



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA

MARCUS TOMASI

DILEMAS DAS DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS: O CASO DA UDESC

Salvador
2012

MARCUS TOMASI

DILEMAS DAS DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS: O CASO DA UDESC

Tese apresentada ao Curso de Doutorado da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. José Francisco Salm, Ph.D.

Salvador
2012

Escola de Administração - UFBA

T655 Tomasi, Marcus.

Dilemas das decisões orçamentárias: o caso da UDESC /
Marcus Tomasi. – 2013.

225 f.

Orientador: Prof. Dr. José Francisco Salm.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de
Administração, Salvador, 2012.

1. Universidade do Estado de Santa Catarina – Dotações e dispêndios. 2.
Orçamento. 3. Transparência na administração pública. 4. Universidades e
Faculdades - Orçamento. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de
Administração. II. Título.

CDD – 379.118

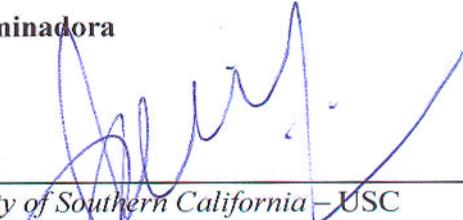
MARCUS TOMASI

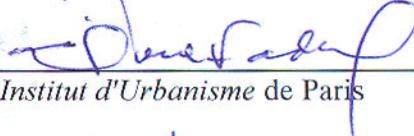
DILEMAS DAS DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS: O CASO DA UDESC

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração,
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 27 de julho de 2012.

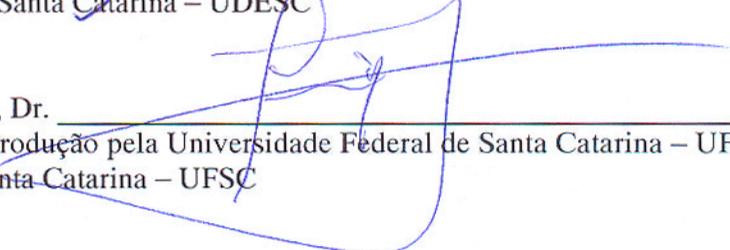
Banca Examinadora

Prof. José Francisco Salm, Ph.D. – Orientador 
Doutor em Administração Pública pela *University of Southern California* – USC
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Profª. Elvia Mirian Cavalcanti Fadul, Drª. 
Doutor em *Urbanisme* pela *Université Paris XII – Institut d'Urbanisme* de Paris
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. José Antônio Gomes de Pinho, Dr. 
Doutor em *Regional Planning* pela *University of London* – UL da Inglaterra
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. Nério Amboni, Dr. 
Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC

Prof. Paulo Otolini Garrido, Dr. 
Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

A Deus, presença constante em minha vida!

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Amilton Giácomo Tomasi e Albina Luiza Belli Tomasi por mostrarem a importância da verdade, do amor e do trabalho na vida de um homem.

À minha companheira Ana Cláudia Berenhauser por sua paciência, dedicação e carinho, demonstrados nos momentos importantes de minha vida.

Aos meus filhos Mariana, Fernanda, Marcus e Pedro Henrique, meu neto Nicolás, razões de minha existência, por compartilharem comigo esta conquista.

À minha Tia Clarice, meu irmão Amilton e sua família, que com a sua convivência ajudaram a forjar os princípios que regem a minha vida.

Ao professor José Francisco Salm que me ofereceu orientação segura e impôs desafios que me fizeram superar os horizontes inicialmente planejados.

Aos professores Francisco Gabriel Heidemann, Luis Moretto Neto e Rogério Hermida Quintella pelas preciosas sugestões feitas na defesa da qualificação da tese.

Aos professores Elvia Mirian Cavalcanti Fadul, José Antônio Gomes de Pinho, Nério Amboni e Paulo Otolini Garrido por terem aceitado estar na banca de defesa da tese.

Aos amigos Jolmar Luís Hawerroth, Juarez Jonas Thives Junior, Mariza Marqueze, Helena Nastassya Paschoal Pítsica, Sebastião Iberes Lopes Melo, Antonio Heronaldo de Souza, Carla Regina Magagnin Roczanski, Cecília Just Milanez Coelho, Álvaro Nunes, Leandro Schmitz e Marco Antônio Seifriz pelos constantes incentivos para o cumprimento de mais esta etapa em minha formação acadêmica e profissional.

Enfim, a todos aqueles que de uma forma ou outra contribuíram para a concretização desta importante etapa da minha vida.

