópico, muitos dos quais relacionados a cenários econômicos que dependem de projeções, corroboram a idéia da racionalidade do capitalismo ser extremamente dependente do cálculo matemático (Weber, 2002), associando-se ao conceito de racionalidade adotado nesta pesquisa que é a do tipo formal (Kalberg, 1980).

#### 4.3.2 Maximização de valor

O fator maximização de valor econômico é pressuposto básico da própria existência do orçamento dentro da organização. A subunidade que coordena a sua elaboração e o utiliza como uma ferramenta de controle econômico, o que é a sua grande atribuição na estrutura da organização, tem, dentre as suas responsabilidades formais,

garantir a existência de informações de custos, de resultados e desempenho econômico da Estatal S/A (...) com o objetivo de induzir ações que otimizem o resultado econômico. (D.02)

Mesmo na fase que antecedeu o início do processo de orçamento, a diretoria da Estatal S/A definiu indicadores de objetivos estratégicos que deveriam nortear as decisões de orçamento totalmente orientados para o aspecto da lucratividade. Dentre eles constavam índice de retorno sobre o patrimônio líquido da empresa, índice de eficiência, índice de cobertura das despesas e valor de receitas por cliente<sup>44</sup> (D.12).

Já na fase de orçamento, a questão valor econômico esteve presente como uma das principais medidas de avaliação das propostas e do próprio orçamento que se construía. Assim como na fase de planejamento a diretoria definira alguns indicadores, todos com foco em resultado, na fase de orçamento esse mesmo foco foi evocado como a principal orientação para as decisões. Nas palavras de um dos gerentes entrevistados,

A decisão hoje... ela está pautada no resultado econômico, basicamente no resultado econômico. Começa a projetar e verifica se esse resultado econômico, se essas projeções estão atendendo o resultado econômico, ou não. Então é basicamente isso. (E.02)

Na estruturação analítica do orçamento, no que se referia às metas de negócios necessários ao alcance dos objetivos organizacionais e aos recursos demandados, considerou-se também o aspecto do retorno destes, ou seja, o comprometimento de recursos deveria ser feito em função da sua capacidade de gerar a rentabilidade esperada. Um dos entrevistados relatou:

Em geral, quando a gente define o objetivo que eu quero atingir e a despesa que eu vou efetuar para realizar esse objetivo, no geral, a gente observa a questão do retorno da empresa. Eu procuro sempre dimensionar quanto eu estou investindo, quanto estou disposto a gastar e qual é o meu retorno. Normalmente nós trabalhamos olhando o retorno esperado. Uma expectativa do resultado em função daquele investimento que estou fazendo (...) Então, cada decisão de investir, de orçar um recurso para um projeto está muito ligada ao resultado esperado. Então, aquele projeto, ele só vai realmente – só vou tomar decisões de investir nele – se ele me der o resultado esperado. (E.07)

---

<sup>44</sup> Ibid., p. 88.

Os indicadores dos objetivos definidos pela cúpula da empresa serviram de critério de avaliação das propostas orçamentárias, destacadamente os índices de rentabilidade e de eficiência<sup>45</sup>, procurando-se, inclusive referenciá-los com os observados no mercado em que a empresa atua. Um gerente de subunidade de execução de negócios definiu da seguinte maneira os principais critérios utilizados nas decisões:

retorno sobre o patrimônio líquido da organização, quer dizer, você mantém o retorno do patrimônio como um dos principais indicadores (...) no final das contas, o que tem que prevalecer é o retorno sobre o patrimônio líquido (...) índice de eficiência, ou seja, você precisa alcançar um determinado índice de eficiência, normalmente comparável ao mercado. (E.06)

Essa orientação para objetivos centrados no interesse econômico é um dos pressupostos da definição que Serva (1997) dá à ação racional instrumental. Os indicadores utilizados como referencial para construção do orçamento lhe atribuem contornos racionais na medida em que orientaram a ação organizacional para maximização da eficiência e produtividade (Mouzelis, 1969) dos recursos (Serva, 1997) e do resultado econômico (Allison e Zelikow, 1999).

Um fenômeno a destacar é que nos discursos dos entrevistados havia clara orientação para o resultado máximo, porém, as suas propostas iniciais indicaram resultado consideravelmente aquém do esperado nos planos estratégicos. Na reunião (O.04) com todas as subunidades de nível estratégico que marcou o início do processo de convergência – alinhamento de propostas –, a subunidade de controle apresentou projeções decorrentes das propostas dos responsáveis por atingir as metas – executantes. Ali se evidenciou que o lucro estimado com base nessas propostas não atendia ao valor esperado pela diretoria da Estatal S/A. Não se quer com isso dizer que as decisões subjacentes não se pautaram pelo objetivo de resultado econômico. Acontece que, durante o processo de construção, outros fatores interferiram no

---

<sup>45</sup> Ibid., p. 88.

processo e também nas decisões, porém, isso não eliminou o fator maximização de valor, mas o fez coadjuvante de outros fatores. A presença desse fator, por mais que outros possam ter comprometido sua preponderância, acabou sendo garantida pela própria estrutura do processo orçamentário. Se, na fase de planejamento, definiu-se um objetivo de lucro ou de retorno do capital investido, nas fases de orçamento, fatalmente, decisões caminharam nessa direção. Isso fica mais claro na declaração de um gerente que participou intensamente desse e de outros processos de orçamento:

Tipo de orientação: resultado máximo e eficiência, as decisões sobre orçamento, enquanto decisão final. Enquanto construção, eu acho que ela segue uma lógica de avaliação de desempenho. (E.08)

Ou seja, por mais que outros fatores, como interesses na avaliação de desempenho de pessoas ou subunidades (ver seção 4.4.7, p. 133), pudessem interferir no processo, a organização, suas metas, seus processos, enfim, a burocracia, acabavam por conduzir muitas decisões no sentido dos seus objetivos.

Além disso, não obstante os entrevistados alegarem que se orientavam pelo resultado, e as propostas iniciais das subunidades não atingirem o esperado, não se pode concluir pela ausência do fator maximização de valor nas decisões, uma vez que cada subunidade fez suas primeiras estimativas e propostas isoladamente e nem sempre contando com informações suficientes, inclusive, no que se referia aos objetivos da organização. Esta questão será retomada na seqüência, quando forem abordados os outros fatores, destacadamente o que trata de limites da racionalidade (ver seção 4.3.5, p. 100).

### 4.3.3 Impessoalidade

Mesmo com relativa dificuldade de precisar o modo de atuação desse fator, percebeu-se que, de um modo geral, as decisões não levavam em conta considerações sobre problemas humanos que pudessem ser afetados por elas. Não obstante, os dados levantados indicam certa ambigüidade, visto que houve alguma preocupação de ordem

pessoal no momento de se definirem algumas metas. Porém, isso foi restrito às fases iniciais das proposições orçamentárias.

De certa forma, a quase ausência de considerações sobre o tema nos dados levantados indica decisões restritas a questões financeiras, o que, para Crozier (1981), é pressuposto do modelo mecanicista. Mesmo as menções de que na hora de decidir sobre valores de orçamento eram considerados aspectos humanos, pois as metas teriam de ser cumpridas por pessoas, percebeu-se uma orientação utilitária – racional – nessa consideração, ou seja, a questão financeira como fim, e considerações pessoais, do tipo satisfação dos empregados, como meio. Segundo um dos gerentes entrevistados,

Leva-se em consideração muito, muito, ainda mais agora, a questão do relacionamento interno. A idéia é: vamos trabalhar, vamos desenvolver o máximo possível, mas sempre de uma maneira muito agradável. Trabalhar feliz, essa é a idéia. Porque realmente, na ponta (...) tem funcionário, são seres humanos e que, certamente, tocados no ponto certo eles conseguem desenvolver muito mais, conseguem vender muito mais, conseguem produzir muito mais. (E.01)

Essa consideração, pretensamente zelosa do aspecto humano, mas, na realidade, orientada para resultado econômico, confirma o entendimento de Crozier (1981) sobre o pressuposto da teoria racionalista clássica da administração científica da preferência aos estímulos financeiros em relação aos problemas do indivíduo, que definitivamente, é visto como parte de uma máquina.

O fator impessoalidade é especialmente sensível uma vez que o orçamento da Estatal S/A serve de referencial à avaliação de desempenho, que, por sua vez, serve ao programa de participação dos empregados nos resultados da empresa (D.05). Também nesse aspecto, foi possível observar uma preponderância dos objetivos financeiros da organização sobre as considerações pessoais nas decisões. Um executivo declarou que

A avaliação de desempenho é uma consequência do número que você define, ela não é um pré-requisito pra determinação do número (...) A questão voltada pro pessoal é secundária. (E.06)

Porém, como as decisões de orçamento acabam tendo consequências para os

indivíduos que compõem a organização, essa impessoalidade não é absoluta, conforme já constatara Steiner Neto (1998) sobre as expectativas de grupos de interesses serem consideradas pelo tomador de decisão. Um dos entrevistados de subunidade de negócios esclareceu que

sempre pensa em quanto essa meta ou esse produto vai influenciar a avaliação de desempenho daquela dependência<sup>46</sup> pro ano que vem. Se a gente exigir demais e eles não conseguirem atingir, vão ficar prejudicados e o que a gente vai ouvir de reclamação. Prejudica a pessoa, prejudica o desempenho da pessoa, o estímulo dela de trabalhar e continuar dando um resultado, porque se estou exigindo de uma dependência um resultado muito alto e, mesmo que ela tenha um resultado muito alto, só que não atinja esse mais alto que eu orcei, isso vai gerar um desestímulo nas pessoas que trabalham lá. Ou seja, elas trabalharam bastante, atingiram um resultado altíssimo, só que a minha expectativa era maior ainda e eles ficaram prejudicados na avaliação. (E.04)

Ainda assim, esta declaração, aparentemente preocupada com considerações humanas, traz indicação de intenção utilitária na medida em que considera o risco de comprometimento do objetivo de lucratividade se as pessoas perderem o “estímulo” para continuarem “dando um resultado”.

#### 4.3.4 Escolha racional

A escolha racional, que envolve objetivos, alternativas, conseqüências e escolha, é fator central no modelo racional, segundo o qual a organização é vista como um ator unitário capaz de tomar decisões ótimas em termos de utilidade. Esse fator não foi tão claramente observado como os demais. A sua caracterização, na forma plena, não foi verificada no processo, o que vai ao encontro dos pressupostos da teoria da racionalidade limitada (March e Simon, 1981; Simon, 1979), esta sim confirmada pelos dados levantados.

Não obstante, foi possível observar indicações de escolha racional, como no caso de normativos internos da empresa em que se identifica uma certa unicidade da

---

<sup>46</sup> Na Estatal S/A, comumente as suas filiais são chamadas de dependências.

organização, o que é típico do modelo racional. No regulamento do programa de participação dos empregados nos resultados da empresa consta que

Caberá à Estatal S/A elaborar as metas globais semestrais a serem atingidas por todas as Unidades da Empresa. (D.05)

Outro exemplo verificou-se em reunião (O.11) entre a subunidade de controle, uma subunidade gestora e uma executante de negócios, quando se discutiam alternativas de produtos e valores de metas. Nessa reunião, um dos gerentes disse ser perfeitamente possível aumentar as metas que tinham sido propostas até o momento, mas para isso seria necessário rever a política de preços, de modo a tornar mais atrativos os produtos que se pretendesse colocar. Por outro lado, ele se mostrou preocupado com a questão da rentabilidade, que fatalmente se reduziria caso a decisão fosse reduzir preços. Naquele momento, discutia-se uma proposta de metas de recursos necessários para outras operações que, no final das contas, se orientava para a busca da lucratividade esperada, logo, havia um objetivo. As alternativas discutidas passavam por definir metas maiores ou menores para um ou outro produto; além disso, cogitou-se da alternativa de reduzir preço para buscar maior volume de negócios. Cada uma das alternativas consideradas, no que se refere aos tipos de produtos a serem priorizados no orçamento, teve suas conseqüências analisadas em termos de rentabilidade e riscos envolvidos. A discussão não foi conclusiva sobre a alternativa a escolher, tendo que ser retomada mais adiante.

Essa retomada deu-se já no nível da diretoria, porém, aí, considerando não somente alguns negócios, como na reunião citada acima, mas todo o orçamento da organização. À subunidade de controle foi solicitada a elaboração de alternativas de orçamentos que se diferenciavam entre si pela ênfase dada em alguns tipos de negócios. Em seguida, construiu-se proposta final de orçamento, tendo em sua composição o teto de despesas definido anteriormente (ver seção 4.4.2, p. 122), porém, sem atingir a projeção de rentabilidade originalmente tencionada (E.09). Como principal aspecto de escolha racional dessa fase, pode ser citado o foco nos objetivos

organizacionais, destacadamente o de rentabilidade do capital investido. Os ajustes efetivados no orçamento, visando a esse objetivo, foram efetuados por um reduzido número de participantes – diretoria e subunidade de controle –, o que indica aproximação dessas decisões ao caráter monolítico das escolhas organizacionais, conforme descrito por Schoemaker (1993).

Diante dessas considerações, verificou-se que a decisão final se deu, em algum grau, sob pressupostos da escolha racional – objetivo, alternativas, conseqüências e escolha – (Allison e Zelikow, 1999; Eisenhardt e Zbaracki, 1992), não obstante suas limitações (March e Simon, 1981; Simon, 1979) e os diversos fatores que se sucederam até aquele momento para se chegar às alternativas analisadas.

#### 4.3.5 Racionalidade limitada

A limitação da racionalidade se mostrou nos diversos componentes do que seria um processo de escolha racional. Objetivos não eram totalmente conhecidos, a quantidade de alternativas era restrita, as conseqüências de cada uma delas não puderam ser todas antevistas e, conseqüentemente, não se podia ter certeza de que as decisões levariam ao resultado máximo.

De um modo geral, os entrevistados relataram ter conhecimento dos objetivos, pois todos estavam acompanhando o processo de elaboração dos planos que os estavam definindo. Porém, nesse ponto, cabe sublinhar que nesse processo ainda **estavam** definindo-se alguns objetivos, logo, nem todos eles eram plenamente conhecidos para o processo decisório de orçamento já iniciado. Esse aspecto foi abordado por Eisenhardt e Zbaracki (1992), ao verificarem empiricamente que objetivos organizacionais não são claros e se modificam ao longo do tempo. Em uma das reuniões observadas (O.02), um executivo reclamou do processo em curso pelo fato de se estar elaborando o orçamento sem que os planos para cada segmento de negócios estivessem definidos, sendo que estes deveriam orientar a confecção daquele.

Além disso, percebeu-se que mesmo os objetivos já formalmente definidos não eram de pleno conhecimento de todos os envolvidos no processo. Um gerente que tratou do orçamento de uma parcela significativa de recursos declarou:

pleno conhecimento dos objetivos? Pelo contrário, tem coisas que eu nem me lembro do objetivo (...) não dá para eu dizer: nosso objetivo é esse, nós podemos chegar nesse nível, nós temos clareza de quanto podemos investir. Isso não tem. Nós estamos discutindo investimento para o ano que vem... mas não tenho. Hoje estamos com um montante alto e eu não sei se esse montante alto vai atender ou não. Eu posso chegar até aqui e esta estratégia está correta? A Estatal S/A pode absorver esse investimento? Não tem clareza nem nada disso não. (E.02)

Ao ser questionado com relação à existência de um processo e documentação formais dos planos da organização para o ano cujo orçamento estava sendo discutido, o mesmo gerente disse que

Não é passado para quem elabora [o orçamento]. Nós não temos... eu que já estou há oito anos, nós não temos acesso a essa documentação até hoje. Não, não tenho plena informação. (E.02)

A consideração da totalidade de alternativas e variáveis durante o processo também não foi possível, corroborando a idéia de que a racionalidade pode ser limitada inclusive por questões de ordem física e biológica (March e Simon, 1981). Uma das dificuldades alegadas para a impossibilidade de se esgotarem todas as alternativas de ação se relaciona à questão do ambiente complexo, mais especificamente ao infinito número de possibilidades que o mesmo oferece. Ao ser questionado sobre a consideração de todas as alternativas de escolha, um executivo esclareceu:

Às vezes você não tem. Em geral você procura ter algumas alternativas (...) Nem sempre eu tenho conhecimento de tudo o que existe no mercado. Em geral eu trabalho com mais de uma alternativa – duas ou três alternativas –, e aí a gente faz a opção (...) É a que tem o melhor resultado custo-benefício. (E.07)

Em geral, pleno conhecimento de tudo a gente não tem. Nós não temos domínio de todas as variáveis. Você geralmente toma a decisão, você define bem os objetivos e, em geral, sabe onde quer chegar, mas a análise de todas as variáveis envolvidas, nem tudo a gente tem o domínio. Eu posso ter uma variável de custo, por exemplo, um reajuste de uma tarifa, uma tarifa pública, por exemplo, envolvida naquele projeto que eu não tenho

domínio, então eu faço projeções. Normalmente eu não tenho todas as variáveis, elas não são conhecidas. (E.07)

Além disso, limitações de ordem física, como capacidade operacional restrita de subunidades organizacionais, contribuíram para não terem sido abordadas todas as variáveis relativas ao processo. Um dos entrevistados relatou:

aqui nesta dependência<sup>47</sup>, a divisão que cuida de orçamento é muito pequena. A gente tem uma divisão que cuida de (...) todos os produtos, de todas as despesas, de tudo o que se relaciona a orçamento (...) Então, fica impossível você conhecer todos os detalhes, de todos os produtos, de tudo o que está por trás deles, e todas as estratégias; é impossível. Então, a gente conhece alguns, outros.... Focaliza mais os que estão na [avaliação de desempenho]; as despesas administrativas são sempre focadas, porque estão sempre de olho – tem sempre um controle maior sobre elas por parte da administração. Mas é impossível saber todos os detalhes de todos os produtos (...) de todas, todas as variáveis do processo não dá pra saber (...) existem variáveis ou algumas informações que não chegam até a gente. (E.04)

A própria estrutura do processo, com gestores e executantes atuando isoladamente, também contribuiu para que a informação não fosse plena a todos os tomadores de decisão, corroborando-se o entendimento de que os administradores, na realidade, têm de decidir em cima de informações incompletas (Butler, 1991; March e Simon, 1981). Em algumas reuniões observadas (O.05; O.06; O.07) foi possível perceber que as informações, mesmo existindo, nem sempre chegavam aos seus destinatários ou, ainda, quando isso acontecia, às vezes eram interpretadas de modos diversos. Um dos gerentes ouvidos confirmou esse entendimento ao relatar o seguinte:

Claro que quando eu estou fazendo o orçamento, na visão de gestor – eu sou o gestor e a outra unidade é o executante ou gastador – ele lá, gastador, ele tem alguns projetos que eu não tenho conhecimento – projetos internos da unidade – e isso vai envolver aumento de quadro e aumento de despesa (...) Quando eu estou fazendo isoladamente eu não tenho pleno conhecimento objetivo de todas as variáveis. (E.03)

Eisenhardt e Zbaracki (1992) encontraram evidências similares sobre a questão informação e concluíram que a racionalidade de um processo decisório é limitada pela busca desorganizada e oportunista de informações.

---

<sup>47</sup> Ibid., p. 98.

Com relação ao dimensionamento das conseqüências de cada alternativa, também puderam ser observados indícios de restrições, ou mesmo deficiências, em tecnologias de análise para tomada de decisão. Dois gerentes assim se referiram às suas dificuldades para decidir com maior segurança:

talvez faltem no modelo, para que a tomada de decisão seja plena, indicadores de capacidade operacional dentro do modelo. O que eu quero dizer com isso? Por exemplo, ao longo do tempo você tem que ir melhorando os teus processos. Isso não é inelástico. Quer dizer, mesmo que você tenha um processo ótimo, você tem um esgotamento da tua capacidade operacional. E esse índice de esgotamento da capacidade operacional, ou de margens ociosas, ele não é um índice parametrizado. Então, talvez, pra que a tomada de decisão fosse completamente plena no orçamento final, no número final, teria que incorporar conceitos de capacidade operacional. (E.06)

Ontem à noite nós estávamos numa reunião e aí: “Será que esse produto que nós estamos oferecendo (...) é viável nesse preço?” Ninguém sabe (...) Pode não ser viável. Você não tem uma apuração do custo legal do negócio. Pode não ser viável, mas o resultado econômico dele a gente atingiu e eu continuo com essa parte inviável como parte de um processo. Quer dizer, a empresa poderia ser mais viável ainda e ter um retorno econômico melhor, ou não. (E.02)

No último relato, o entrevistado se referia a projetos com estimativas de retorno positivo, porém, sem a certeza de que este era o máximo; pelo fato de gerar algum retorno continuava-se investindo em tais projetos.

Diante dessas limitações, é possível inferir que os resultados alcançados não podem ser classificados como máximos, mas como possíveis em face das condições observadas; seria o conceito de *satisficing* (Simon, 1979; Zey, 1992) observado na prática. O resultado satisfatório, ao invés de máximo, foi reconhecido pelos próprios entrevistados, com referência, inclusive, ao comportamento, nesse mesmo sentido, da subunidade de controle, cuja responsabilidade era a otimização do resultado da empresa. Nas palavras de dois dos informantes:

A partir do momento em que a área que faz esse controle lá, chega a esse resultado, ela para a discussão de orçamento (...) Porque na verdade a gente fica fazendo projeção, e a área que controla verifica se essa projeção tua, juntando com projeção de receita do outro lado, juntando a projeção de despesa do outro lado também, se ela vai chegando a uma rentabilidade econômica. Se chegar, a área que controla se dá por satisfeita. (E.02)

Quando a meta supera... quando o nosso cálculo supera a meta já, vamos dizer assim, estabelecida inicialmente, não, aí está fácil, aí é tranquilo (...) não precisaria fazer mais esforço nenhum (...) não precisaria procurar muito mais coisa. (E.01)

Além das restrições citadas acima, outras, de caráter mais específico à organização estudada, também concorreram para que os resultados alcançados não fossem plenos. Condições do mercado em que a empresa atua, e que acaba sendo restrito em função, principalmente, de uma concorrência relativamente alta, também foram alegadas como limites para o resultado máximo. Para um dos executivos ouvidos,

Não se trabalha com resultado máximo. Por que é que não se trabalha com o resultado máximo? Porque seria uma utopia a gente trabalhar. Qual é o tamanho do mercado? O tamanho do mercado é tanto. Quanto é tanto? Ah é cem por cento do mercado. E eu vou trabalhar com a visão de cem por cento? Não, não trabalho com a visão de cem por cento. (E.05)

O ambiente econômico brasileiro também foi capaz de trazer algumas surpresas, e isso acabou por fazer com que certas decisões tivessem que se adequar a uma nova situação. Um dos gerentes entrevistados disse:

Nós começamos o nosso orçamento desse ano, por exemplo... você tinha um cenário, então tava fácil de tomar decisões. No meio do processo aconteceu o dissídio coletivo. Esse dissídio coletivo ele está influenciando diretamente, hoje o cenário mudou. A taxa Selic<sup>48</sup> está caindo (...) então tudo isso está influenciando nas decisões. Ele começou atendendo plenamente os objetivos, e hoje eu acho que está sendo o possível no momento. Porque hoje o cenário mudou bastante, então hoje nós estamos trabalhando dentro do possível. (E.03)

A escassez de recursos, por si só, já é um fator limitativo que pode comprometer a busca de um objetivo. Acontece que essa restrição se potencializa por ser essa organização uma empresa estatal que necessita de autorização governamental para algumas ações, destacadamente quando essas envolvem gastos. Nas palavras de um executivo de uma subunidade gestora e executante de negócios:

Nós não somos uma empresa que podemos decidir a partir de amanhã fazer um grande

---

<sup>48</sup> Ibid., p. 90.

investimento sem que o nosso principal acionista [, a União,] nos autorize. Nós não conseguimos fazer um grande investimento em alocação de mão-de-obra – colocar mais mão-de-obra para atingir um determinado objetivo – sem que o meu acionista majoritário me autorize a fazer isso. (E.05)

Situações novas e novos projetos ou processos que deveriam ser abordados na elaboração do orçamento também impuseram alguns limites à racionalidade; não puderam ser considerados de forma segura como ações que seriam economicamente aquelas capazes de maximizar resultados. Para um dos executivos ouvidos,

Quando o assunto é de bastante domínio da gente, faz parte do nosso dia-a-dia, são projetos bem conhecidos que já temos experiência passada, esses aí é tranquilo. Agora, quando você está caminhando para adoção de uma tecnologia nova, por exemplo, em que você tem opções de mercado e que aquilo não é uma coisa de total domínio de todo mundo, ou às vezes é uma inovação, uma experiência nova, nem sempre você tem total domínio, a plena certeza de que aquilo é a melhor escolha. (E.07)

Diante do exposto, infere-se que as decisões de orçamento foram, não as que maximizavam os objetivos, mas as possíveis diante de uma situação caracterizada pela incerteza do ambiente (March e Simon, 1981) e por uma realidade significativamente caótica (Motta, 2001) que demanda do tomador de decisão uma capacidade intelectual que ele não possui (Brasil, 1993; Etzioni, 1989; Simon, 1979). Pode-se dizer, ainda, que o processo decisório de orçamento da Estatal S/A se aproxima do conceito de *procedural rationality* (Dean e Sharfman, 1993, 1996), segundo o qual a decisão é a melhor possível – não maximiza a utilidade – e baseada em informações relevantes – não todas as informações – para a formação de expectativas – não é certeza – sobre várias alternativas – não todas as alternativas.

#### 4.3.6 Padrões e processos organizacionais

A Estatal S/A tinha dentre as suas estratégias para o período 2003-2007 (D.10), que são detalhadas para cada um dos anos, definições sobre uma série de orientações relativas às ações que deveriam ser priorizados à luz da missão da empresa. O fato de o orçamento ter se guiado também por essas orientações fez com

que algumas de suas definições seguissem normas, no caso, os objetivos formais e a própria missão, corroborando a idéia de que decisões podem se caracterizar mais como resultados dos processos e prioridades organizacionais do que de escolhas deliberadas e racionais de um ator unitário (Allison e Zelikow, 1999).

Além de já existirem objetivos formais, muitos deles, pelo menos aqueles que interferiam diretamente no orçamento, foram definidos fundamentalmente a partir de orientações utilitaristas centradas na maximização de valor econômico, o que, segundo Allison e Zelikow (1999), é um dos aspectos que aproxima o modelo racional do modelo organizacional. Dentre esses padrões norteadores constavam, para o período 2003-2007:

a) valores:

- inovação e melhoria contínua de produtos, serviços e processos;
- antecipação no gerenciamento do risco, da rentabilidade, da liquidez e da segurança;
- valorização do trabalho eficiente e inovador.

b) direcionamentos estratégicos:

- rentabilidade compatível com padrões de mercado;
- racionalizar e automatizar processos;
- fortalecer a estrutura patrimonial pela geração de resultados crescentes;
- ampliar a oferta de produtos e serviços por intermédio de canais alternativos, buscando soluções de menor custo;
- ampliar e incrementar rentabilidade e fidelidade da base de clientes.

(D.10)

c) objetivos estratégicos específicos para o ano de 2004:

- criar valor para os acionistas;
- assegurar relação adequada entre geração de receitas e estrutura de custos. (D.11)

Os normativos internos da empresa também delimitaram decisões. É o caso

de algumas despesas cujos limites orçamentários seguiram padrões de gastos e se subordinaram à estrutura da organização. Um dos informantes esclareceu que

Tem algumas despesas que hoje são normatizadas e que de repente você trabalha em cima da normatização. Por exemplo, numa verba de relacionamento público social, numa verba de relacionamento com o cliente. Eu tenho lá um valor de referência por cargo (...) Eu tenho oitenta [reais] por mês [de parâmetro], vezes doze meses e chega ao valor de orçamento. (E.02)

Outro exemplo de decisões baseadas em padrões e que, por isso, seriam racionais sob o ponto de vista organizacional, se refere aos limites orçamentários de gastos com pessoal. Eles foram definidos a partir de informações sobre as estruturas de cargos e salários de cada subunidade (D.15), reduzindo-se, com isso, a possibilidade de decisões discricionárias para esse tipo de despesa. Essa padronização e a conseqüente redução de decisões deliberadas são características do modelo organizacional (Allison e Zelikow, 1999), que, nesta pesquisa, é associado à racionalidade formal (Kalberg, 1980). Reforçando o caráter organizacional dessas decisões, na Estatal S/A as responsabilidades por dimensionar os quadros de pessoal e por estabelecer tabelas de remuneração são segregadas. Ao tratar dos orçamentos de gastos com pessoal de suas subunidade, dois dos entrevistados esclareceram:

despesa de pessoal é tudo parametrizado. Então, a gente já nem orça mais isso (...) Tem, tem muita coisa parametrizada, muita coisa que ninguém, nem nós nem a dependência<sup>49</sup>, tem alçada pra operar; já pega um padrão e é aquilo tudo para todo mundo. (E.04)

Nesses itens parametrizados, você tem uma camisa de força realmente. É aquilo e pronto. Não tem como você orçar acima daquilo que está parametrizado. É uma restrição. (E.03)

Mesmo existindo parâmetros que pré-determinam algumas decisões, eles não foram absolutos, podendo, inclusive, ter sido suplantados por outros fatores, por exemplo, o poder. Um dos entrevistados assim se referiu às decisões baseadas em parâmetros de orçamento:

---

<sup>49</sup> Ibid., p. 98.

Numa situação normal eu diria que sim. Por exemplo, você tem um determinado volume de desembolso com hora extra, isso é dado por um padrão – o orçado do ano seguinte é dado por um padrão. Você tem um determinado volume de consumo de material de expediente, isso é dado por um padrão. Você tem um determinado consumo de energia elétrica, isso é dado por um padrão. Então, na parte de despesas eu diria que tem muita coisa que é parametrizada, mas ultimamente esses parâmetros não têm... eles servem para uma discussão inicial. Mas a tomada de decisão final... ela está embutida aí a discussão financeira, quer dizer, se eu tiver que fazer um corte eu vou fazer um corte, e vou gerir um novo valor, mesmo diferente daquele padrão, para poder gerar um resultado financeiro. (E.06)

#### 4.3.7 Adaptação e aprendizagem organizacional

Mudanças diversas demandaram adaptações, algumas no processo decisório, e outras nas próprias decisões. Os normativos internos da Estatal S/A reconhecem essa possibilidade, porém, deixam claro que ela não é ilimitada, uma vez que deve preservar os objetivos estratégicos previamente definidos para a construção do orçamento. Um normativo consultado prescreve que

O processo de elaboração do orçamento (...) admitirá ajustes para melhor adequação ao contexto organizacional (...) Fica a cargo das unidades executantes, em comum acordo com as Unidades Gestoras: (...) c) divulgar informações que possam influenciar a elaboração de proposta orçamentária por outras unidades, tais como: mudanças tecnológicas, estratégias específicas de vendas de produtos entre outras (...) e) identificar alternativa [sic] de ação que compatibilizem os resultados das propostas orçamentárias com os objetivos e metas constantes dos documentos de planejamento da organização. (D.07)

A alínea “e” acima, que trata de “alternativa de ação” é, pelo seu conteúdo, um indicador de adaptação frente a situações de mudança. Porém, o mesmo item não deixa de restringir as alternativas àquilo que está prescrito nos “documentos de planejamento da organização”. Assim, na mudança, a organização se adapta, mas dentro de limites burocráticos que são dados pelo planejamento formal, o que é coerente com o entendimento de Allison e Zelikow (1999) sobre a organização restringir o comportamento dos indivíduos àquilo que fora pré-estabelecido.

Os principais fatores causadores de mudança decorreram principalmente de alterações no ambiente econômico e também regulamentar. Essas alterações

ambientais demandaram adaptações das situações de decisão em face da nova realidade que se apresentava. Relacionado a esse aspecto, e se referindo a alguns novos negócios que a Estatal S/A estava querendo priorizar, um gerente disse que

Mudou completamente. Muda tudo. Eu tinha uma projeção já montada pra crescer nos produtos alfa e beta e neste instante a gente está refazendo isso tudo e dizendo: “Toda a minha força vai ser centrada na venda de produtos gama”. Muda tudo. [Tenho que me adaptar] na hora. Nós estamos com o orçamento praticamente pronto, alguns ajustes para serem feitos, e nós temos que refazer todinho por causa dessa questão. (E.01)

Ocorreu que mesmo essa mudança detectada por conta de uma nova oportunidade de negócios, que nesse caso específico decorreu também da interferência governamental, se deu dentro de alguns parâmetros já definidos formalmente na empresa. Sobre os limites da mudança, o mesmo gerente ressaltou que

Tem todo um... a organização está toda organizada com relação a isso. Então, a gente faz o trabalho de maneira que aquilo que nós já vínhamos fazendo, a gente consegue dar uma remodelada, mas a bicicleta não pára. (E.01)

Dentre os limitadores para essas mudanças consta uma série de restrições que são próprias da Estatal S/A, corroborando Allison e Zelikow (1999) sobre a mudança organizacional ser incremental e baseada nas rotinas organizacionais. Ainda o mesmo gerente esclareceu o seguinte sobre os limitadores de mudanças:

Eu vejo o risco, eu vejo a minha forma de abordar esse cliente, eu vejo a questão de [recursos], porque quando eu pretendo colocar todo esse recurso a mais no mercado eu tenho que ter uma quantidade de recursos suficiente pra colocar (E.01)

Esses foram exemplos de adaptações em decisões que estavam sendo tomadas. Mudanças no próprio processo, conseqüentemente com reflexos nas decisões (Dean e Sharfman, 1996), puderam ser observadas, porém, novamente, não deixaram de seguir restrições burocráticas, o que é coerente com as premissas definidas por Schwenk (1988) para o modelo organizacional. Ao deparar-se com um problema em que os limites orçamentários de despesas estavam sendo propostos em um patamar potencialmente comprometedor dos objetivos de rentabilidade, uma subunidade gestora de recursos propôs aos escalões superiores alguns ajustes no processo

decisório. Segundo um dos responsáveis pela proposta,

Houve mudanças (...) Nas projeções econômicas, na construção do orçamento do ano que vem, me parece que se chegou a um resultado difícil de X por cento de retorno sobre o patrimônio líquido. Isso daí causou um alvoroço, e aí nós propusemos, e a área de controle topou, goela abaixo, alterar a formatação do orçamento. (E.02)

Porém, essa mudança também não foi ilimitada, sendo que o processo vigente até então teve força suficiente para restringir a sua amplitude. Segundo o mesmo entrevistado,

Estão impondo limites de mudança. Hoje você faz uma construção através do executante (...) e nós tentamos alterar. Só que já estão trabalhando essa alteração (...) com o executante de novo... a própria organização se impõe limites. Ela é extremamente conservadora para dizer: “eu não quero mais essa construção, eu quero essa outra que passou pelo presidente da empresa como sugestão nossa; e esse modelo atual eu vou tentar revolucionar”. Só que a gente não tem conseguido. É cheio de limites. (E.02)

Especificamente com relação a esse episódio, é importante frisar que a sugestão de mudança no processo se converteu em determinação da diretoria da Estatal S/A, envolvendo inclusive o seu presidente, mas que, nem por isso, foi implementada de acordo com a intenção original. Esse fato se ajusta à idéia de que a organização restringe os comportamentos dos indivíduos, inclusive dos líderes, ocorrendo diferenças consideráveis entre o que eles determinam e o que realmente é implementado (Allison e Zelikow, 1999).