“Pedras no caminho? Guardo todas, um dia vou construir um castelo”.
Fernando Pessoa

TOMASI, Marcus. **Dilemas das decisões orçamentárias: o caso da UDESC**. 2012. 224f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo geral, analisar de que forma os modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada), influenciaram as decisões tomadas em relação ao custeio e investimentos na elaboração dos orçamentos da UDESC entre 2004 e 2011. Os fundamentos teóricos concernentes aos estudos organizacionais, tomada de decisão e seus respectivos modelos e orçamento público sustentou o desenvolvimento da tese. O modelo de análise da pesquisa envolveu dois momentos, ou seja, um quantitativo e outro qualitativo. Os Momentos 1 e 2 foram complementados com dados e informações do contexto interno e externo em que a UDESC atua. A amostra utilizada foi do tipo intencional, envolvendo os ocupantes dos cargos de Reitor, Pró-Reitor e Diretores Gerais dos Centros de Ensino no período de 2004 a 2011. As técnicas de coletas de dados utilizadas compreenderam a análise documental, o questionário estruturado, a entrevista com roteiro semiestruturado e a observação participante. As categorias de análise consideradas serviram de suporte na elaboração de questões do tipo situação-problema, bem como na realização das entrevistas semiestruturadas, visando à identificação dos modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada). Os achados da pesquisa demonstram que o processo de elaboração do orçamento da UDESC entre 2004 e 2011 foi explicado por diferentes graus de influências dos modelos de tomada de decisão. As decisões de orçamento custeio refletiram mais as características do modelo burocrático, seguidos pelos modelos político e colegiado, enquanto que as decisões de orçamento de investimento revelaram a predominância do modelo político de tomada de decisão, seguido dos modelos burocrático e colegiado. Diante da situação, o Orçamento Participativo pode representar uma estratégia promissora no desenvolvimento político e social e na administração dos recursos públicos, pelo fato de tratar-se de um instrumento democrático de governo, permitindo a participação da comunidade na gestão orçamentária e financeira dos entes públicos. Neste caso, considera-se relevante a UDESC criar e implantar indicadores para a comunidade acadêmica e geral acompanhar e avaliar via internet, os recursos públicos aplicados em custeio e investimentos. Desta forma, a UDESC enfatiza a criação de uma cultura da transparência da gestão pública.

Palavras-chave: Universidade. Modelos de Tomada de Decisão. Orçamento Público.

TOMASI, Marcus. **Dilemmas of Budgeting decisions: the case of UDESC.** 2012. 224f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ABSTRACT

This survey had as main objective to analyze how the models of decision making (bureaucratic, political, collegiate and organized anarchy) influenced the decisions taken concerning to defrayal and investments in preparing budgets UDESC at the period from 2004 to 2011. Theoretical foundations of organization studies, decision making models and public budgeting supported the development of this thesis. The model of analysis drawn in two stages, namely a quantitative and a qualitative. The stages 1 and 2 were supplemented with data and information from internal and external environment in which it operates UDESC. The sampling was intentional, involving occupants of Rector and Deans positions and General Directors of Learning Centres during 2004 to 2011. Data collection techniques used documentary analysis, structured questionnaire, interview with semi structured script and participant observation. The categories of analysis supported the development of situation-problem questions, as well as in carrying out the interviews, in order to identify models of decision making (bureaucratic, political, collegial, organized anarchy). The research findings show that the process of preparing the UDESC budget between 2004 and 2011 can be explained by different influences of decision making models. The expense budget decisions reflect the characteristics of the bureaucratic model, followed by political and collegiate models, while the investment budget decisions revealed the predominance of the political model, followed by the bureaucratic and collegial models. It is concluded that the Participatory Budgeting may represent a promising strategy for political and social development and administration of public resources, presenting itself as a democratic instrument of government allowing community participation in the budgetary and financial management of public entities. In this case, it is relevant to UDESC the creation and implementation of indicators for the academic community monitoring and evaluating, by Internet, the public resources applied in defrayal and investments. Thereby, the UDESC emphasizes the creation of transparency culture in public management.

Keywords: University. Decision making models. Public budgeting.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Produção de teses e dissertações sobre processo de tomada de decisão: 2007-2010.....	23
Quadro 2	Produção de dissertações sobre orçamento em universidades: 2007-2010.....	23
Quadro 3	Formas históricas de evolução da gestão do aparelho do Estado.....	27
Quadro 4	Comparativo Orçamento Tradicional X Orçamento Programa.....	42
Figura 1	Processo integrado de planejamento e orçamento.....	45
Quadro 5	Normas Fiscais e Orçamentárias – Vigência e Conteúdo.....	57
Quadro 6	Legislações atuais que regem as ações orçamentárias.....	58
Quadro 7	Sumário de história de planejamento no Brasil.....	59
Quadro 8	Comparativo das características de organizações acadêmicas e burocracias tradicionais.....	77
Quadro 9	Características do modelo de tomada de decisão burocrático.....	93
Quadro 10	Características do modelo de tomada de decisão político.....	97
Quadro 11	Características do modelo colegiado de tomada de decisão.....	100
Quadro 12	Características do modelo anarquia organizada de tomada de decisão.....	103
Quadro 13	Principais características dos modelos de decisões no contexto da gestão universitária.....	104
Quadro 14	Conceitos dos modelos de tomada de decisão.....	108
Quadro 15	Categorias gerais de análise dos modelos de tomada de decisão.....	109
Quadro 16	Categorias específicas de análise dos modelos de tomada de decisão.....	109
Quadro 17	Estrutura da UDESC por <i>Campi</i> , localização e centros de ensino.....	119
Quadro 18	Histórico da UDESC 1965-2011.....	121
Figura 2	Estrutura organizacional da UDESC.....	126
Quadro 19	Síntese dos eventos internos e externos que influenciaram na elaboração do orçamento da UDESC no período entre 2004 a 2011.....	160
Figura 3	Representação Gráfica do papel do PPA.....	165
Quadro 20	Posição racional-compreensiva.....	175

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Sujeitos participantes da pesquisa no período 2004 a 2011.....	110
Tabela 2	Execução Orçamentária de Custeio – Comparativo entre os Exercícios de 2004 a 2011.....	131
Tabela 3	Custeio – orçamento de material de consumo.....	134
Tabela 4	Custeio – despesas com serviços de pessoas jurídicas.....	134
Tabela 5	Distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física.....	136
Tabela 6	Despesas de custeio de passagens.....	138
Tabela 7	Obtenção dos recursos necessários para o financiamento de diárias do custeio.....	139
Tabela 8	Decisões quanto ao custeio.....	139
Tabela 9	Execução Orçamentária de Investimentos – Comparativo entre os Exercícios de 2004 a 2011.....	143
Tabela 10	Investimentos: obras demandadas na UDESC.....	144
Tabela 11	Distribuição orçamentária referente aquisição de equipamentos (material permanente).....	145
Tabela 12	Modelo de tomada de decisão que deveria orientar as decisões de investimentos.....	146
Tabela 13	Médias gerais obtidas de forma integrada com todos os segmentos entrevistados.....	149
Tabela 14	Análise segmentada por segmento: Reitores e Vice-Reitores.....	151
Tabela 15	Análise segmentada por segmento: Pró-Reitores.....	152
Tabela 16	Análise segmentada por segmento: Diretores Gerais.....	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDI	Bonificação e Despesas Indiretas
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAV	Centro de Ciências Agroveterinárias
CCT	Centro de Ciências Tecnológicas
CEAD	Centro de Ensino a Distância
CEART	Centro de Artes
CEAVI	Centro de Educação Superior do Vale do Itajaí
CEFID	Centro de Ciências da Saúde e do Esporte
CEO	Centro de Educação Superior do Oeste
CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CEPLAN	Centro de Educação do Planalto Norte
CERES	Centro de Educação Superior da Região Sul
CES	Câmara de Educação Superior
CESFI	Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
COP	Comissão do Orçamento Participativo
CONSAD	Conselho de Administração
CONSUNI	Conselho Universitário
COSB	Comissão de Simplificação Burocrática
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CTC	Conselho Técnico Científico da CAPES
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
ESAG	Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas
ESEF	Escola Superior de Educação Física
ESMEVE	Escola Superior de Medicina Veterinária
FAED	Centro de Ciências Humanas e da Educação
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador

FESC	Fundação Educacional de Santa Catarina
FEJ	Faculdade de Engenharia de Joinville
GDI	Gratificação de Dedicção Integral
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPREV	Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAO	Modelo Anarquia Organizada
MB	Modelo Burocrático
MC	Modelo Colegiado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MP	Modelo Político
<i>NPM</i>	<i>New Public Management</i>
OBZ	Orçamento Base Zero
OP	Orçamento Participativo
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIB	Produto Interno Bruto
PGA	Programa Geral de Aplicação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPC	Projeto Pedagógico de Curso
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
PT	Partido dos Trabalhadores
RGO	Reforma Gerencial do Orçamento
RLD	Receita Líquida Disponível
ROC	Reserva de Orçamento de Contingências
UDESC	Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
1.1	EXPOSIÇÃO DO TEMA, PROBLEMA E JUSTIFICATIVA	17
1.2	OBJETIVOS DA TESE	24
1.3	ORGANIZAÇÃO DO DOCUMENTO DA TESE	25
2	FUNDAMENTOS TEÓRICOS	26
2.1	ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORÇAMENTO NO BRASIL....	26
2.1.1	Estado e administração pública no Brasil.....	26
2.1.2	Orçamento público no Brasil.....	40
2.1.2.1	Conceitos de orçamento.....	40
2.1.2.2	Princípios orçamentários.....	43
2.1.2.3	Ciclo orçamentário.....	44
2.1.2.4	Modelos de orçamentação.....	47
2.1.2.4.1	Modelo incremental.....	48
2.1.2.4.2	Modelo base zero.....	49
2.1.2.4.3	Modelo participativo.....	50
2.1.2.5	Histórico e legislação do orçamento público no Brasil.....	55
2.1.2.6	Planejamento estratégico e orçamento.....	59
2.2	ESTUDOS ORGANIZACIONAIS.....	64
2.2.1	A visão hegemônica em estudos organizacionais.....	64
2.2.2	A visão multiparadigmática em estudos organizacionais.....	66
2.3	A UNIVERSIDADE COMO ORGANIZAÇÃO.....	76
2.4	TOMADA DE DECISÃO.....	81
2.4.1	Conceitos e importância da Tomada de Decisão.....	81
2.4.2	Tipos de Decisões.....	85
2.4.3	Estilos de Tomada de Decisão.....	87
2.4.4	Modelos de Tomada de Decisão.....	89
2.4.4.1	Modelo Burocrático.....	90
2.4.4.2	Modelo Político.....	93
2.4.4.3	Modelo Colegiado.....	97
2.4.4.4	Modelo anarquia organizada.....	101