Com relação às mudanças e adaptações implementadas, na Estatal S/A acredita-se que há um aprendizado no que se refere ao processo de orçamento, que, com o tempo, tende a se tornar mais conhecido e menos causador de surpresas. Para um dos executivos, com o processo de mudança se

Aprende (...) Todo ano você pode estar agregando situações que no passado você não previa determinadas situações... É uma verba que você deixou de orçar, você imaginou toda uma estratégia e teve algum passo ali que você não previu. Para o ano você já tem processos semelhantes e já começa a enxergar aquilo ali. Sempre é um aprendizado. A cada ano a gente dá uma melhoria no processo. (E.07)

Essa questão da aprendizagem tem outro reflexo no próprio processo de

orçamento. Ela acaba por interferir no fator descrito anteriormente – padrões e processos organizacionais (ver seção 4.3.6, p. 105). O processo decisório de orçamento tende a provocar a institucionalização<sup>50</sup> de algumas práticas que se consolidam e passam a ocorrer em processos de outros anos. Segundo um dos entrevistados, as mudanças ocorridas e as adaptações empreendidas geraram um aprendizado no seguinte sentido:

No que se refere à decisão ensina, porque a forma como uma informação é solicitada, e a forma como o pedido dessa informação chega aos decisores, ela provoca no processo orçamentário seguinte uma reação. As pessoas tendem a achar que a maneira como o processo de negociação das metas que ocorreu agora vai se reproduzir no período seguinte. Então influencia o comportamento das pessoas. (E.08)

Essa constatação é um pouco diferente da de Allison e Zelikow (1999) sobre serem os procedimentos organizacionais capazes de influenciar o processo de aprendizagem organizacional. Esse fato – aprendizado de hoje condicionar o processo futuro – não refuta a idéia daqueles atores, mas indica que essa influência pode ser recíproca.

#### 4.3.8 Estrutura

Nas discussões de orçamento que puderam ser observadas, viu-se a subunidade de controle exercendo um papel em que o discurso era preponderantemente focado em maximização de resultado econômico, mesmo que, por vezes, prescindindo de fundamentações objetivas. Ela cumpria então uma de suas responsabilidades na estrutura organizacional que é

garantir que o orçamento reflita as estratégias e políticas da Estatal S/A. (D.02)

Assim, as funções de cada subunidade interferiram nas decisões ou, no

---

<sup>50</sup> Segundo Scott (2001), um sistema de ação é dito institucionalizado na medida em que os atores sociais se orientam em função de um conjunto compartilhado de valores e padrões normativos.

mínimo, no processo que seguiram. Afinal tratava-se de uma estrutura estável dentro da qual se distribuem poder, responsabilidades e frações de um problema (Allison e Zelikow, 1999), os quais delimitavam o papel de cada subunidade dentro do processo. Um dos entrevistados utilizou como exemplo, para ilustrar a forma como a estrutura interferia nas decisões, a possibilidade de aumento de negócios condicionada à liberação, por parte de outra subunidade, dos recursos necessários. Disse ele:

eu quero, e tenho até como expandir minha base [do produto alfa], pra duplicar, por exemplo, mas eu tenho que olhar pra dentro, eu tenho dinheiro pra duplicar? Pra fazer isso eu tenho que acertar com todos os meus parceiros, que são as outras áreas de negócios. (E.01)

Numa perspectiva racional, alternativas que indicam aumento de custos – diminuição de resultado – reduzem a sua probabilidade de escolha, enquanto as que projetam custos menores aumentam tal probabilidade (Allison e Zelikow). Porém, isso só é verdade se essa afirmação se referir a custos de forma isolada, sem se reportar aos potenciais benefícios subjacentes. Os próprios autores tiveram esse cuidado quando afirmaram que uma escolha racional se dá em função do resultado líquido do conjunto de conseqüências de cada alternativa de decisão. Não obstante, os dados levantados apresentam indicativos de que há na Estatal S/A um aspecto cultural cujo pressuposto é de que as despesas devem ser, em princípio, as menores possíveis. Um gerente de subunidade de gestão de recursos afirmou que

às vezes, na visão do gestor, é que quanto menos você gastar melhor pra empresa. O gestor normalmente tende a pensar assim. Enquanto o executante não, o executante pode pensar que você, gastando um pouco mais, você pode estar trazendo um resultado maior para a empresa. Por isso que tem essas negociações entre gestor e executante. (E.03)

Além do aspecto de cultura organizacional, que, segundo Allison e Zelikow (1999), define e conforma os comportamentos, a afirmação acima se refere à estrutura do processo. Na fase anterior à negociação de valores de orçamento, quando gestor e executante atuaram isoladamente e, por isso, sem plena informação de um sobre o domínio do outro, e que possibilitasse uma análise mais ampla, viu-se uma tendência

do primeiro propor limites de despesas sob o pressuposto de que o valor menor era, em si, positivo para a decisão. Se essa característica do processo da Estatal S/A pode conferir-lhe um aspecto aparentemente menos racional, cabe esclarecer que, no modelo organizacional – racionalidade formal –, cada subunidade tem responsabilidades que criam crenças sobre como a missão da organização deva ser implementada (Allison e Zelikow, 1999). Com isso, quer-se dizer que, na medida em que uma subunidade atuava em cima de objetivos previamente definidos – por exemplo, responsabilidade pelo controle de gastos –, ela estava sim agindo em cima de pressupostos da racionalidade formal. Agora, se suas decisões restritivas de gastos poderiam estar limitando ganhos maiores, trata-se mais de falta de coordenação do que de racionalidade.

De um modo geral, a estruturação estável dos processos organizacionais da Estatal S/A, inspirada na burocracia estatal, concorreu para restringir o comportamento de seus indivíduos a essa estrutura, que, por si só, conferiu-lhe um grau de racionalidade no sentido formal descrito por Kalberg (1980). Ao descrever o processo decisório, um executivo relatou:

Tenho aqui uma área que concentra o planejamento. As áreas desenham os projetos e as próprias áreas tentam estimar o desembolso, prever as etapas do projeto, as despesas. De certa forma influencia. Influencia a forma de conduzir esse processo todo. Os prazos que a empresa tem, as etapas que ela já define são coisas que já condicionam a forma de atuar das pessoas (...) A Estatal S/A, no caso, em geral, é bastante condicionada. As decisões... não é que não tenha liberdade, existe um certo grau de liberdade, mas a forma como a cultura da empresa, com rotinas, alçadas, com projetos, com áreas de atuação bem definidas você condiciona de certa forma o jeito das pessoas atuarem (...) o orçamento, então, é muito influenciado. (E.07)

#### 4.3.9 Previsibilidade

A previsibilidade das ações é inerente ao próprio conceito de organização burocrática, uma vez que sua estrutura, rotinas, e programas de coordenação são delineados com o objetivo de imprimir-lhe um funcionamento mecanicista, logo,

previsível. Além da existência de normativos, o que, por si só, torna a ação organizacional um tanto previsível, o conteúdo de um deles chega a orientar que na Estatal S/A se considerem dados históricos durante o processo de orçamento em curso:

Fica a cargo das unidades executantes, em comum acordo com as Unidades Gestoras: (...) fundamentar as suas propostas orçamentárias e justificar variações significativas em relação à série histórica. (D.07)

Em praticamente todas as observações e entrevistas efetuadas, percebeu-se uma espécie de senso comum de que o orçamento de um ano deveria ter como referencial aquilo que fora realizado no ano anterior, corroborando-se o entendimento de Allison e Zelikow (1999) sobre a performance atual ser a melhor fonte de previsão para a performance futura. Ao responder se decisões podem ter-se guiado pelo passado, alguns dos entrevistados disseram:

Em alguns casos segue. Podem ter sido, em vários casos. Você tem uma tendência em despesa, por exemplo, ao invés de você fazer uma análise sistemática, você segue um padrão: “Qual é o maior valor realizado do ano? Tanto.” Esse número vira o padrão do ano seguinte. (E.08)

Em geral os dados passados. Na verdade eles são o ponto de partida de tudo. A gente sempre trabalha com série histórica (...) Os dados, as séries históricas, eu direciono as decisões. Em geral as pessoas querem estar presas a algo mais factível. Querem ter algo que já remete a uma situação passada, àquilo que já aconteceu, saber exatamente onde que está pisando, isso é normal. (E.07)

Essa questão foi tão relevante para o processo a ponto de ausências de dados históricos serem considerados, além de uma falta de referencial para decidir, uma restrição de limites orçamentários futuros. Em uma das reuniões presenciadas, uma subunidade gestora de recursos alegou não ter uma série histórica de despesas com projetos específicos, pois, com a mudança de comando da organização (ver seção 3.3, p. 80), todos os projetos em andamento foram suspensos para fins de reavaliação. Um gerente dessa subunidade reclamou o seguinte:

A gente foi prejudicado, pois a área parou e não realizou projetos em 2003. (O.13)

O entendimento de ter sido prejudicado foi por conta de, naquele momento,

haver uma possibilidade de que a diretoria da organização viesse a limitar o orçamento de algumas despesas para o ano de 2004 àquilo que fora gasto no ano de 2003 (ver seção 4.4.2, p. 122).

Não foi somente na fase de orçamento que isso aconteceu. Mesmo nas fases anteriores, em que se definiram os objetivos estratégicos, os indicadores da performance passada serviram de referencial para as decisões. Um dos entrevistados, além de confirmar que dados históricos interferiram nas decisões de orçamento, concluiu, sobre o processo de planejamento, que

Também se pensou no passado. Também é influenciado pelo passado. (E.08)

A subunidade responsável pelo orçamento, em praticamente todas as reuniões entre gestores e executantes que mediou, adotou um discurso focado na tentativa de convencimento sobre o aumento das metas de negócios. Os argumentos usados fundamentaram-se basicamente nas referências a valores passados – aquilo que fora alcançado seria o piso para novas metas – e nas diretrizes estratégicas já definidas pela diretoria da organização. Havia um entendimento compartilhado na organização sobre ser muito difícil aceitar que uma meta para o ano seguinte pudesse ser menor do que o valor alcançado anteriormente. Sobre essa crença predeterminar algumas decisões, um dos entrevistados afirmou que

é difícil admitir que você vai ter um produto que vai diminuir. Então, você nunca acha que vai ter algum problema, que vai diminuir o que você tem [realizado] com o produto. (E.04)

Acerca do entendimento de Allison e Zelikow (1999) de que a padronização organizacional faz com que a diferença entre performance atual e performance futura costuma ser marginal, cabe ressaltar que não foram todas as decisões da Estatal S/A em que se observou essa característica. Para algumas metas operacionais e mesmo para os objetivos organizacionais verificou-se, de acordo com o relato de vários participantes do processo, que os valores esperados para o ano de 2004 demandariam esforços significativos para o seu cumprimento.

#### 4.4 FATORES POLÍTICOS NO PROCESSO DECISÓRIO

Embora a opção de uma organização por utilizar o orçamento como ferramenta de gestão tenha, em sua essência, uma orientação racional, a sua elaboração consiste num processo social no qual concorrem também fenômenos de ordem política. É isso que os dados levantados demonstram.

O orçamento, enquanto processo construído em cima de interações sociais, mesmo que subordinadas a uma estrutura burocrática, que, por isso, se supõe ser racional, se insere em uma arena onde se desenvolvem jogos pelos quais indivíduos e grupos competem em função de interesses. Os dados do processo decisório analisado na Estatal S/A indicam a presença também de uma dimensão política, além da racional, corroborando-se o entendimento de Morgan (1996) sobre a coexistência das duas dimensões em orçamentos organizacionais.

Na seqüência, à luz da base teórico-empírica, são descritos e analisados os fatores políticos do processo de tomada de decisão de orçamento da Estatal S/A, e a forma como atuaram. Verificou-se a presença dos fatores negociação e persuasão, poder, conflito, coalizão e cooperação, interesses e influência externa. Os fatores contingências e cooptação não se evidenciaram, a partir dos dados analisados, como atuantes no processo estudado.

##### 4.4.1 Negociação e persuasão

Observou-se que a negociação, como meio para se chegar a decisões sobre metas de negócios e de limites de gastos, foi utilizada no processo de orçamento da Estatal S/A. A forma de gestão da organização preconiza o consenso na definição de metas, ressalvando-se que isso ocorreu somente dentro do nível estratégico. Os normativos internos prescrevem que:

[a subunidade gestora] negocie com as Unidades Executantes os orçamentos de cada uma delas (...) Efetue alterações na proposta, decorrentes das negociações com as Unidade [sic]

Executantes, buscando proposta consensual. (D.07)

As metas devem ser: a) negociadas, para que haja compromisso dos participantes. (D.06)

Esse caráter conciliador, e que visa ao comprometimento dos atores com os objetivos da Estatal S/A, faz com que a negociação se configure em tentativa de facilitar a aceitação das decisões, o que é reconhecido por Mintzberg (1985) como uma funcionalidade da dimensão política das organizações.

No processo estudado, as negociações envolveram estratégias, manobras de convencimento, barganhas e concessões. Em algumas reuniões observadas entre gestores, executantes e as subunidades de planejamento e de controle, foi possível apreender uma série de movimentos de ordem política, mais especificamente negociação e tentativas de convencimento, por exemplo: (i) diante de pressões da subunidade de controle por metas de negócios maiores, tanto gestores quanto executantes alegaram impossibilidade de continuar crescendo em alguns negócios, pois já estariam nos limites de demanda de mercado (O.02; O.08); (ii) gestores tentaram convencer executantes que tinham propostas menores que as suas de que era possível aumentá-las (O.05); e (iii) alegações de que as perspectivas para a economia do país para o ano de 2004 eram favoráveis, logo, não haveria motivo para que determinados negócios tivessem suas metas estabelecidas num montante considerado baixo (O.05). Note-se que aqui a negociação se relaciona à existência de conflito entre subunidades, corroborando o entendimento de que ela serve como meio para que se reconciliem divergências de interesses (Morgan, 1996) e de preferências sobre alternativas de ação (Nutt, 2000). Dois dos gerentes ouvidos relataram o seguinte:

Toda vez que eu coloco uma meta (...) eu sempre tenho que negociar com a pessoa que vai vender (...) Sempre. Então, a gente senta à mesa, eles fazem o número deles; é bem natural. Eles fazem o número deles de forma mais conservadora, e a gente leva o nosso número de forma bastante mais ousada. E a gente sempre consegue chegar a um meio termo. (E.01)

Tem o gestor do projeto – o gestor do orçamento – e tem o executante do orçamento. Por exemplo, eu sou gestor, quem executa é a rede [de filiais]. Então, eu defino que eu vou crescer base, vou crescer três milhões de clientes; defino os recursos e tudo. Quem vai

executar pode achar que ele não consegue realizar aquilo ali. Pode achar que os recursos que eu defini não são suficientes para atingir aquele objetivo. Então, a gente entra em um processo de negociação. (E.07)

As estratégias utilizadas envolveram algo comum, talvez clássico, em processos de negociação que é propor valor diferente da crença sobre a real possibilidade, visando a provocar uma convergência do número final para aquilo que efetivamente se deseja. Assim, propostas orçamentárias eram feitas já se vislumbrando possíveis contrapropostas de reajuste de negócios ou de redução de recursos. As declarações abaixo ilustram esse comportamento:

as pessoas aqui se preparam pra... Sempre aumentam [o orçamento de despesas]. É aquela questão de quando o sindicato negocia com a Estatal S/A. Eles pedem muito, a Estatal S/A dá a metade, e aí é elas por elas. Então, é mais ou menos assim que faz com relação à parte de despesa. Eu percebi isso claramente em todos os orçamentos de que a gente tem participado; quando a despesa chega lá [na diretoria] já se sabe [que está maior que a real necessidade]. (E.01)

tem até aquela cultura de orçamento que todo mundo deixa aquela gordura pra depois tirar, porque em cada instância que passa vai sendo cortado. (E.03)

Então, por exemplo, não vou fazer uma proposta rasa de despesa, porque vai ter o corte linear de 20%. Então, vou colocar um percentual maior, se cortar eu fico bem.<sup>51</sup> (E.08)

Em uma das reuniões observadas, quando se falou que a subunidade de controle estava emitindo uma solicitação para que todas as subunidades retificassem ou ratificassem seus pedidos de recursos, foi possível ouvir um dos gerentes presentes alertando discretamente seu colega sobre como atender tal pedido. O alerta foi:

não tem espaço pra blefe não, tem que ser bem fundamentado. (O.08)

Esses comportamentos corroboram os entendimentos sobre tendências de, nos orçamentos participativos ou negociados, as estimativas conterem vieses, seja por conta do próprio processo (Fisher, Frederickson e Peffer, 2000) ou mesmo em função

---

<sup>51</sup> Apesar da utilização dos verbos em primeira pessoa, nesta citação o entrevistado descrevia comportamentos de diversas subunidades organizacionais da Estatal S/A.

de avaliações de desempenho (Chandra, 1993) ou incentivos (Clemen e Reilly, 2001) financeiros (Dunbar, 1971; Walker e Johnson, 1999).