3	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	106
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	106
3.2	MODELO DE ANÁLISE.....	106
3.2.1	Conceitos de modelos de tomada de decisão e de orçamento.....	108
3.2.2	Categorias de análise.....	108
3.2.3	Participantes da pesquisa.....	110
3.2.4	Instrumento de coleta e de tratamento dos dados.....	110
3.2.4.1	Procedimentos de coleta dos dados.....	110
3.2.4.2	Procedimentos de tratamento dos dados.....	113
3.2.5	Síntese do processo de pesquisa.....	114
4	CARACTERIZAÇÃO, DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	118
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA UDESC.....	118
4.1.1	Breve histórico.....	118
4.1.2	Missão, visão, princípios e finalidades.....	123
4.1.3	Estrutura organizacional.....	125
4.1.4	Sistemática de elaboração do orçamento na UDESC entre 2004 e 2011.....	127
4.2	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO DA UDESC NO PERÍODO DE 2004 A 2011.....	130
4.2.1	Descrição e análise dos modelos de tomada de decisão em relação as decisões de custeio.....	130
4.2.2	Descrição e análise dos modelos de tomada de decisão em relação as decisões de Investimento.....	142
4.2.3	Análise dos eventos internos e externos em relação à execução orçamentária.....	154
4.2.4	Planejamento estratégico e o processo de elaboração do orçamento.....	162
4.2.5	Relevância do orçamento participativo na UDESC.....	166
4.2.6	Análise dos resultados alcançados em relação aos fundamentos teóricos e práticos discutidos pelos estudiosos da área.....	171
5	CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES.....	184
5.1	CONCLUSÕES.....	184
5.2	LIMITAÇÕES.....	191

5.2	SUGESTÕES.....	192
	REFERÊNCIAS.....	193
	APÊNDICES.....	210
	APÊNDICE A - Produção de teses sobre processo de tomada de decisão: 2007-2010.....	211
	APÊNDICE B - Produção de dissertações sobre processo de tomada de decisão: 2007-2010.....	212
	APÊNDICE C - Produção acadêmica de teses sobre orçamento público no período de 2007 a 2010.....	214
	APÊNDICE D - Produção acadêmica de dissertações sobre orçamento público no período de 2007 a 2010.....	215
	APÊNDICE E – Questionário para coleta de dados.....	218
	APÊNDICE F - Roteiro de entrevista semiestruturada.....	224

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo abrange a introdução com a exposição do tema, do problema e justificativa, além da demonstração dos objetivos e da organização do documento da tese.

1.1 EXPOSIÇÃO DO TEMA, PROBLEMA E JUSTIFICATIVA

Os dilemas de gestão nas instituições de ensino superior no Brasil e, em outros países da América Latina têm motivado pesquisadores a desenvolver estudos e pesquisas por entenderem que a transformação da sociedade passa, fundamentalmente, por capacitar as futuras gerações por meio da qualidade do ensino, cuja ponta do *iceberg* constata-se nas instituições universitárias.

Martins filho (1999), ao tratar da consciência social da América Latina e, analisando a Educação como uma missão contínua, comenta que a sociedade latino-americana, e a brasileira em particular, esperam que as universidades desempenhem uma função distinta daquelas desempenhadas nos países industrializados. Todavia, segundo o autor, a sociedade se nega entender, ou pensar, a respeito de suas instituições de ensino superior, suprimindo estas de uma avaliação mais criteriosa (MARTINS FILHO, 2000). Isto porque, no passado as elites sociais e intelectuais procuravam olhar o mundo com uma visão europeia, incentivando a adoção de medidas refletidas pela visão colonialista (KROTSCHEK, 1977). Para Nogueira (1999) no mundo globalizado é necessário mensurar os resultados que afetam a sociedade e pensar sobre o que a sociedade deseja das instituições universitárias brasileiras nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

As instituições universitárias não devem focar suas ações para o aperfeiçoamento unilateral da ciência e tecnologia como se estas perspectivas esgotasse o propósito humano. Habermas (1982) desaprova com muita propriedade a difusão da racionalidade instrumental e técnica que transforma a sociedade em uma comunidade de indivíduos que interagem a partir da imposição de normas técnicas. A universidade deve buscar prioritariamente sua função social na tensão da cultura e da profissionalização. Faz-se necessário obter uma nova

harmonia entre a formação técnico/profissional e a formação humanista/cultural. (GOERGEN, 1998).