A utilização de estratégias de negociação não se restringiu às subunidades de linha – gestores e executantes. Em relação às subunidades de apoio e assessoramento à gestão também se verificou tal comportamento. Numa reunião entre diversas subunidades de apoio, na qual se discutiam metas para áreas de negócio, diante do questionamento sobre aquilo que se estava propondo ser factível, um dos gerentes da subunidade de controle declarou:

Eu estou fazendo o que eles fazem. Eles orçam lá em baixo e eu orço lá em cima. (O.10)

Isso indica que, tanto subunidades de apoio, quanto de linha, jogaram, ou seja, usaram estratégias para viabilizar aquilo que estivesse de acordo com as concepções de cada um sobre como deveriam ser o orçamento da organização e as decisões subjacentes.

Outra estratégia similar, porém, mais complexa, foi ter-se à disposição alternativas de ação, e iniciar a negociação com a que mais convinha a interesses paroquiais, no sentido de não se comprometer, já no início do processo, com a proposta que envolvia maiores riscos de não cumprimento por conter metas maiores. Um dos executivos disse o seguinte:

Então a gente sempre tem duas ou três propostas alinhavadas de tal forma que a gente possa oferecer uma e ter outras duas ou três que a gente possa negociar com quem está aguardando a nossa proposta (...) Então, a gente tem sempre duas ou três propostas focando um produto que dá mais rentabilidade, um produto que é mais simples de você buscar no mercado. Foca pouco, dependendo das situações, aqueles que são mais complicados para você convencer o cliente para comprar. Então você tem sempre duas, três, quatro propostas para você poder negociar (...) A primeira é sempre provocativa. Aquela no sentido de que exige sempre um esforço menor da gente, porque as três ou quatro propostas estão focadas em cima de esforço. A quarta ou quinta proposta a ser apresentada é a que vai exigir um maior esforço nosso, seja de trabalho, de raciocínio e até de investimento mesmo; é a que fica por último e a gente vai negociando. (E.05)

Questionado sobre ter, desde o início do processo, consciência de que todas as propostas alternativas eram factíveis, o mesmo entrevistado esclareceu que

Nenhuma delas tem como não ser cumprida, todas são [possíveis de serem] cumpridas. Uma exige mais, outra exige menos e há uma graduação aí na necessidade do esforço da [nossa subunidade] no atendimento. É nessa linha que a gente trabalha. (E.05)

Manobras foram utilizadas na tentativa de se convencer um interlocutor, o que confirma o entendimento de Allison e Zelikow (1999) sobre o modelo político se diferenciar dos demais pela existência do jogo de negociação em que as decisões derivam de processos de barganha e manobras de convencimento e influência. Argumentos aparentemente racionais surgiram como forma de convencimento para se buscar uma decisão, por exemplo, em situações de restrição de recursos que obrigavam a organização a optar por um determinado negócio. Um gerente disse que no processo de negociação de orçamento utilizou o seguinte argumento:

Abra um pouco mão do que você vai [fazer] ano que vem, que a minha rentabilidade vai ser maior (E.01).

Essa coexistência da política – negociação e convencimento – e de uma aparente racionalidade – rentabilidade – corrobora o entendimento de Dean e Sharfman (1993) e de Pfeffer e Salancik (1974) sobre a dificuldade de se distinguir empiricamente o modelo racional do modelo político.

Para exemplificar melhor essa questão de manobra, um episódio ocorrido em uma das reuniões observadas (O.06) serve ao propósito. Durante essa reunião, viu-se que uma série de negócios cujas propostas de metas para janeiro de 2004 eram menores do que aquilo que já se havia alcançado em setembro de 2003 – período de referência com informação disponível mais próximo do momento da discussão. A subunidade gestora insistiu na coerência dessa proposta alegando que era em função de expectativa sobre ser natural, em inícios de ano, a redução da atividade econômica, logo, também dos negócios em pauta. Nesse momento, um analista da subunidade de controle consultou o sistema de informações e constatou, junto com todos os participantes, que no ano anterior a alegada redução de negócios não ocorrera. O gerente da subunidade gestora se manteve irredutível em relação ao número proposto, porém, passando a utilizar outro argumento: o de que não poderia aumentar a meta do

início do ano de 2004 por conta da concorrência que começava, segundo ele, a dar sinais de maior agressividade naquele mercado. Verificam-se aí duas manobras em sentidos contrários: uma do gestor tentando sustentar uma proposta de meta, e outra da subunidade de controle tentando elevá-la.

Barganhas envolveram trocas, mas que não foram tão intensamente utilizadas como outras táticas já descritas. Ao falar sobre a possibilidade de trocas, um dos entrevistados declarou:

Com certeza! Eu abro mão desse produto, mas você abre mão do outro produto. Você pode... Tem negociação desse tipo sim. Você abre mão de uma coisa pra pessoa abrir mão de outra coisa. (E.04)

Esse mesmo entrevistado esclareceu que o processo se caracterizava mais pelas concessões do que pelas barganhas, e relatou que

Na maioria dos casos foram feitas concessões. Porque a gente também vai com uma proposta para essas reuniões, nós como gestores de rede [de filiais], nós também vamos com uma proposta pra reunião. Quando a gente vai pra uma reunião com um valor, a gente tenta ver o que a rede [de filiais] é capaz de fazer, e geralmente o gestor quer colocar o produto dele com alguma meta maior para o produto dele, então a gente tenta negociar e, às vezes, as concessões são feitas da nossa parte e, às vezes, pela parte dele. (E.04)

Um dos motivos alegados para se fazerem concessões foi a necessidade de se chegar à decisão. Sobre o assunto, um dos gerentes analisou que concessões são feitas

Para decidir, senão acaba demandando mais tempo, mais reuniões, vai demorando, vai enrolando mais o processo, vai demorando mais, e então às vezes chega num desgaste que alguém tem que ceder para poder se chegar a um número. (E.04)

As negociações citadas até aqui se referem basicamente aos relacionamentos entre gestor, executante e subunidade de controle, que, na Estatal S/A, pertencem ao mesmo nível hierárquico. Porém, negociações se deram, também, entre níveis organizacionais, no caso, gestores e executantes negociando como a diretoria da organização. Nessa relação, o processo tomou outra forma, na qual afloraram aspectos relacionados à autoridade formal e passou-se a uma dimensão um tanto mais instrumental da discussão, ou seja, com foco nos objetivos organizacionais. Um dos

gerentes ouvidos concluiu que nesse nível

Há concessões no sentido de que se busca um equilíbrio de resultados, ou seja, um equilíbrio entre geração de receita e consumo de recurso. Então as concessões que são feitas são nesse sentido: “Gere mais receita que você pode ter admitido um gasto maior”. Esse tipo de concessão. (E.08)

Um tanto mais instrumental, mas não totalmente, pois ainda se tratava de negociação. Além disso, mesmo sendo essa negociação menos intensa, por conta da autoridade formal da diretoria, exatamente esse aspecto de poder foi outro fator que diminuiu a racionalidade das decisões, que, assim, cedeu espaço para a política.

#### 4.4.2 Poder

Na seção anterior, tratou-se do caráter negociado que tiveram algumas decisões de orçamento. Porém, esse caráter foi mais presente nas interações entre subunidades de mesmo nível organizacional. Quando estas passaram a interagir com a diretoria, a negociação cedeu espaço ao poder, no caso, o originário da autoridade formal. Ao descrever a negociação que se deu em algumas decisões de orçamento, um dos executivos esclareceu que

Ela é mais horizontal. Ela é mais no nível entre áreas, uma área negociando com a outra. Existe um menor nível de diálogo [entre subunidades e a diretoria], sendo bem sincero. Na verdade, a organização, em geral, tem necessidade de definir alguns objetivos e, às vezes, aqui em baixo, eu estou definindo um objetivo menor do que a própria cabeça da organização precisa. Então ela está menos disposta a um diálogo comigo do que na lateralidade. Ela está menos disposta ao diálogo. Ela definiu um objetivo e ela quer que na verdade eu realize aquele objetivo. (E.07)

Em situações como essa, a Estatal S/A chegou a prescindir de análise sistemática e determinou, senão um valor de orçamento, uma regra sem a base racional do cálculo. Dois informantes relataram o seguinte:

Tem parte do orçamento, que a gente chama de despesas administrativas, e nela não foi feita uma análise sistemática, porque veio a ordem pra orçar em 2004 o que foi realizado em 2003. Então, nisso aí não foi feita uma análise. Foi uma ordem que é pra ser cumprida e ela é uma ordem linear. (E.03)

Nós negociamos, chegamos a uma conclusão, esse é o número ideal e quando passamos para a diretoria analisar veio a decisão: “Não! Esse número não está bom, a gente consegue fazer mais. Pode alterar” (...) Passamos quase um mês negociando, e eles explicando para a gente o porquê daqueles números, só que quando foi para decisão superior, veio uma decisão: “Não! Aumenta para tanto porque isso daí... eu não gostei desse número, não está bom, então tem que alterar”. (E.04)

Em relação à primeira afirmação acima, não foi exatamente esse o acontecido. Na verdade, durante a fase de discussão do orçamento entre as subunidades gestoras e as executantes, o presidente da organização determinou que os limites de despesas no orçamento do ano de 2004 deveriam, de um modo geral, se restringir aos valores observados no ano de 2003, acrescidos de eventuais reajustes que iriam acontecer por força de cláusulas contratuais, e que novos projetos teriam seus orçamentos condicionados às respectivas análises dos benefícios subjacentes. Em seguida, a diretoria da empresa definiu um teto de despesas para o orçamento em discussão, de forma a preservar o índice de rentabilidade originariamente tencionado (E.09). Independente dessa imprecisão no esclarecimento do entrevistado, o fato é que o fator poder foi utilizado no processo decisório de alocação, similarmente ao que já fora verificado em pesquisas anteriores (Hills e Mahoney, 1978; Pfeffer e Moore, 1980; Pfeffer e Salancik, 1974). Em comunicado sobre a matéria, emitido pela subunidade de orçamento às demais áreas da organização, afirmou-se que

De **ordem** [sem grifo no original] do Sr. Presidente (...) o orçamento 2004 de despesas administrativas do conglomerado Estatal S/A **terá** [sem grifo no original] a seguinte formatação... (D.13)

Ao comentar o episódio, um dos gerentes se referiu à reunião de diretoria em que se deliberou sobre essas restrições dizendo que

Não foi um diálogo, foi um monólogo [do presidente]. (O.13)

Dentre as conseqüências dessa prática, verificou-se que, além de uma possível falta de análise mais apurada, as subunidades foram mais tolerantes umas com as outras durante as negociações. Numa das reuniões observadas, um executivo disse, e vários presentes concordaram, que no atual processo de orçamento, se comparado

com os anteriores, diminuiu-se o conflito entre subunidades nas negociações. Segundo esse executivo,

não vale a pena [acirrar a negociação] porque, na hora que [as simulações de resultado indicarem que os objetivos não serão atingidos], você tem que aumentar. (O.02)

Segundo o mesmo executivo, e outros que concordaram, isso ocorreu por conta de sentimento compartilhado na organização de que, no momento da análise das primeiras propostas e seus resultados, a diretoria fatalmente determinaria que se reajustassem metas ou se reduzissem limites de gastos.

A questão da autoridade formal foi levantada por um dos executivos também em referência às empresas coligadas que, por intermédio da estrutura de vendas da Estatal S/A, ofertam seus produtos. Nota-se aqui, novamente, uma intersecção de dois fatores políticos, ou seja, o poder formal como forma de resposta a um compromisso externo (ver seção 4.4.8, p. 135) que, tecnicamente, no âmbito interno, poderia ter alguma restrição. Esse executivo comentou o seguinte:

Outro ponto é... como é que eu vou te falar, é a estruturação que a Estatal S/A tem de governança corporativa relacionada às coligadas (...) Essa governança corporativa leva a decisão final do número, muitas vezes, para o *board* da empresa, e não para a discussão técnica (...) O que eu quero dizer é que análise apurada existe e tecnicamente a gente diz o seguinte: “Podemos fazer cem”. Aí, pela estrutura atual, pela governança ligada às coligadas, vem no *board* da empresa e decide: “Não! Nós vamos fazer cento e dez”. Então, tecnicamente você afirma que pode fazer cem, e aí, pela forma de gestão que existe hoje: “Não! Você vai ter [de fazer] cento e dez”. (E.06)

O controle sobre recursos e informações também surgiu como um dos componentes de poder influenciadores de decisões. O setor de atuação da Estatal S/A e os tipos de negócios que ela desenvolve fazem com que haja uma considerável interdependência entre as suas subunidades. Um dos entrevistados de subunidade executante relatou dificuldades para decidir sobre o orçamento de alguns negócios, tanto por depender de recursos controlados por gestores, quanto pela falta de informações:

Eu vou falar de recursos controlados. Quando a gente negocia com os gestores desses recursos, a gente não sabe quanto vai ter disponível para o próximo período, ou seja, a

gente só sabe o que eles falam. Eles têm essa informação total e têm também a informação do que vai ser disponibilizado, do que deve ser disponibilizado, por lei, para cada região do país (...) Está só com ele. Então, a gente tem uma demanda por esse recurso, já coletada nas nossas dependências<sup>52</sup>; a gente sabe que a dependência vai utilizar esse recurso, ela tem a demanda, tem o cliente, só que o gestor, por exemplo, fala: “Não, não posso, não posso disponibilizar o recurso para essa dependência porque ela não está na região que vai ser priorizada”. E essa priorização, esse montante de recursos só eles sabem quanto é, então, a gente fica meio sem poder de decisão. Não dá para falar: “Mas eu quero, ela tem potencial para isso”, porque eles falam: “Não! Não tenho recursos para vocês” (...) não basta ter a necessidade do recurso e saber que tem potencial para utilizar esse recurso, se a outra área não disponibilizar. Eles têm o controle disso e liberam como e quanto querem. E aí não chega nem ao nível tão superior quanto a diretoria, no próprio nível técnico já cortam. (E.04)

Do lado do gestor, esse comportamento foi confirmado da seguinte maneira por um dos executivos ouvidos:

Às vezes me falta essa informação, falta o recurso, e quem tem diz: “Não, você vai porque eu tenho recursos, você vai porque a informação...” E aí, é claro que a gente se utiliza desse poder informal para a gente poder trabalhar na busca da... e alterar essa decisão. (E.05)

Especificamente com relação à questão do controle de informações, a assimetria entre diretoria e subunidades acabou favorecendo estas em relação àquela. Ao esclarecer como isso interfere no processo, um dos entrevistado disse que há

na instância superior um objetivo de performance claro, definido, consensuado. Ela [a diretoria] tem o poder para decidir que objetivos são esses e você tem, no nível executivo, muito mais informação, com maior nível de detalhamento; a construção de conhecimento e de argumento, muito mais detalhada. Você tem um *gap* de informação entre nível executivo e nível diretivo do ponto de vista do que fazer para atingir aquele nível de performance. (E.08)

A existência de assimetria informacional foi verificada também dentro do mesmo nível hierárquico, especificamente entre gestores e executantes. Isso se tornava relevante para o processo por conta de muitas decisões derivarem da negociação entre essas figuras. O acesso diferenciado à informação reduz o nível de racionalidade da decisão justamente por ser um fator de poder. Segundo um dos executivos de área

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 98.