A universidade pública, segundo Chauí (2003, p. 5),

É uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. Tanto é assim que vemos no interior da instituição universitária a presença de opiniões, atitudes e projetos conflitantes que exprimem divisões e contradições da sociedade. Essa relação interna ou expressiva entre universidade e sociedade é o que explica, aliás, o fato de que, desde seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela.

Todavia, segundo Chauí (2003) a reforma do Estado determinou que as universidades são uma organização social não como uma instituição social. A organização social se difere da instituição social, por evidenciar práticas sociais definidas de acordo com sua instrumentalidade – meios próprios para o alcançar seus objetivos. A instituição social preceitua a sociedade como referência normativa e valorativa.

Santos (2005), em seu livro *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, comenta acerca das três crises que a universidade se defronta: a) a legitimidade; b) a hegemonia e; c) a institucional.

A crise de hegemonia resultava das contradições entre as missões originais da universidade e as que durante o século XX lhe foram atribuídas. As missões originais estabeleciam a geração de alta cultura, a criticidade do pensamento e conhecimentos (científicos e humanísticos) capazes de prover as elites de formação de que a universidade se propunha ocupar desde a Idade Média. Já durante o século XX, percebe-se uma universidade voltada para a produção de arquétipos culturais médios e de conhecimentos instrumentalizados, úteis para o desenvolvimento capitalista. A inabilidade da universidade para satisfazer tais missões obrigou o Estado e os agentes económicos a buscar fora da universidade, meios capazes de atender aos objetivos pretendidos. A crise de hegemonia se instala no momento em que a universidade passa a não ser a única instituição no domínio do ensino superior e na produção de pesquisa.

A crise de legitimidade nasce quando a universidade em função da diversidade entre a categorização dos saberes especializados por meio das limitações do ingresso e da certificação

das competências, por um lado, e as necessidades sociais e políticas de sua democratização e da exigência de igualdade de condições para os filhos das classes populares, por outro.

A crise institucional resulta também da contradição entre o pleito da autonomia no estabelecimento dos valores e objetivos da universidade e a imposição constante para sujeitar esta última a um padrão de eficácia e de produtividade de cunho empresarial ou de responsabilidade social. Foi muito danoso para a universidade persistir na *crise institucional*, devendo-se segundo Santos (2005) a uma diversidade de fatores, alguns incontestáveis desde o início dos anos noventa e outros que conquistaram espaço significativo no transcorrer da década. A crise institucional tem-se configurado na ligação mais tênue da universidade pública, visto que a autonomia pedagógica e científica da universidade alicerça-se na dependência orçamentária e financeira do Estado. A limitação do compromisso político do Estado para com as universidades, incluindo a educação em geral, transformou esta em um bem que, mesmo sendo público, não tem de ser exclusivamente garantido pelo Estado, a universidade pública depara-se instantaneamente em uma crise institucional.

Ainda, segundo Santos (2005) nas três últimas décadas a crise institucional da universidade, na maior parte dos países, foi originada ou instigada pela perda de preferência do “bem público universitário nas políticas públicas” e pela decorrente descapitalização financeira das universidades públicas. A perda de preferência na universidade pública nas políticas públicas do Estado resultou na perda ampla de preferência das políticas sociais (educação, saúde, previdência), provocada pelo padrão de desenvolvimento econômico chamado por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir dos anos 80, se estabeleceu mundialmente.

O neoliberalismo para as universidades brasileiras, iniciou na metade da década de 80 e agravou-se nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, apresenta segundo Paula (1998; 2001; 2002) como atributo um acanhado investimento do Estado na esfera da pesquisa científica e tecnológica e um desprezo ao ensino universitário público, principalmente na base da formação superior (graduação). Contrariamente, segundo a autora identifica-se uma progressiva interferência do Estado e do MEC nas universidades, por meio sistemas de avaliações e outras medidas autoritárias, abalando a autonomia universitária estabelecida no artigo 207 da Constituição Federal de 1988.

Assim, a partir dos anos 90, ocorre um autêntico desmantelamento da universidade pública brasileira, com um aporte financeiro cada vez menor por parte do Estado na educação

superior pública. Diante do exposto, percebe-se a proliferação de instituições de ensino superior privado, com o surgimento das universidades/faculdades, também as públicas, fundamentadas no princípio do capitalismo. Comercializa-se a essência do ensino, da pesquisa e da extensão universitária. Há também, nesta década, uma crescente expansão do propósito instrumental por dentro e por fora da universidade. É o ato de pensar em proveito da tecnificação, da geração de mecanismos para a construção do controle social e de recentes arranjos subjetivos. O fato é que esse propósito mecanicista/instrumentalista, imediatista, essa proposta tecnicista intensificada na universidade, está afetando o livre pensar, a autonomia e o viés cultural.

Os escassos recursos provenientes do Estado investidos nas universidades públicas também precipitou a privatização da universidade pública por dentro dela mesma, denominada por Paula (2001; 2002) de adoção na universidade do sentido racional capitalista. Em sua volta ou mesmo de dentro dela, são identificadas organizações privatizantes, intermediadas por fundações de apoio, que surgiram com a finalidade de atender as carências dos recursos públicos. O resultado é a fragmentação do elemento acadêmico, propiciando o individualismo e o sentido empresarial de discentes, docentes e pesquisadores.

Na visão de Paula (2001; 2002) as posições governamentais para a universidade pública, no cenário atual, equivocam autonomia com privatização, terceirização e dominação ao sentido do mercado. Mais que isto, coloca como contrapartida para a conquista da autonomia e dos recursos estatais o desempenho da universidade, medido, sobretudo através de processos de avaliação externa quantitativa, que representam uma intervenção cada vez maior do Estado sobre as instituições universitárias. A avaliação externa, vinda do MEC e das agências de fomento à pesquisa revela que as instituições universitárias e seus agentes estão sendo cada vez mais sujeitos a um supremacia burocrática que reprime a atividade intelectual na universidade.

Todavia, vale ressaltar que o poder burocrático não vem apenas do MEC e das agências de fomento. As universidades também geram burocracia, oriunda das alçadas superiores, como das Reitorias e Pró-Reitorias e das alçadas intermediárias e inferiores, como dos Centros e Departamentos, já que seguem decisões emanadas de cima, reprimindo os comprometidos no meio com cada vez mais cobranças burocráticas. Para Paula (2003) o poder burocrático que ocupa a universidade, está atualmente sucedendo, de certa forma, o cerceamento do pensar crítico do qual fomos vítimas, nos anos 60 e 70. O poder burocrático, por ser mais perspicaz e por penetrar na universidade, por meio decretos, estatutos, leis,

regimentos, resoluções e instruções normativas, é mais efetivo na sua prática, ofertando pequenas alternativas de resistências.

Da mesma forma, o poder burocrático é exercido no processo orçamentário das universidades. A partir da Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário passou a ser regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Somam-se a estas, as leis complementares nº 4.320/64 e nº 101/2000, que efetua determinações em relação a responsabilidade na gestão fiscal, transparência no gasto público e, ainda sobre questões relacionadas e lei orçamentária anual (SANCHES, 2007; CORE, 2007).

O sistema orçamentário brasileiro é reflexo de alta inspiração internacional, em função da crise financeira ocorrida nos anos 80 do século passado, objetivando atribuir aos governos uma administração pública austera, mais eficaz e eficiente como forma de assegurar o mínimo governabilidade, através de uma completa reforma da “máquina” do estado burocrático para o modelo gerencial (GARCIA, 2000). No Brasil, a RGO (Reforma Gerencial do Orçamento) implantada em 2000, teve como pontos chaves para a sua implementação mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário, em especial no processo de elaboração do PPA e da LOA, bem como no âmbito do processo decisório (ABREU, NEIVA e LIMA, 2012; ABREU e GOMES, 2010).

Assim, o processo orçamentário corresponde com as decisões para a própria formulação de estratégia para o desenvolvimento. Para Wildavsky e Dempster *et al.* (1966, p. 529), as “decisões dependem do cálculo de quais alternativas considerar e escolher”. Convém lembrar a dificuldade do cálculo que abarca o processo orçamentário, fruto dos inúmeros itens, que pouco ou quase nada se apoia em teorias que possam antever as consequências das alternativas ou a perspectiva de sua ocorrência.

Para March (2009, p. 5), “a elaboração mais comum e melhor estabelecida das teorias puras da escolha racional é a que reconhece a incerteza ao redor das consequências futuras as ações presentes”. Tal situação pode ser notada no processo orçamentário, uma vez que parte dos pressupostos das decisões orçamentárias ocorre sob uma restrita possibilidade de definições de alternativas e no âmbito de um processo que são submetidos às leis do acaso (PADGETT, 1980).