## gestora de negócios, a sua subunidade

pode ter informações muito mais aprofundadas de um mercado do que a área executante, porque ela está aqui fazendo estudos, comparativos – por exemplo, crescimento do mercado naquele negócio, crescimento da concorrência naquele negócio – e o executante tem a visão dele fazendo, a rede [de filiais] operando, vendendo (...) Não necessariamente ele tem a visão que o gestor tem, e é óbvio que o gestor lança mão dessas informações para influenciar, mudar a decisão dele (...) Quando eu defino os objetivos, eu defino algumas premissas, em função de mercado, de crescimento de mercado, de crescimento de negócios, a gente define algumas premissas, e a gente leva para ele: “Olha porque eu estou chegando a esse número: por conta disso.” Então isso é uma coisa que muitas vezes ele não tem. Querendo ou não, você tem domínio sobre algumas informações que ele não dispõe e isso também ajuda a influenciar na decisão, na negociação. (E.07)

A informação restrita a uma subunidade organizacional criou situação em que a crítica de determinada proposta de orçamento de recursos ficou comprometida, levando a decisão a distanciar-se de uma análise mais apurada. Segundo um dos entrevistados relatou,

Na [subunidade] alfa, o pessoal tem um controle e um conhecimento privilegiado de informação crítica e usa isso durante o processo decisório. Usa deliberadamente para garantir determinado valor do recurso. Não abre a informação por uma questão alegada estratégica e aí quer garantir aquele recurso e pronto. Então usa, usa o poder. (E.08)

Adicionalmente aos indícios de retenção de informação, foi possível perceber indicativos de manipulação da informação, conforme já haviam verificado Eisenhardt e Zbaracki (1992) em análise da literatura sobre o assunto. Exemplificando esse tipo de fenômeno, referindo-se a uma subunidade com a qual estava negociando, um entrevistado relatou:

Eles ligam para outros diretores e pra outras pessoas e tentam convencer e aí pegam as pessoas, desprevenidas, que não estão com todos os dados na mão para poder tomar a decisão. E aí, por algum argumento qualquer da outra pessoa... por exemplo (...) como até fizeram hoje: uma diretoria ligou para cá falando que nós estamos diminuindo um determinado produto pro ano que vem e aí o nosso diretor já chega: “Por que está diminuindo? Tem que alterar! Eu acordei com essa pessoa que a gente não vai diminuir, vai alterar, vai aumentar!”. Só que a informação que o outro deu não era correta. Não estava diminuindo, diminuiria no total do produto no Brasil inteiro, só que na nossa rede de

dependências<sup>53</sup> não diminuía. Então, ele não deu uma informação completa e acaba levando o outro a tomar uma decisão que não é a melhor. (E.04)

Além das decisões propriamente ditas, o formato do processo decisório de orçamento foi influenciado pelo fator de poder. Nesse caso específico, o poder se originou da representatividade do volume de recursos gerenciados por uma determinada subunidade, o que lhe conferia um certo prestígio dentro da organização. Sobre esse aspecto, um dos gerentes relatou o seguinte:

hoje eu sei que X por cento do orçamento de despesas está na minha mão. Isso é extremamente poderoso (...) O modelo [de orçamento dessas despesas] que está colocado é o nosso modelo, o formulário que foi passado pros outros diretores é o nosso formulário (...) O que o nosso [diretor] tem colocado para o presidente da empresa ele tem conseguido colocar na área de controle, impondo. (E.02)

Segundo esse mesmo gerente, a sua subunidade é “extremamente assediada”, por conta do montante de recursos que gerencia, corroborando a idéia de que quanto maior a relevância de uma subunidade para os processos organizacionais, maior o seu poder dentro da organização (Hickson et al., 1971; Miller, Hickson e Wilson, 1996).

A questão da habilidade para influenciar e persuadir não foi percebida com tanta intensidade no processo analisado. De um modo geral, autoridade formal e controle sobre recursos ou informações suplantavam tal habilidade. Assim, conclui-se esse tópico, corroborando o entendimento de que o poder, ou seja, a capacidade de influência de cada um dos atores sobre as decisões (Hills e Mahoney, 1978), pode resultar de vantagens decorrentes da responsabilidade formal e do controle sobre recursos e informações (Allison e Zelikow, 1999).

#### 4.4.3 Contingências

Este fator refere-se à necessidade de decidir para responder a uma demanda ambiental, por exemplo, uma situação de crise, na qual, pode-se, inclusive, prescindir

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 98.

de análise mais objetiva do problema (Allison e Zelikow, 1999). Exatamente nesses termos, o fator não foi verificado.

Pode-se teorizar sobre alguns motivos para essa aparente ausência do fator contingências no processo decisório de orçamento estudado: (i) não se observaram demandas ambientais urgentes a ponto de determinar decisões relevantes; (ii) tratava-se de um processo programado e relativamente consolidado dentre as tecnologias de gestão da Estatal S/A; e (iii) o tempo destinado à elaboração do orçamento – setembro a dezembro de 2003 – não foi considerado insuficiente por nenhum dos entrevistados; aliás, desde que a diretoria da empresa aprovou o primeiro cronograma de atividades, este sofreu uma série de ajustes e de adiamentos (D.09).

#### 4.4.4 Conflito

Já nas fases de planejamento, anteriores ao orçamento, o conflito surgiu. Afinal, estavam-se definindo objetivos por meio de negociações que envolviam diversas subunidades organizacionais. A própria conclusão dos planos de ação para cada um dos segmentos de negócios não foi possível antes do início do orçamento justamente por conta de divergências de objetivos que cada área entendia que a organização deveria priorizar. Corrobora-se aí a idéia de que decisões organizacionais podem ser influenciadas pelas várias concepções sobre objetivos, interesses, preferências e opiniões, sejam eles organizacionais, grupais ou mesmo pessoais (Allison e Zelikow, 1999). Presenciou-se uma reunião para a qual todas as subunidades do nível estratégico da organização foram, segundo um gerente da área que coordenava o planejamento estratégico, convocadas em função da

falta de consenso sobre metas [para o ano de 2004]. O grande problema do plano (...) é que não há consenso entre essas metas. (O.02)

Esses comportamentos confirmam que, além da discordância de objetivos ser capaz de gerar conflito (Eisenhardt e Zbaracki, 1992; Schwenk, 1995), a diversidade

intelectual e a divisão do trabalho também tendem a fazê-lo, uma vez que lançam diferentes visões sobre uma mesma situação (Pfeffer, 1992).

A falta de informações concretas sobre situações, de certa forma, também contribuiu para o conflito. Nessa falta, incluía-se a própria dificuldade de anteverem-se variáveis relacionadas a questões futuras, pois se tratava de orçamento, ou seja, de algo que se esperava que acontecesse. A falta de objetividade abria espaço para, sobre um mesmo assunto, lançarem-se distintas considerações. Dois dos entrevistados assim comentaram esse fenômeno:

Há muitas divergências e muitas disputas. Primeiro, porque estamos falando de expectativas; segundo, porque a gente está falando de alguma tomada de decisão antecipada que envolve recursos e que ela não está totalmente estruturada, não está totalmente construída. Vamos pegar um exemplo de investimentos: Quando se está propondo uma abertura de tantas filiais dentro de um determinado período, no momento em que você está fazendo orçamento você não tem todos os elementos para construir o racional daquela decisão. Então, você não consegue equalizar a informação. Então fica quem está propondo com uma expectativa, quem está aprovando com uma outra expectativa, e isso só vai ser construído de forma consistente e definitiva no momento da execução, não no momento do orçamento (...) No âmago do problema está que eu estou falando do futuro, que por si só envolve diferentes pontos de vista. Eu posso achar que o futuro vai ser assim, outro pode achar que o futuro vai ser assado. (E.08)

naqueles itens que envolvem decisões subjetivas, a negociação é uma coisa mais demorada e sempre naquela visão: a unidade executante projeta um número maior<sup>54</sup> do que o gestor e aí gera aquela discussão; aí tem sempre o conflito. (E.03)

O processo decisório de orçamento, conforme já relatado, fundou-se, preponderantemente, em interações entre subunidades organizacionais, cada uma delas analisando os problemas que se lhes apresentavam de acordo com as perspectivas relacionadas ao seu domínio. Dois entrevistados assim relataram esse fenômeno:

Alguns produtos... A gente falando para o gestor que até o final do ano que vem a gente não alcançaria o valor que ele estava propondo, e ele insistindo que comportaria, que o mercado vai reagir, que ele tem uma nova estratégia pro produto, que no ano que vem ele vai implementar essa estratégia e por conta dessa estratégia haveria uma alavancagem desse produto e que precisamos ser líderes de mercado. Algumas coisas assim, muito

---

<sup>54</sup> Neste relato o informante se referia a orçamentos de despesas.

teóricas que o gestor, até com boa intenção, quer realmente fazer e já quer colocar isso no orçamento, até para poder falar: “O meu produto é bom, ele vai realmente deslanchar, eu vou chegar no final do ano que vem com o valor X” (...) A gente tenta não colocar isso no orçamento da dependência<sup>55</sup> e, por conta disso, gera algumas brigas, alguns desentendimentos com alguns gestores, porque eles querem demonstrar isso já [no orçamento], até para a diretoria, que o produto deles é bom e que eles vão atingir o valor X. Só que a gente não acredita tanto assim, e não coloca [no orçamento]. (E.04)

Tem bastante divergência. Quais são as causas? Elas são principalmente concentradas na questão de quem está gerindo e quem está executando. Esse é o maior problema de um processo de orçamentação (...) Essa questão de ter uma área definindo o que a outra vai fazer, isso já gera disputas, divergências e opiniões diferentes. (E.07)

Sobre a questão de uma subunidade analisar o problema sob a sua perspectiva do que deveria ser a meta, um executivo esclareceu ser comum às áreas gestoras de recursos – despesas e investimentos – insistirem em restringir limites muitas vezes considerados insuficientes por parte das áreas de negócios, estas consumidoras de recursos na geração de receitas. Segundo esse entrevistado, a área gestora de recursos tende a focalizar a questão da despesa, o que é do seu domínio, e a área de negócios, a receita oriunda das suas atividades. Diz ele que

algumas áreas, às vezes, na montagem desse orçamento, querem se sobrepor às outras (...) por exemplo, uma [subunidade] de infra-estrutura: ela não cuida de ganhar dinheiro, mas ela cuida em não gastar dinheiro. Então, é claro que uma área que vende produto sempre está querendo aparecer muito mais, se sobrepondo a quem evita a despesa e não busca [receita]. (E.05)

Assim, corrobora-se o que Allison e Zelikow (1999) entendem sobre serem geradoras de conflito crenças e preferências moldadas de acordo com a subunidade a que pertence o indivíduo. Para outro entrevistado,

Às vezes, acontece uma coisa natural do ser humano de você valorizar muito mais a sua área em detrimento das outras áreas da empresa (...) aí sim pode gerar uma disputa. (E.03)

Essa visão, até certo ponto isolada, por parte cada subunidade é apontada por

---

<sup>55</sup> Ibid., p. 98.

Chandra (1993) como um dos problemas do orçamento participativo<sup>56</sup>, e se associa ao que Simon (1979) chama de lealdade organizativa, que faz com que subunidades entrem em conflito por visarem ao seu bem estar sem analisar as necessidades das demais áreas ou até mesmo da própria organização.

Conforme se pode perceber, o conflito é imanente ao próprio processo de negociação, visto que ele envolve diferentes subunidades com diferentes objetivos, interesses e perspectivas de análise que levam a disputas em torno de decisões.

#### 4.4.5 Cooptação

No que consiste em tentativa velada de modificar a posição de um tomador de decisão (Eisenhardt e Bourgeois, 1988), a atuação desse fator não foi verificada no processo decisório de orçamento da Estatal S/A, pelo menos não no que se refere à forma velada.

Porém, tentativas de convencimento ocorreram e estas não se restringiram aos fóruns formais de negociação. Um analista de subunidade de negócios relatou um episódio do gênero, no qual, inclusive, obteve-se sucesso. Mesmo valendo-se de canal informal, a tentativa não foi de forma velada. O entrevistado assim descreveu o ocorrido:

Por exemplo, eu estava negociando com um gestor de produto, com uma pessoa do mesmo nível que eu. Fomos para uma reunião negociar e saímos sem um consenso. Já aconteceu dessa outra pessoa falar com o diretor dela, e o diretor dela ligar para o meu, convencer o meu diretor, sem que o meu diretor tenha todos os dados para poder decidir; simplesmente baseado nos argumentos que a outra pessoa deu ele convence o meu diretor que tal meta é boa. É explícito. Aí chega a ordem. Aliás, já chegou até por e-mail, chegou para mim por e-mail, que um diretor passou para o meu diretor, e aí o meu diretor mandou um e-mail para mim falando: “Altere as metas, conforme o que negociei com o diretor dessa outra área”. (E.04)

---

<sup>56</sup> Não obstante o orçamento da Estatal S/A não poder ser caracterizado como participativo, de acordo com a definição de Chandra (1993), quer-se aqui salientar que a participação, que se dá também no orçamento negociado, este sim o tipo verificado neste estudo, tende a elevar o conflito durante o processo decisório.

Embora pouco evidente o expediente de cooptação de tomadores de decisão, corrobora-se a idéia de que os canais de ação e as posições que os indivíduos neles ocupam podem influenciar, ou até mesmo determinar uma decisão (Allison e Zelikow, 1999).

#### 4.4.6 Coalizão e cooperação

Verificou-se a existência de alianças entre subunidades no sentido de obter fortalecimentos mútuos nos processos de negociação. De um modo geral, foram observadas, tanto subunidades de linha se aliando para lidar com pressões de subunidades de apoio e assessoramento, quanto executantes em face das pressões de gestores. Também aquelas com representatividade relevante em termos de gestão de recursos ou de capacidade operacional encontraram possibilidades de associação em torno de objetivos momentâneos comuns. Por envolverem alianças em torno de problemas e pontos de vista comuns, esses movimentos se caracterizam por aquilo que Eisenhardt e Bourgeois (1988) e Eisenhardt e Zbaracki (1992) chamam de tática política de coalizão. Dois entrevistados esclareceram o seguinte sobre esse processo cooperativo:

Isso acontece nas duas áreas de gestão de redes [de filiais]. Às vezes a gente conversa e chega à conclusão que a proposta do gestor está muito elevada, está muito fora do padrão, e a gente, com os argumentos das duas diretorias, fica mais fácil convencer a outra parte que eles não estão corretos. Acontece de juntar um gestor e a gente para tentar convencer outro. Acontece sim. (E.04)

Como é que funciona hoje. Nessa formatação, alguns executantes grandes da área alfa têm ligado para a gente e fechado estratégia que a gente já pré-determina por conta desse [nosso] poder de recursos<sup>57</sup>. Ele, com o poder de gastador, e eu, com a gestão dos itens, a gente fecha a estratégia antes de chegar amanhã mesmo com a [subunidade de controle]. De repente, o cara [da subunidade de controle diz]: “Vamos chamar a área tal”; mas já está

---

<sup>57</sup> Esse entrevistado é o mesmo que disse ser a sua área a responsável pela gestão de X por cento do orçamento de despesas, o que, segundo ele, significava um considerável poder de influência no processo decisório (ver seção 4.4.2, p. 122).

fechado (...) Muitas reuniões a gente já chega fechado. (E.02)

Essas declarações demonstram uma intenção associativa de duas subunidades com vistas a contrapor a posição de uma terceira subunidade, conforme esclarece Butler (1991) sobre as motivações para o surgimento de coalizões.

Para um dos gerentes ouvidos, o alinhamento de posições entre gestores e executantes era tamanho a ponto de, em algumas situações, reduzir o conflito, uma vez que ambos passaram a atuar em função de interesses comuns sobre determinadas decisões. Ele se referiu às alianças com esse objetivo da seguinte forma:

O que seria gestor-executante, que antes dava conflito, hoje é uma coisa só, sem ter que fazer concessão. Ambos têm por premissa a mesma lógica de metas conservadoras e recursos agressivos. Não existe mais conflito nessa discussão lateral. (E.08)

Isso é confirmado pela afirmação de que

Uma área favorece outra em tal ponto (...) Por exemplo, ele é avaliado no resultado econômico dele pela gestão do orçamento. Eu, na execução do meu orçamento, eu também sou avaliado. E como gestor, eu sou avaliado na estratégia. Então, em alguns pontos, na hora de negociar, a gente sabe que, se na sua área gastadora eu detectar que tem uma sobra de dinheiro ali dentro, você vai estar me favorecendo, enquanto gestor, na minha avaliação. Então, há uma negociação clara de que você está inchando o seu número; então, você está me ajudando na minha avaliação. (E.02)

Essa afirmação, uma vez evidenciando a formação de aliança que visava a benefício na avaliação de desempenho, serve de ligação entre o fator coalizão e cooperação e o fator interesses, que é analisado na seqüência.

#### 4.4.7 Interesses

Foi possível perceber que interesses, fossem eles paroquiais ou individuais, interferiram no processo de tomada de decisão de orçamento. O destaque aqui é para a questão da avaliação de desempenho e seus desdobramentos.

Conforme visto acima, na descrição do caso Estatal S/A (ver seção 4.1, p. 81), dentre as funções do orçamento consta servir de referencial à avaliação de desempenho de unidades e de funcionários, que, por sua vez, serve ao programa de

participação nos resultados da empresa. Resumidamente, se as metas da empresa, das subunidades e dos indivíduos são atingidas, os empregados que se enquadrarem fazem jus a uma parcela do lucro. O regulamento interno sobre o programa observa que

O recebimento das recompensas (...) está condicionado ao atingimento pela Estatal S/A, pela unidade e pelo indivíduo das metas referentes ao semestre respectivo (...) Caso a Unidade não atinja no mínimo X pontos no sistema (...) todos os seus empregados estarão excluídos do Programa no semestre respectivo (...) O empregado que não tenha atingido, no mínimo, Y pontos será excluído da participação nos resultados naquele semestre. (D.05)

Essas questões relacionadas – avaliação de desempenho e participação nos resultados – puderam ser percebidas como influenciadoras das decisões, do que se depreende a consideração de interesses também pessoais no processo. Abaixo, os depoimentos de alguns entrevistados:

Quando você está pensando em uma meta, e que ele acha que aquela meta é muito ousada, ele tem uma preocupação de não atingir e comprometer a avaliação dele e comprometer o ganho dele (...) Essa preocupação, ela é presente! (...) É um conservadorismo na hora de orçar (...) Você nunca vê um executante dizendo que pode fazer mais do que o gestor quer que ele faça; sempre ele pode fazer menos. (E.07)

Sim, eu acho que influencia muito. Você não consegue tomar uma decisão ousada, porque você tem necessidade de se sair bem numa avaliação. (E.02)

se eu for falar também de distribuição de metas, obviamente; como está atrelado à avaliação de desempenho – vai ter que cumprir aquela meta; vai ser cobrado por aquela meta posteriormente – você não busca a informação em que você realmente acredita que é possível e que tenha um desafio nela, você busca aquela que te dá um conforto pra cumprir posteriormente. (E.08)

Conforme já observado na análise do fator negociação e persuasão (ver seção 4.4.1, p. 116), esse comportamento corrobora a idéia de que os orçamentos em que os responsáveis pelo seu cumprimento participem das decisões tendem a conter vieses (Frederickson e Pfeffer, 2000) em função de avaliações de desempenho (Chandra, 1993) ou incentivos (Clemen e Reilly, 2001) financeiros (Dunbar, 1971; Walker e Johnson, 1999).