Alterar a perspectiva de processos de decisão unilateral para vários atores parece tranquila no momento em os indivíduos envolvidos como detentores de preferências ou

identidades são consistentes por meio de diferentes formas de ocorrências: aproximações; simplificações e contratos. A questão é que, na maioria das vezes, as teorias sobre decisões com múltiplos atores não são de equipes. Nessas conjuntura, as decisões são tomadas e as atitudes são efetivadas diante de preferências e identidades inconsistentes (MARCH, 1994; 2009).

Diante do exposto, percebe-se de um lado, que as instituições universitárias e seus agentes estão, cada vez mais, submetidos aos imperativos legais e, de outro, as preferências e aos interesses de grupos com interesses diversos que atuam dentro e fora da universidade. A partir desta inquietação, busca-se resposta para o seguinte problema de pesquisa:

De que forma os modelos de tomada de decisão influenciaram as decisões tomadas em relação a custeio e investimentos na elaboração dos orçamentos da UDESC entre 2004 e 2011?

A tese tem como foco a tomada de decisão e a elaboração do orçamento da UDESC. A pesquisa contribui para o entendimento do processo de elaboração do orçamento em universidade pública, a partir dos imperativos legais e das preferências dos sujeitos pesquisados, fato inédito que se reveste de importância, uma vez que se presta para a *accountability*, controle social e para o aprimoramento dessa prática essencial à atividade pública. Ainda, a pesquisa justifica-se no momento em que se consideram os seguintes motivos:

- contribui para a compreensão da lógica de ação subjacente a escolha dos elementos integrantes do orçamento;
- reforça o entendimento da dimensão política e colegiada na dinâmica das organizações e, especificamente, na universidade;
- incentiva os gestores da UDESC a refletir sobre os procedimentos utilizados na elaboração do orçamento, visando o seu aperfeiçoamento e/ou o estabelecimento de novo modelo de orçamento para estar mais alinhado/integrado ao planejamento estratégico; e
- revela, também, a influência dos mais diferentes *stakeholders* (governo federal, governo estadual, governo municipal, entidades de classe, sociedade civil, gestores da universidade, professores, alunos e técnicos) no processo de tomada de decisão e de elaboração do orçamento.

Ainda, pode-se perceber, conforme pesquisa realizada acerca da produção de teses e de dissertações junto a base de dados CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), no período de 2007 a 2010, uma produção não expressiva, ou seja, do total de dezessete teses de doutorado e de quarenta e duas dissertações de mestrado, apenas duas teses e cinco dissertações trataram o assunto processo decisório no âmbito da universidade, conforme Quadro 1 elaborado a partir das informações constantes nos Apêndices A e B.

Quadro 1 – Produção de teses e dissertações sobre processo de tomada de decisão: 2007-2010.

Tema/assunto
1. Processo decisório na Universidade Multicampi: dinâmica.
2. Informação, concorrência e processo decisório em Instituições de Ensino Superior: um estudo sob o enfoque do <i>sensemaking</i> organizacional.
3. A avaliação institucional no processo de tomada de decisão em IES: estudo de caso das faculdades SENAC/SC.
4. A gestão da informação como suporte ao processo de tomada de decisão em uma instituição pública de ensino superior – um estudo de caso.
5. A comunicação organizacional enquanto produção e troca de significados em um processo de tomada de decisão na UFPR.
6. O processo decisório em uma burocracia profissional - implicações políticas e racionalidade administrativa - o caso da UNIJUÍ.
7. O processo de tomada de decisão em duas Instituições de Ensino Superior catarinense.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de teses e dissertações CAPES (2011).

Tal comportamento também é observado quando se analisa a produção de teses e de dissertações sobre “orçamento público” (Apêndices C e D). Constata-se no período de 2007-2010 a produção de sete teses de doutorado e sessenta e três dissertações de mestrado sobre o tema orçamento público. Deste total, duas teses e vinte e oito dissertações trataram do orçamento participativo e apenas duas dissertações, do total pesquisado, versaram sobre orçamento em universidades conforme pode ser verificado no Quadro 2.

Quadro 2 – Produção de dissertações sobre orçamento em universidades: 2007-2010.

Tema/assunto
1. O processo de execução orçamentária no governo do Estado do Maranhão: um estudo de caso na Universidade Estadual do Maranhão.
2. Modelo multicritério para avaliar e selecionar os projetos a serem contemplados pela reserva de orçamento de contingências (ROC) da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de teses e dissertações CAPES, 2011

O tratamento dos dois temas de forma conjugada não foi verificado no período pesquisado (2007 a 2010), na base de dados CAPES. Desta forma, percebe-se o grau de

ineditismo da tese por relacionar os dois temas, além de verificar questões qualitativas e quantitativas. Valoriza-se a intersubjetividade, ou seja, trabalha-se com dados da realidade objetiva e subjetiva, para se ter uma melhor compreensão das dinâmicas internas e externas envolvidas na tomada de decisão, quando da elaboração do orçamento.