Interesses paroquiais, ou seja, de subunidades participantes do processo,

também tiveram influência. De modo um tanto genérico, um dos gerentes ouvidos assim confirmou esse entendimento:

As metas de produtos individualmente e as propostas de despesa nem sempre seguem critérios racionais, baseadas em cálculo, projeções e, às vezes, muitas vezes, principalmente na parte de despesa, seguem uma demanda defensiva por recursos. Garantir recursos pra viabilizar a execução de projetos ou idéias que estão nas áreas. Nem sempre é de interesse da organização e muitas vezes é interesse específico da própria área (...) Então, obviamente, se eu tenho um projeto de investimento que foi idealizado em uma área que entende que aquilo pode gerar benefício pra área ou até benefícios pessoais, a tendência é que esse projeto seja defendido com unhas e dentes, porque ele atende a determinados interesses da área. (E.08)

Verificou-se ainda que algumas decisões visaram à busca de prestígio de subunidades dentro da organização ou mesmo de apoio de outra subunidade, quando dessa dependia o êxito da demandante. Sobre a existência de interesses paroquiais atuando nas decisões de orçamento, um dos entrevistados teve o seguinte entendimento:

Eu acho que sim, por exemplo, como é que eu vou decidir metas num produto: eu, enquanto formatador daquele produto, eu preciso da outra área para vender o meu produto. É lógico que eu quero que essa outra área apareça mais com o meu produto. Isso é fato. (E.02)

Assim, corrobora-se a idéia de que indivíduos que tomam parte nas situações de decisão agem de acordo com as crenças e preferências das subunidades que representam (Allison e Zelikow, 1999) e também com vistas ao aumento de poder individual ou de grupo (Braga, 1987). Os dados aqui analisados se aproximam do que diz Mintzberg (1985) sobre a dinâmica departamental que incentiva interesses paroquiais ser uma fonte dos movimentos políticos dentro das organizações. Schoemaker (1993) já alertara sobre a quase impossibilidade de definir sistemas de incentivos que levem os indivíduos a agir de acordo com os interesses organizacionais.

#### 4.4.8 Influência externa

No tópico anterior, tratou-se basicamente da questão dos interesses daqueles

que atuavam dentro da organização. A exemplo de Steiner Neto (1998), que encontrou evidências empíricas sobre tomadores de decisão levarem em consideração expectativas de grupos de interesses, verificou-se, neste estudo, que influências decorrentes de interesses externos também atuaram no processo decisório. Elas foram basicamente de dois tipos. A primeira tem a ver com a própria natureza estatal da organização, que, por isso, tinha de alinhar algumas de suas decisões orçamentárias a políticas ou regulamentações governamentais. Outros influenciadores externos citados são empresas coligadas à Estatal S/A. Um dos executivos de subunidade de negócios afirmou que decisões da empresa são influenciadas

fortemente pela atuação das empresas coligadas e por questões do governo. Nós temos projetos para atender uma determinada linha de ação do governo, ou mesmo objetivos estratégicos de parceiros externos, como é o caso das coligadas. A gente tem... sempre sofre essas influências (...) eu posso ter definido um objetivo internamente, um crescimento X, e por uma visão que a empresa [coligada] traga, diferente, do mercado, que o mercado vai ter uma situação Y, eu posso modificar a minha decisão; ou que ela traga uma estratégia nova que eu não estou enxergando, traga uma estratégia nova que pode modificar minha decisão, com certeza. (E.07)

A respeito de influências de empresas coligadas observaram-se evidências de possíveis decisões tomadas à margem do processo orçamentário normal, ou ainda, sem uma consideração precisa da real possibilidade da Estatal S/A de efetivar a busca das metas desejadas. Sobre esses dois aspectos, emitiram-se os seguintes relatos:

Pode haver uma decisão de um presidente de uma coligada conversar com o presidente da empresa, e eles entrarem em uma discussão orçamentária independente. (E.06)

Nós temos outras instituições que colocam seus produtos para serem vendidos aqui. Então, o interesse dessas instituições é que elas vendam o máximo possível (...) Então elas fazem, elas colocam as metas delas o mais alto possível, lógico (...) tentam influenciar bastante no orçamento, apresentando produtos, mostrando as estratégias delas que nem sempre são possíveis. (E.04)

Relativamente à influência governamental, esta se deu, basicamente, em função de duas características da empresa. Primeiro, além de ter objetivos mercantis, a Estatal S/A desempenha uma série de atividades de interesse governamental. Por

exemplo, um dos documentos do planejamento formal da empresa a orienta para algumas atividades cujo objetivo, eminentemente governamental, é

ampliar o nível de emprego e renda no País. (D.10)

Confirmando essa influência, um dos gerentes da Estatal S/A acredita que ela,

hoje, busca um alinhamento muito maior com políticas de governo. Então, tem alguns direcionamentos que são dados pra atender, claramente para atender a uma necessidade do governo. (E.08)

Esses dados confirmam o entendimento de que empresas com controle público têm de se sujeitar também ao controle político (Boyne, 2002), visto atuarem como um meio de incentivo estatal ao desenvolvimento econômico (Faucher, 1982).

A segunda característica da Estatal S/A que a sujeita à influência governamental é a sua subordinação à administração pública, o que lhe impõe algumas restrições, principalmente para investimentos e contratação de mão-de-obra, bem como em relação a programas governamentais que contam com recursos públicos. Dois dos entrevistados assim caracterizam esse tipo de influência:

O governo tem várias formas de interferir. Legalmente, a nossa empresa, pra aumentar o quadro de funcionários, tem que pedir autorização pro governo. Então, isso é um fator limitante, limitador. (E.03)

E outra coisa que influencia bastante são as decisões governamentais, porque muitos recursos são provenientes do governo e, dependendo da estratégia deles – do governo –, você tem um montante de recursos e vem um direcionamento, já. Você não pode aplicar para quem você quiser, pro cliente que você quiser. Às vezes vem a norma, isso aconteceu esse ano, a gente tem aqui um orçamento alto de um produto porque todo mundo poderia utilizar. Todos [os clientes alfa] poderiam utilizar esse recurso. De repente, por conta disso, todas as nossas dependências<sup>58</sup> que trabalham para [clientes alfa] tinham esse produto orçado. De repente vem uma norma do governo federal falando que esse recurso só estaria disponível para [clientes beta]. (E.04)

Especificamente sobre esse último episódio citado, em uma das reuniões

---

<sup>58</sup> Ibid., p. 98.

observadas (O.06) foi abordado o mesmo assunto. A justificativa dada, naquele momento, para não manter uma meta orçamentária no mesmo patamar do realizado no ano de 2003 foi a possível repercussão negativa que poderia ter o fato de a Estatal S/A vir a operar com grandes clientes naquele tipo de programa; mesmo sendo legal, havia um risco de imagem, inclusive para o governo federal. Sobre o registro disso na ata da reunião, todos os presentes concordaram em que ele fosse feito sem que o motivo de reduzir a meta pudesse ser interpretado como um temor político, o que era real. Essa preocupação é coerente com o que diz a literatura sobre a tendência de, nas organizações, os aspectos políticos serem tratados com certa reserva (Etzioni, 1989; Morgan, 1996; Pfeffer, 1992).

Os dados analisados corroboram o entendimento de que as decisões organizacionais podem ser afetadas por aspectos externos à organização (Allison e Zelikow, 1999) e ao processo que seguem (Braga, 1987), por exemplo, grupos de interesse (Steiner Neto, 1998) e investidores (Braga, 1987), dentre os quais o Estado, que, neste caso, é o principal acionista.

## 5 CONCLUSÃO

Em princípio, o jogo da ciência não tem fim. Aquele que decidir que os enunciados científicos não exigem nenhum teste posterior, e que se pode considerá-los como finalmente verificados, sai do jogo.

Karl Raimund Popper

Apesar da atenção já dispensada pela pesquisa científica, a dimensão decisão parece cada vez mais desafiadora àqueles que se aventuram em tentar compreender o comportamento das organizações nos processos subjacentes. Por isso, e pelo caráter essencial para a própria prática administrativa, a decisão continua merecedora de análises específicas no sentido de fortalecer os estudos sobre como ela se dá no âmbito organizacional. Nesse contexto, além de identificar fatores envolvidos, esta pesquisa procurou principalmente descrever o modo como eles atuaram e também como se inter-relacionaram no processo analisado.

As organizações produtivas são idealizadas como sistemas racionais capazes de moldar o comportamento e as ações de seus integrantes. Por vezes, ignoram ou até negam a esses mesmos integrantes a sua própria condição de indivíduo, requerendo deles uma atuação baseada na impessoalidade. Ao acreditarem na racionalidade instrumental como motor do desenvolvimento, que, para as empresas inseridas num sistema capitalista de produção, se restringe ao econômico, colocam em segundo plano, e talvez até num plano indesejável, a dimensão política das ações organizacionais. Não obstante, é fato que a política existe e concorre com a racionalidade, e esta cede espaço àquela na extensão da diversidade dos interesses envolvidos nos processos de escolha.

Este capítulo tem duplo objetivo: (i) recapitular sinteticamente os resultados encontrados, com vistas a sumarizar as respostas ao problema e às perguntas de pesquisa e (ii) propor alguns problemas para pesquisas futuras. A primeira pergunta versou sobre a descrição do processo de orçamento da Estatal S/A. O processo

analisado se iniciou com a definição de objetivos por parte da cúpula da empresa, os quais, em seguida, foram convertidos em metas de negócios e limites de recursos disponíveis para as atividades operacionais. Foi um processo marcado pela negociação, porém, restrita aos níveis superiores da empresa. Nas interações entre níveis, as decisões se caracterizaram mais pelo uso da autoridade formal do que pela existência de consenso. Dentro do nível das subunidades estratégicas, as negociações ocorreram entre gestores e executantes dos orçamentos, buscando-se, com isso, consenso sobre propostas elaboradas isoladamente por parte de cada um desses grupos. Convertidas as propostas em uma única, esta, após estar satisfatoriamente alinhada aos objetivos definidos anteriormente, foi submetida à aprovação formal por parte da diretoria e do conselho de administração da Estatal S/A.

As demais perguntas de pesquisa se relacionam aos fatores de racionalidade e aos fatores políticos do processo decisório de orçamento da Estatal S/A, e indagaram quais os principais e como eles atuaram. No caso estudado, observou-se a coexistência de ambos os grupos de fatores. Dentre os fatores racionais, excetuando-se a escolha racional, que atuou de modo um tanto restrito, todos os demais foram verificados como influenciadores do processo de tomada de decisão.

O fator cálculo se manifestou desde a própria idealização do orçamento, por parte da Estatal S/A, como uma tecnologia capaz de projetar situações desejadas. Na definição de metas e de limites de recursos utilizou-se uma variedade de indicadores quantitativos relacionados a estimativas econômicas, projeções da atuação da concorrência e da necessidade de recursos para viabilizar a realização dos negócios visados. O fator chegou a ser utilizado como argumento para se tentar contrapor possíveis decisões oriundas do uso de autoridade formal.

O fator maximização de valor pode bem ser caracterizado com critério de decisão na elaboração de orçamento na Estatal S/A. Decisões se basearam em indicadores de objetivos estratégicos como rentabilidade, eficiência da estrutura de custos e receitas por clientes. Todos eles serviam ao propósito de orientar as decisões

de orçamento em direção à busca de lucratividade. Assim, o próprio sistema burocrático, com destaque para o planejamento formal, onde se definiram tais objetivos, conduziu decisões no sentido da maximização de valor econômico.

Relativamente ao fator impessoalidade houve poucas considerações, o que, em si, contribui para concluir que, de um modo geral, as decisões não levaram em conta aspectos pessoais, concentrando-se na questão econômica. Mesmo atitudes pretensamente preocupadas com problemas humanos continham intenção estratégica focada nos objetivos organizacionais, por exemplo, o aumento dos negócios e da rentabilidade.

O fator escolha racional não pôde ser verificado em sua plenitude, tendo sido observadas indicações que aproximam os fenômenos ocorridos ao conceito de racionalidade limitada. Não obstante, alguns pressupostos de escolha racional, mesmo que limitados, foram verificados, principalmente, no final do processo, no qual a diretoria, diante das alternativas de orçamentos disponíveis, optou pela que mais se aproximava dos objetivos definidos anteriormente.

Os pressupostos do conceito de racionalidade limitada se fizeram presentes nos diversos componentes do que seria um processo de escolha racional. Verificaram-se restrições acerca do conhecimento de objetivos, da quantidade de alternativas e das conseqüências de cada uma delas. Assim, conclui-se que as decisões não se caracterizaram pelo resultado máximo, mas pelo satisfatório – *satisficing* – diante das condições que se apresentavam. Alguns aspectos bastante particulares ao processo analisado também contribuíram para tal limitação: (i) planos formais nem sempre chegaram a todos os diretamente envolvidos nas decisões de orçamento; (ii) restrição de recursos, que se potencializava por se tratar de empresa estatal; (iii) atuação isolada de gestores e executantes em determinadas fases, contribuindo para que a informação não fosse plena; (iv) carência de tecnologias que proporcionassem maior segurança na análise de alternativas e conseqüências subjacentes; (v) ambiente complexo, principalmente por conta da concorrência e de mudanças no ambiente

macroeconômico; e (vi) uma certa dificuldade em lidar com o novo – a falta de experiência diminuía o sentimento de segurança na escolha.

Sobre o fator padrões e processos organizacionais, destaque-se o planejamento formal de negócios da Estatal S/A para o período do orçamento e para horizontes maiores. Esses planos orientaram e restringiram uma série de decisões de orçamento àquilo que fora definido no planejamento estratégico. Em termos operacionais, a existência de padrões normativos de gastos, com salários, por exemplo, restringiu decisões, reduzindo-se, com isso, a discricionariedade de certas alocações orçamentárias. Além disso, uma série de valores da organização, que, de um modo geral, se concentram na lucratividade das operações, orientaram decisões de orçamento.

O fator adaptação e aprendizagem organizacional se manifestou, porém dentro de limitações, principalmente no que se refere aos objetivos delineados nos documentos de planejamento da organização. Também foram consideradas para efetivação de mudanças questões restritivas, como exposição a riscos e disponibilidade de recursos. O próprio formato do processo condicionou e limitou a adaptação, concluindo-se, daí, que a estrutura não é naturalmente propensa à mudança. De qualquer forma, esses movimentos acarretaram em aprendizado, que surgiu da experiência adquirida com as situações novas.

Sobre o fator estrutura, destacaram-se o papel funcional de cada uma das subunidades organizacionais e a dependência entre elas, principalmente no que se referia à necessidade de recursos. Culturalmente, pairava a idéia de que as despesas deveriam ser, em princípio, as menores possíveis, como forma de obter-se maior lucratividade. A estruturação do processo, de algum modo, levava a isso na medida em que as subunidades faziam suas propostas de acordo com as suas funções. Além disso, por agirem isoladamente, nem sempre consideravam as necessidades de outras áreas, como no caso de gestores de recursos cuja inclinação era restritiva a aumentos de despesas. Finalmente, a própria estrutura burocrática, influenciada pela administração

pública, condicionou algumas decisões a aspectos normativos internos.

O fator previsibilidade foi verificado na utilização de informações sobre valores efetivamente ocorridos no passado para se projetar valores futuros. Havia uma espécie de senso comum de que uma meta não poderia ser inferior ao valor já alcançado no período anterior ao do orçamento em elaboração. Essa idéia de que a performance alcançada era fonte de previsão da ação futura se observou inclusive na definição dos objetivos estratégicos que nortearam as decisões de orçamento.

Quanto à política no processo decisório de orçamento da Estatal S/A, verificou-se a presença dos fatores negociação e persuasão, poder, conflito, coalizão e cooperação, interesses e influência externa. Os fatores não verificados foram contingências e cooptação.

O fator negociação e persuasão desenvolveu-se, basicamente, no sentido da busca de consenso sobre metas e limites orçamentários. Nos processos de negociação, os atores se valeram de estratégias e manobras de convencimento, por exemplo, a utilização de argumentos como demanda limitada, para os que buscavam convencer sobre a manutenção de sua proposta, ou perspectiva de melhora da economia no ano de 2004, para aqueles que queriam o aumento da meta. Fizeram-se proposições estrategicamente diferentes da crença do proponente, visando a acordo em torno do que este desejava e também como preparação para potenciais cortes por parte de instâncias superiores. O processo de negociação se deu mais intensamente entre gestor e executante; com a diretoria, porém, ele assumiu um caráter mais instrumental, pois aí se buscavam compensações de aumentos de despesas com aumentos de negócios. Não obstante, isso não significou, necessariamente, plena racionalidade, pois, nessas situações, a autoridade formal da diretoria sobre as subunidades foi determinante.

O fator poder foi verificado nas situações em que, prescindindo-se do cálculo para determinar um curso de ação desejado, evocou-se a figura da autoridade formal. Isso foi mais intenso nas interações entre diretoria e subunidades, onde a negociação não era tão natural quanto entre gestores e executantes. Verificou-se também como

fonte de poder a interdependência entre subunidades, tanto no que diz respeito a recursos, quanto a informações, estas potencialmente assimétricas entre os diversos atores organizacionais.

Não se observou a atuação do fator contingências, no que se refere à necessidade de decidir imediatamente em face de demanda ambiental. Para isso, teriam contribuído, basicamente, a própria inexistência de demandas urgentes sobre o orçamento, o fato de o orçamento ser um processo programado e consolidado na estrutura burocrática da Estatal S/A e o tempo para sua elaboração considerado suficiente.

O conflito se deu desde a fase de planejamento formal, anterior ao orçamento, basicamente pela falta de consenso sobre objetivos. Falta de objetividade e de informações cederam espaço à diversidade de considerações. Visões moldadas de acordo com o domínio de indivíduos e de subunidades também foram verificadas, por exemplo, no caso de áreas de suporte focalizando a redução de custos, enquanto as de negócios demandavam verbas maiores para viabilizar seus objetivos.

A tentativa de cooptação é um dos fatores não verificados no processo decisório, pelo menos no que concerne à sua forma velada. O que mais se aproximou do conceito de cooptação utilizado nesta dissertação foram tentativas de convencimento para se mudarem decisões, mas que ocorreram de forma explícita nos processos de negociação.

O fator coalizão e cooperação verificou-se em alianças entre áreas de linha frente a pressões de áreas de apoio e assessoramento e entre executantes se associando em contraposição a gestores de orçamento. Por exemplo, subunidades com representatividade elevada na gestão de recursos fechavam questão, anteriormente ao início das negociações, com vistas a argumentar conjuntamente sobre a dificuldade de atingir determinada meta. Isso poderia, de alguma forma, beneficiar tais áreas, por exemplo, em suas avaliações de desempenho. Essas alianças chegaram a reduzir conflitos na medida em que subunidades se aliavam em torno de objetivos

momentâneos comuns.

Os interesses que se manifestaram atuantes no processo envolveram, principalmente, a avaliação de desempenho e a participação nos resultados baseada em alcance de metas. Nesse sentido, o que se verificou foi uma tendência de se buscarem metas confortáveis em termos de esforço para atingi-las. Verificaram-se também indícios de busca de recursos para viabilizar projetos de interesse de subunidades, os quais nem sempre eram de interesse da organização.

O fator influência externa se originou, basicamente, do relacionamento com o governo federal – acionista majoritário – e com empresas coligadas. No primeiro caso, o interesse governamental prescrevia que a Estatal S/A atuasse em algumas áreas consideradas não tão rentáveis e a subordinação à burocracia estatal colocava restrições para, por exemplo, investimentos e contratação de mão-de-obra. No caso das empresas coligadas, a influência se referia à atuação da Estatal S/A na venda de produtos em nome daquelas empresas, que pressionavam no sentido do aumento de seus negócios.

Conforme assinala a literatura consultada, o que se verificou foi uma coexistência da dimensão racional e da dimensão política no processo decisório analisado. A distinção teórica, e a conseqüente categorização de fatores como recurso didático se mostraram menos nítidas nos dados empíricos, uma vez que se observaram importantes inter-relações entre diversos temas analisados. Não bastasse a própria dimensão política do processo decisório para torná-lo mais complexo em relação a uma atividade racionalmente programada, haveria, ainda, toda a sorte de inter-relacionamentos dos diversos fatores abordados para fazê-lo. Nesse contexto, a complexidade do processo social parece preponderar sobre qualquer estrutura pretensamente mecânica que se queira acreditar existir ou mesmo impor ao funcionamento das organizações ditas burocráticas.

A confirmação empírica desses relacionamentos e, conseqüentemente, da complexidade do processo decisório analisado evidenciam-se em diversos pontos da

análise que precede este capítulo. Pode-se mencionar, de forma não exaustiva, alguns exemplos desse fenômeno: (i) o cálculo foi utilizado como um dos mecanismos para a busca da maximização de valor econômico; (ii) o mesmo fator cálculo chegou a ser reivindicado como argumento de oposição à utilização do fator poder – autoridade formal – em algumas situações de decisão; (iii) ao fator padrões e processos organizacionais associava-se a idéia de maximização de valor, uma vez que os objetivos formais e os valores da organização direcionavam para a busca de lucratividade; (iv) o fator impessoalidade envolvia considerações pretensamente zelosas com a questão humana, mas que, efetivamente, visavam ao resultado econômico; (v) a estrutura determinava padrões e processos organizacionais, e também impunha limites à ação racional; (vi) negociação e persuasão eram meios utilizados também em função de interesses pessoais ou paroquiais; (vii) o poder era empregado como forma de viabilização de interesses, inclusive externos à organização; (viii) o conflito se fazia presente em processos de negociação, que, por sua vez, envolviam interesses e crenças, muitas vezes distintos, de indivíduos ou grupos; e (ix) coalizão e cooperação eram utilizadas como meio de satisfação de interesses paroquiais.

Diante do que foi apresentado, conclui-se que o processo de tomada de decisão organizacional, no caso, de alocações orçamentárias, é um processo social complexo no qual atuam, tanto fatores impostos pelos limites burocráticos, quanto originários da diversidade de interesses e de abordagens por parte dos atores envolvidos. Se por um lado, a função planejadora do orçamento lhe confere um caráter racional, por outro, a sua dinâmica social proporciona um campo fértil à política. Pode-se dizer que o processo decisório de orçamento é predominantemente racional no seu aspecto normativo e também intensamente político no seu desenvolvimento.

Além da contribuição acadêmica e prática deste trabalho, espera-se que outros venham, no sentido de ampliar o conhecimento sobre o tema aqui abordado, seja corroborando, seja refutando as conclusões aqui apresentadas. Finalmente, no sentido de indicar alguns possíveis caminhos e aproveitando temas surgidos no

decorrer da pesquisa, recomenda-se a realização de:

- a) pesquisa do tipo levantamento envolvendo organizações públicas e organizações privadas, com vistas a analisar se a diferenciação no tipo de controle tem influências significativas nos seus processos decisórios, no que se refere à atuação de fatores racionais e de fatores políticos;
- b) estudo comparativo de casos visando a analisar conseqüências para comportamentos, processos e objetivos organizacionais decorrentes de diferentes situações em termos de preponderância de um ou outro grupo de fatores – racionais, organizacionais e políticos –, ou mesmo de algum fator em especial;
- c) estudo comparativo de casos envolvendo organizações com diferentes tipos de processos orçamentários – autoritário, participativo ou negociado –, a fim de verificar, para cada um deles, o modo de influência ou intensidade de atuação dos fatores abordados neste trabalho;
- d) estudo de caso, ou comparativo de casos, com perspectiva longitudinal, com vistas a acompanhar e analisar as evoluções nos comportamentos decisórios, no que tange aos fatores envolvidos, em face de mudanças estruturais ou ambientais.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. A questão da empresa estatal – economia, política e interesse público. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 95-105, out./dez. 1979.
- ALCANTARA, C. M. **Racionalidade e política no processo decisório de terceirização**: estudo comparativo de casos. Curitiba, 1998. 153 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.
- ALLISON, G. T. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. New York: Harper Collins, 1971.
- ALLISON, G. T.; ZELIKOW, P. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. 2. ed. New York: Addison-Wesley, 1999.
- ALMEIDA, F. G. de; SILVA, S. Q. da. Considerações sobre o estado empresário, lei de concessões e reformas constitucionais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 5, p. 24-50, set./out. 1996.
- ARROW, K. J. **The limits of organization**. New York: W.W. Norton, 1974.
- ATKINSON, A. A.; BANKER, R. D.; KAPLAN, R. S.; YOUNG, S. M. **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Atlas, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BECKER, H. S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BOSCHKEN, H. L. Behavior of urban public authorities operating in competitive markets: policy outcomes in mass transit. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 31, n. 6, p. 726-758, Jan. 2000.
- BOYNE, G. A. Public and private management: what's the difference? **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 39, n. 1, p. 97-122, Jan. 2002.
- BRAGA, N. O processo decisório em organizações brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 35-57, jul./set. 1987.
- BRAGA, N. O processo decisório em organizações brasileiras: metodologia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 50-58, jan./mar. 1988a.
- BRAGA, N. O processo decisório em organizações brasileiras: comportamentos comunicativos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 34-51, out./dez. 1988b.
- BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 maio 2003.
- BRASIL. Constituição, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 maio 2003.

- BRASIL, H. G. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 115-146, jul./set. 1993.
- BRIGHAM, E. F.; HOUSTON, J. F. **Fundamentos da moderna administração financeira**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- BULGACOV, S. Estudos comparativo e de caso de organizações de estratégias. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 11, p. 53-76, jan./abr. 1998.
- BUTLER, R. **Designing organizations: a decision-making perspective**. New York: Routledge, 1991.
- CABRAL, L. M. B. **Introduction to industrial organization**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2000.
- CASTOR, B. V. J. Fundamentos para um novo modelo do setor público no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 155-161, jul./set. 1994.
- CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho**. Curitiba: IBQP-PR, 2000.
- CASTOR, B. V. J.; FRANÇA, C. F. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. In: CASTOR, B. V. J. et al. **Estado e administração pública: reflexões**. Brasília: Funcep, 1987, p. 9-50.
- CAVALCANTI, A. A. B. **Das sociedades anônimas, sua estrutura e dinâmica: as assembléias gerais e as sociedades de economia mista como temas centrais**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1978.
- CHANDRA, G. The behavioral aspects of budgeting. In: RACHLIN, R; ALLEN, H. W. (eds.). **Handbook of budgeting**. 3. ed. New York: John Wiley & Sons, 1993, p. 29.1-29.20.
- CLEMEN, R. T.; REILLY, T. **Making hard decisions with decision tools**. 2. ed. Pacific Grove: Duxbury, 2001.
- CONNOR, P. E. Decision-making participation patterns: the role of organizational context. **Academy of Management Journal**, Briarcliff Manor, v. 35, n. 1, p. 218-231, Mar. 1992.
- CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative and quantitative approaches**. Thousand Oaks: Sage, 1994.
- CROZIER, M. **O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- DAVIS, C. R. The administrative rational model and public organization theory. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 28, n. 1, p. 39-60, May 1996.
- DEAN Jr., J. W.; SHARFMAN, M. P. The relationship between procedural rationality and political behavior in strategic decision-making. **Decision Sciences**, Atlanta, v. 24, n. 6, p. 1069-1083, Nov./Dec. 1993.
- DEAN Jr., J. W.; SHARFMAN, M. P. Does decision process matter? A study of strategic decision-making effectiveness. **Academy of Management Journal**, Briarcliff Manor, v. 39, n. 2, p. 368-396, Nov./Dec. 1996.

- DRENTH, P. J. D.; KOOPMAN, P. L. Duration and complexity in strategic decision-making. In: HELLER, F. (ed.). **Decision-making and leadership**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 58-70.
- DUNBAR, R. L. M. Budgeting for control. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 16, n. 1, p. 88-96, Mar. 1971.
- EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, Briarcliff Manor, v. 14, n. 1, p. 57-74, Jan. 1989a.
- EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, Briarcliff Manor, v. 14, n. 4, p. 532-550, Oct. 1989b.
- EISENHARDT, K. M.; BOURGEOIS III, L. J. Politics of strategic decision making in high-velocity environments: toward a midrange theory. **Academy of Management Journal**, Briarcliff Manor, v. 31, n. 4, p. 737-770, Dec. 1988.
- EISENHARDT, K. M.; ZBARACKI, M. J. Strategic decision making. **Strategic Management Journal**, Chichester, v. 13, n. special, p. 17-37, Winter 1992.
- ETZIONI, A. **Organizações modernas**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.
- ETZIONI, A. Humble decision making. **Harvard Business Review**, Boston, v. 67, n. 4, p. 122-126, July/Aug. 1989.
- FAUCHER, P. A empresa pública como instrumento de política econômica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 2/2, n. 6, p. 79-105, abr./jun. 1982.
- FISHER, J. G.; FREDERICKSON, J. R.; PEPPER, S. A. Budgeting: an experimental investigation of the effects of negotiation. **Accounting Review**, Sarasota, v. 75, n. 1, p. 93-114, Jan. 2000.
- FORRESTER, J. P.; ADAMS, G. B. Budgetary reform through organizational learning: toward an organizational theory of budgeting. **Administration & Society**, Beverly Hills, v. 28, n. 4, p. 466-488, Feb. 1997.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **The discovery of grounded theory**: strategies for qualitative research. New York: Aldine de Gruyter, 1967.
- GONÇALVES, J. F. T. Política brasileira de bem-estar: relações entre estado, formuladores de políticas e clientela. Um instrumento analítico para formulação de políticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 71-106, mar./abr. 1996.
- HATCH, M. J. **Organization theory**: modern, symbolic, and postmodern perspectives. New York: Oxford University Press, 1997.
- HENDRY, J. Strategic decision making, discourse, and strategy as social practice. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 37, n. 7, p. 955-977, Nov. 2000.
- HICKSON, D. J.; HININGS, C. R.; LEE, C. A.; SCHNECK, R. E.; PENNINGS, J. M. A strategic contingencies' theory of intraorganizational power. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 16, n. 2, p. 216-229, June 1971.

- HILLS, F. S.; MAHONEY, T. A. University budgets and organizational decision making. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 23, n. 3, p. 454-465, Sept. 1978.
- HOGARTH, R. M.; REDER, M. W. Perspectives from economics and psychology. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (eds.). **Rational choice: the contrast between economics and psychology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1986, p. 1-23.
- JENSEN, M. C. Corporate budgeting is broken – let's fix it. **Harvard Business Review**, Boston, v. 79, n. 10, p. 94-101, Nov. 2001.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct. 1976.
- KALBERG, S. Max Weber's types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization process in history. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 85, n. 5, p. 1145-1179, 1980.
- KAPLAN, R. S.; ATKINSON, A. A. **Advanced management accounting**. 2. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1989.
- KATZ, D.; KAHN, R. L. **Psicologia social das organizações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- KAYNAK, E. Managing firms across borders: operating organizations' behaviour and strategy formulation in public enterprises. **International Journal of Public Sector Management**, Bradford, v. 2, n. 2, p. 28-42, 1989.
- KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU, 1979.
- LONGO, C. A. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 40-52, abr./jun. 1994.
- MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Teoria das organizações**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- McGIVNEY, J. H.; HEDGES, R. E. **An introduction to PPBS**. Columbus: Bell & Howell, 1972.
- MENON, K.; UMAPATHY, S. Control systems for state-owned enterprises. **Annals of Public & Cooperative Economics**, Oxford, v. 58, n. 3, p. 287-303, July/Sept. 1987.
- MILLER, S. J.; HICKSON, D. J.; WILSON, D. C. Decision-making in organizations. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (eds.). **Handbook of organizations studies**. London: Sage, 1996. p. 293-312.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Conheça o ministério. Competência. **Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/conheca\\_mp/conteudo/competencia/dest.htm](http://www.planejamento.gov.br/conheca_mp/conteudo/competencia/dest.htm)>. Acesso em: 25 maio 2003.
- MINTZBERG, H. The organization as political arena. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 22, n. 2, p. 133-154, Mar. 1985.

- MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.
- MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THÉORËT, A. The structure of “unstructured” decision process. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 21, n. 2, p. 246-275, June 1976.
- MOORE, C. L.; JAEDICKE, R. K. **Managerial accounting**. 5. ed. Cincinnati: South-Western, 1980.
- MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- MOUZELIS, N. P. **Organization and bureaucracy: an analysis of modern theories**. Chicago: Aldine, 1969.
- MURTUZA, A. Budgeting and the managerial process. In: RACHLIN, R; ALLEN, H. W. (eds.). **Handbook of budgeting**. 3. ed. New York: John Wiley & Sons, 1993, p. 1.1-1.14.
- NOURI, H.; PARKER, R. J. The effect of organizational commitment on the relation between budgetary participation and budgetary slack. **Behavioral Research in Accounting**, Sarasota, v. 8, p. 74-90, 1996.
- NUTT, P. C. Decision-making success in public, private and third sector organizations: finding sector dependent best practice. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 37, n. 1, p. 77-108, Jan. 2000.
- NUTT, P. C. Making strategic choices. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 39, n. 1, p. 67-96, Jan. 2002.
- OLIVEIRA, F. B. de. Razão instrumental versus razão comunicativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 15-25, jul./set. 1993.
- PEREIRA, B. A. D.; DE TONI, D. A busca da racionalidade multidimensional da organização através da teoria da configuração. **REAd - Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, ed. 29, v. 8, n. 5, nov. 2002. Disponível em: <<http://read.adm.ufrgs.br/read29/artigos/Artigo%2004.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2003.
- PFEFFER, J. **Managing with power: politics and influences in organizations**. Boston: Harvard Business School Press, 1992.
- PFEFFER, J.; MOORE, W. L. Power in university budgeting: a replication and extension. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 25, n. 4, p. 637-653, Dec. 1980.
- PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. Organizational decision making as a political process: the case of university budget. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 19, n. 2, p. 135-151, June 1974.
- PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R; LEBLEBICI, H. The effect of uncertainty on the use of social influence in organizational decision making. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 21, n. 2, p. 227-245, June 1976.
- PITELIS, C. **Market and non-market hierarchies: theory of institutional failure**. Oxford: Blackwell, 1993.

- POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- REED, M. Organizational theorizing: a historically contested terrain. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (eds.). **Handbook of organizations studies**. London: Sage, 1996. p. 31-56.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- RICKETTS, M. **The economics of business enterprise**: an introduction to economic organization and the theory of the firm. 2. ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1994.
- SCHOEMAKER, P. J. H. Strategic decisions in organizations: rational and behavioural views. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 30, n. 1, p. 107-129, Jan. 1993.
- SCHWENK, C. R. The use of participant recollection in the modeling of organizational decision processes. **Academy of Management Review**, Briarcliff Manor, v. 10, n. 3, p. 496-503, July 1985.
- SCHWENK, C. R. **The essence of strategic decision making**. New York: Lexington Books, 1988.
- SCHWENK, C. R. Strategic decision making. **Journal of Management**, New York, v. 21, n. 3, p. 471-493, 1995.
- SCOTT, W. R. **Organizations**: rational, natural, and open systems. 4. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1998.
- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2001.
- SEIDMAN, I. **Interviewing as qualitative research**: a guide for researchers in education and the social sciences. 2. ed. New York: Teachers College Press, 1998.
- SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 2. ed. São Paulo: EPU, 1987. v. 2: Medidas na pesquisa social.
- SELZNICK, P. Fundamentos da teoria de organização. In: ETZIONI, A. (org.). **Organizações complexas**: estudo das organizações em face dos problemas sociais. Rio de Janeiro: Atlas, 1967, p. 30-43.
- SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30, abr./jun. 1997.
- SHAFIR, E.; SIMONSON, I.; TVERSKY, A. Reason-based choice. In: KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. (eds.). **Choices, values, and frames**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 597-619.
- SIKORSKI, D. Methodology for analysis of decision making in public enterprises. **International Journal of Public Sector Management**, Bradford, v. 4, n. 4, p. 21-32, 1991.

SILVA, C. J. Três modelos de processos decisórios. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v. 24, n. 66, p. 17-34, jul./set. 1989.

SILVA NETO, A. L. da. Objetivos e sistemas de controle de empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 5-22, mai./jun. 1997.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

SIMON, H. A. Strategy and organizational evolution. **Strategic Management Journal**, Chichester, v. 14, n. special, p. 131-142, Winter 1993.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

STEINER NETO, P. J. **A percepção dos resultados esperados pelos beneficiários como fator de influência no processo decisório**. São Paulo, 1998. 283 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

SUTTON, R. I.; CALLAHAN, A. L. The stigma of bankruptcy: spoiled organizational image and its management. **Academy of Management Journal**, Briarcliff Manor, v. 30, n. 3, p. 405-435, Sept. 1987.

TAMBUNAN, T. Some issues with respect to the relative efficiency of public enterprises. **Annals of Public & Cooperative Economics**, Oxford, v. 64, n. 3, p. 451-462, July/Sept. 1993.

TEIXEIRA, H. J.; MARTELANC, R.; SALOMÃO, S. M.; SANTANA, S. M. Indicadores de desempenho das empresas de energia. In: TEIXEIRA, H. J.; SANTANA, S. M. (orgs.). **Remodelando a gestão pública**: uma revisão dos princípios e sistemas de planejamento, controle e avaliação de desempenho. São Paulo: Edgard Blücher, 1994, p. 95-118.

TEIXEIRA, H. J.; SANTANA, S. M. Elementos para um novo modelo de gestão pública. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (orgs.). **Remodelando a gestão pública**: uma revisão dos princípios e sistemas de planejamento, controle e avaliação de desempenho. São Paulo: Edgard Blücher, 1994, p. 6-21.

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

TULKENS, H. Economics and the performance of the public sector. **Annals of Public & Cooperative Economics**, Oxford, v. 63, n. 3, p. 373-385, July/Sept. 1992.

VASCONCELOS, M. A. S. de; GREMAUD, A. P.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

VENÂNCIO FILHO, A. **A intervenção do estado no domínio econômico**: o direito público econômico no Brasil. ed. fac-similar. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

WALKER, K. B.; JOHNSON, E. N. The effects of a budget-based incentive compensation scheme on the budgeting behavior of managers and subordinates. **Journal of Management Accounting Research**, Sarasota, v. 11, p. 1-28, 1999.

WALUMBWA, F. O. Power and politics in organizations: implications for OD professional practice. **Human Resource Development International**, Lancaster, v. 2, n. 3, p. 205-216, Sept. 1999.

- WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. v. 1.
- WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- WERNECK, R. L. F. **Empresas estatais e política macroeconômica**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2000.
- YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ZAHRA, S. A.; IRELAND, R. D.; GUTIERREZ, I.; HITT, M. A. Privatization and entrepreneurial transformation: emerging issues and a future research agenda. **Academy of Management Review**, Briarcliff Manor, v. 25, n. 3, p. 509-524, July 2000.
- ZEY, M. Criticisms of rational choice models. In: \_\_\_\_\_ (ed.). **Decision making**: alternatives to rational choices models. Newbury Park: Sage, 1992, p. 9-31.

**ANEXOS**

Anexo 1 – Carta de apresentação à organização pesquisada.....	157
Anexo 2 – Protocolo do estudo de caso.....	158
Anexo 3 – Protocolo de observação direta .....	161
Anexo 4 – Protocolo de análise documental .....	162
Anexo 5 – Roteiro de entrevista .....	163
Anexo 6 – Protocolo de análise de conteúdo e de observações diretas.....	165

## Anexo 1 – Carta de apresentação à organização pesquisada

Curitiba, 21 de agosto de 2003.

**Ilmo. Sr.**

Apresentamos o estudante Daniel Bin, aluno em dedicação exclusiva do Programa de Mestrado em Administração do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Paraná – Ceppad/UFPR, que está realizando dissertação sobre processo decisório de orçamento, sob orientação do Prof. Dr. Belmiro Valverde Jobim Castor.

Vimos por meio desta solicitar o apoio para a realização do levantamento de dados e das entrevistas necessárias à pesquisa.

Desde já, asseguramos a confidencialidade no tratamento dos dados a serem obtidos, com o compromisso de utilizá-los unicamente para fins acadêmicos.

Afiançando que, ao término do estudo, o relatório da pesquisa será colocado à disposição de V.S<sup>a</sup>., agradecemos antecipadamente pela atenção dispensada, ao tempo que nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos necessários.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Belmiro Valverde Jobim Castor  
Orientador

## Anexo 2 – Protocolo do estudo de caso

### 1 Visão geral do projeto

1.1 Problema: De que modo fatores de racionalidade e fatores políticos atuaram em processo de tomada de decisão desenvolvido na elaboração de orçamento em uma organização estatal brasileira?

1.2 Objetivo geral: Descrever de que maneira fatores de racionalidade e fatores políticos atuaram em processo decisório de alocações orçamentárias de uma determinada organização estatal brasileira.

#### 1.3 Objetivos específicos

- Descrever o processo de elaboração do orçamento da organização sob estudo;
- Identificar fatores de racionalidade que atuaram no processo decisório de orçamento dessa organização;
- Identificar fatores políticos que atuaram no processo decisório de orçamento da organização;
- Analisar de que modo fatores racionais e fatores políticos influenciaram o processo decisório de orçamento da referida organização.

#### 1.4 Perguntas de pesquisa

- Como se deu o processo de elaboração de orçamento da organização sob estudo?
- Quais os principais fatores de racionalidade que atuaram no processo de tomada de decisões de orçamento dessa organização?
- Quais os principais fatores políticos que atuaram no processo decisório de orçamento da organização?
- Como os fatores identificados – racionais e políticos – influenciaram o processo decisório de elaboração do orçamento da organização?

### 2 Procedimentos de campo

#### 2.1 Documentos e arquivos

- Agendamento da visita de campo
- Revisão de informações preliminares
- Procedimentos de acesso
- Seleção e reprodução do material relevante
- Análise documental (anexo 4).

#### 2.2 Observação direta

- Agendamento da visita de campo
- Revisão de informações preliminares
- Procedimentos de acesso
- Protocolo de observação direta (anexo 3) – temas e contexto
- Efetuar anotações em até 24 horas após o evento observado.

### 2.3 Preparação das entrevistas

- Pré-teste do roteiro de entrevista
- Escolha dos entrevistados
- Agendamento das entrevistas
- Roteiro de entrevista (anexo 5)
- Material necessário.

### 2.4 Condução das entrevistas

- Explicar brevemente a natureza da pesquisa
- Explicar como o entrevistado foi escolhido
- Assegurar anonimato e sigilo
- Pedir autorização para gravar e expor o motivo
- Fornecer cópia do roteiro
- Agir como observador (ouvir mais e falar menos)
- Atentar para significados implícitos nas palavras do entrevistado
- O comportamento do entrevistado não deve ser reprimido
- Não interromper uma fala; anotar a passagem que for importante retomar
- Manter a entrevista focada na estrutura original e nos objetivos
- Experiência do entrevistador pode auxiliar o entrevistado a revelar aspectos implícitos
- Nunca demonstrar surpresa, reprovação, opiniões ou julgamentos sobre respostas
- Perguntar-se, ao final de cada questão: “essa questão foi completamente respondida?”
- Imediatamente após o término da entrevista, revisar os apontamentos efetuados.

### 3 Fatores de **racionalidade** a serem observados

<b>Fatores</b>	<b>Definição</b>
Cálculo	Ação baseada na projeção utilitária das conseqüências.
Maximização de valor	Ação orientada pela maximização de eficiência, eficácia, resultados e valor econômico.
Impessoalidade	Ação orientada por regras e estímulos financeiros, sem consideração de problemas humanos.
Escolha racional	Objetivos conhecidos; informação apropriada; alternativas; conseqüências de cada alternativa; e escolha da alternativa que proporcione as melhores conseqüências em termos de utilidade.
Racionalidade limitada	Conhecimento incompleto sobre todas as variáveis; dificuldade de previsão de conseqüências; e impossibilidade, inclusive física e biológica, de considerar todas as alternativas. Os objetivos não são completamente realizados, sendo a solução a melhor possível.
Padrões e processos organizacionais	Decisões como produto de processos organizacionais, envolvendo rotinas, procedimentos e programas padronizados de coordenação.
Adaptação e aprendizagem organizacional	Orientação para o problema em situações não programadas, que geram aprendizado, adaptação, novas soluções e alterações na estrutura, nas rotinas e nas decisões, desde que alinhadas à cultura e aos processos organizacionais.
Estrutura	A organização é uma estrutura perene que define e restringe comportamentos por meio da cultura, dos programas e das rotinas.
Previsibilidade	A padronização faz com que a performance atual seja a melhor fonte de previsão para a atuação futura.

4 Fatores **políticos** a serem observados

Fatores	Definição
Negociação e persuasão	Decisões podem ser fruto de negociação, barganha e manobras de convencimento.
Poder	Habilidade do jogador para influenciar as decisões e ações do outro. Resulta da combinação entre vantagens de barganha, capacidade de utilizá-las e percepção dos jogadores sobre estas. As fontes podem ser autoridade formal, controle sobre recursos ou informações, especialidade e habilidade para influenciar e persuadir.
Contingências	Contingências são capazes de determinar decisões, ações e aceitação por parte dos indivíduos. A necessidade de solução pode antecipar-se à análise criteriosa.
Conflito	Diversidade de considerações sobre um assunto; perspectivas de análise relacionadas ao domínio dos indivíduos; discordâncias sobre objetivos e meios; e crenças e preferências moldadas de acordo com a subunidade a que pertence o indivíduo.
Cooptação	Tentativa velada de modificar a posição do tomador de decisão.
Coalizão e cooperação	Redes de pessoas independentes que se associam em torno de uma oportunidade, ponto de vista ou problema.
Interesses	Metas e interesses paroquiais ou pessoais, que podem ser diversos e conflitantes, são capazes de determinar decisões, ações e aceitação por parte dos indivíduos.
Influência externa	Aspectos externos à organização e ao processo decisório, às vezes conflitantes entre si, podem influenciar as decisões.





## Anexo 5 – Roteiro de entrevista

- 1 As decisões sobre valores orçados decorreram de análises sistemáticas baseadas em cálculos e projeções, enfim, em critérios objetivos?
  - 1.1 Qual a seqüência que seguiram as análises para as decisões?
  - 1.2 Quais os critérios utilizados na decisão?
- 2 As decisões sobre orçamento seguiram que tipo de orientação (p. ex.: resultado máximo, eficiência, responsabilidade social, avaliação de desempenho, relacionamento interno, “metas envolvem pessoas”)?
- 3 Durante o processo de tomada de decisão de orçamento houve:
  - 3.1 pleno conhecimento dos objetivos e de todas as variáveis?
  - 3.2 plena informação?
  - 3.3 conhecimento e consideração de todas as alternativas e suas conseqüências?
  - 3.4 certeza de que a escolha traria o máximo de resultado?
- 4 As decisões foram aquelas que atendiam plenamente aos objetivos ou apenas foram as possíveis ou satisfatórias naquele momento?
  - 4.1 Se for o caso, o que impediu que se alcançassem os objetivos de forma plena?
- 5 As decisões de orçamento podem ter sido fruto de processos padronizados (normativos, rotinas) ao invés de análises sistemáticas?
- 6 Durante o processo, ocorreram situações não programadas? Se afirmativo:
  - 6.1 elas provocaram mudanças e adaptações (p. ex.: na estrutura, rotinas, decisões)?
  - 6.2 qual foi o limite para essas mudanças?
  - 6.3 o que se aprendeu com essas situações não programadas?
- 7 Você entende que a estrutura, as rotinas e a cultura da organização restringiram ou influenciaram o comportamento decisório no processo de orçamento?
  - 7.1 De que modo?
- 8 As decisões sobre orçamento levaram em conta dados passados ou partiu-se “do zero” para fazer uma proposição?
  - 8.1 A estrutura do processo possibilita, de algum modo, a pré-determinação de decisões?
- 9 Decisões podem ter derivado de negociações?
  - 9.1 Como se deu esse processo?
  - 9.2 Foram feitas concessões para se chegar a uma decisão ou para se obter alguma reciprocidade?
- 10 O poder (autoridade formal, controle sobre recursos ou informações, conhecimento ou habilidade para influenciar) de uma pessoa ou departamento dentro da organização influenciou ou determinou alguma decisão?
  - 10.1 O poder de decisão de orçamento é concentrado ou compartilhado dentro da organização e do departamento?

- 10.2 Quais as conseqüências disso para as ações dos indivíduos ou departamentos?
- 11 Prazos interferiram nas decisões de orçamento?
- 11.1 De que modo?
- 11.2 Quais as conseqüências?
- 12 Em comparação com outros processos decisórios, você considera que o do orçamento tenha sido mais ou menos demorado?
- 12.1 Quais os motivos?
- 13 No processo de orçamento, houve divergências e disputas durante a tomada de decisões?
- 13.1 Quais as causas?
- 14 Os indivíduos que participaram do processo de orçamento tentaram influenciar ou mesmo convencer alguém acerca da decisão a ser tomada?
- 14.1 Se isso ocorreu, foi de forma velada ou explícita?
- 15 Controle ou conhecimento privilegiado de informações críticas foram utilizados durante o processo decisório de orçamento?
- 15.1 De que modo?
- 16 Durante o processo orçamentário, pessoas ou departamentos cooperaram entre si, visando a influenciar as decisões ou fazer com que alternativas baseadas nos seus pontos de vista ou preferências fossem analisadas?
- 16.1 Ou ainda, eles cooperaram entre si no intuito de fortalecer posições comuns com vistas a contrapor posições de terceiros?
- 17 Você entende que a avaliação de desempenho de pessoas ou departamentos foi considerada durante o processo decisório de orçamento?
- 18 Você entende que interesses de departamento ou de indivíduos foram levados em conta na hora de decidir sobre metas e limites orçamentários? Se afirmativo:
- 18.1 que tipos de interesses podem ter interferido no processo?
- 18.2 tais interesses eram conflitantes entre si ou mesmo com os da organização?
- 19 As decisões de orçamento foram influenciadas por aspectos externos à organização ou mesmo ao próprio processo (p. ex.: investidores, empresas coligadas, governo, outros departamentos)?
- 19.1 Quais e como atuaram esses aspectos?
- 20 Considerando o que foi descrito até aqui, descreva o processo de tomada de decisão empreendido para as proposições orçamentárias sob sua responsabilidade ou participação.

Ref.: E. \_\_\_\_\_ | Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ | Gravada: ( ) sim ( ) não  
 Cargo: \_\_\_\_\_ | Departamento: \_\_\_\_\_  
 Tempo na empresa: \_\_\_\_\_ anos | Tempo no cargo: \_\_\_\_\_ anos.

## Anexo 6 – Protocolo de análise de conteúdo e de observações diretas

Fatores (temas)		Trechos de discursos		
		Documentos	Observações	Entrevistas
Fatores de racionalidade	Cálculo			
	Maximização de valor			
	Impessoalidade			
	Escolha racional			
	Racionalidade limitada			
	Padrões e processos organizacionais			
	Adaptação e aprendizagem organizacional			
	Estrutura			
	Previsibilidade			
Fatores políticos	Negociação e persuasão			
	Poder			
	Contingências			
	Conflito			
	Cooptação			
	Coalizão e cooperação			
	Interesses			
	Influência externa			