A originalidade do trabalho, segundo Eco (2007) ocorre no momento em que o doutorando procura desenvolver a tese com criatividade, quer na organização da tese, na construção dos argumentos como na apresentação de quadros, tabelas e figuras criadas pelo próprio autor. Neste sentido, a tese apresenta níveis de originalidade, principalmente quando o doutorando procura interpretar os modelos de tomada de decisão que guiaram as decisões que foram tomadas quando da elaboração do orçamento na UDESC no período de 2007-2010. Para Barthers (1974) o sentido textual está dentro da história do próprio discurso. Como antecipa a epígrafe: “toda estória conta uma estória já contada”.

1.2 OBJETIVOS DA TESE

A tese tem por objetivo principal (geral) analisar de que forma os modelos de tomada de decisão influenciaram as decisões tomadas em relação ao custeio e investimentos na elaboração dos orçamentos da UDESC entre 2004 e 2011.

Os objetivos específicos são os que seguem:

- Identificar os modelos de tomada de decisão na UDESC do período 2004 e 2011;
- Caracterizar o contexto interno e externo (eventos) do período 2004 a 2011; e
- Descrever o processo de elaboração do orçamento da UDESC do período 2004 a 2011.
- Verificar a influência dos modelos de tomada de decisão nas decisões tomadas em relação ao custeio e investimentos na elaboração dos orçamentos da UDESC do período 2004 a 2011.
- Verificar os reflexos do contexto interno e externo (eventos) nas decisões tomadas quando da elaboração do orçamento da UDESC (Custeio e Investimentos) entre 2004 e 2011.

1.3 ORGANIZAÇÃO DO DOCUMENTO DA TESE

A tese encontra-se organizada em seis capítulos, a saber: introdução, fundamentos teóricos, metodologia da pesquisa, descrição e análise dos dados, considerações finais e as referências, que podem ser verificadas no transcorrer da tese.

O **primeiro capítulo** deste estudo apresenta os argumentos da introdução, envolvendo a exposição do tema, problema e justificativa, além de destacar o objetivo geral e os específicos e a organização do documento da tese.

O **segundo capítulo** trata dos fundamentos teóricos. Num primeiro momento verificam-se argumentos pertinentes ao Estado, Administração Pública e Orçamento Público. Em seguida, os estudos organizacionais são discutidos, destacando a visão hegemônica e a visão multiparadigmática. Por fim, trata-se da universidade como uma organização e do tema tomada de decisão, com destaque aos conceitos, tipos, estilos e modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada).

O **terceiro capítulo** refere-se à metodologia. É verificada a delimitação do estudo, o modelo de análise e o delineamento da pesquisa, assim como do objeto, do sujeito e dos participantes da pesquisa. Também são verificadas as técnicas de coleta, de tratamento dos dados e limitações do estudo.

A descrição e análise dos dados coletados são apresentadas no **quarto capítulo**. São apresentados gráficos e tabelas com percentuais de respostas e com fatores de caracterização, para explicar os reflexos dos modelos de tomada de decisão na elaboração do orçamento da UDESC entre 2004 e 2011.

No **quinto capítulo** são apresentadas as conclusões, limitações e sugestões resultantes do estudo desenvolvido sobre tomada de decisão e orçamento da UDESC no período de 2004 a 2011. Finaliza-se a tese com as referências utilizadas no desenvolvimento da pesquisa e os apêndices.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Este capítulo apresenta os fundamentos teóricos relacionados aos assuntos: Estado, Administração Pública, Orçamento Público, Estudos Organizacionais, Universidade como uma Organização e Tomada de Decisão. Enfatizam-se, num primeiro momento as transformações porque passou o Estado e as modalidades de Administração Pública. Na sequência são verificados os argumentos relacionados aos estudos organizacionais, a universidade como uma organização e tomada de decisão. Verifica-se, neste bloco, a visão fragmentada adotada nos estudos organizacionais, assim como, a visão multiparadigmática como forma de suplantar a hegemonia funcionalista nos estudos organizacionais. Em seguida, aborda-se a universidade como uma organização e a tomada de decisão, com os conceitos, tipos, estilos e modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada).

2.1 ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

O tópico que se inicia trata do Estado e da Administração Pública, destacando as suas principais transformações, desde a década de 1930 até a reforma brasileira promovida por Fernando Henrique Cardoso em 1995, assim como os seus desdobramentos.

2.1.1 Estado e administração pública no Brasil

A ação de administrar o Estado e a coisa pública denomina-se de gestão pública (TENÓRIO, 2007). Essa ação é realizada segundo Tavares (2010) por meio da administração pública, configurada como um instrumento de ação do Estado, o qual foi organizado e legitimado pela própria sociedade com o propósito de desempenhar, por intermédio de gestores, suas funções básicas, para que as necessidades individuais e coletivas da população sejam atendidas. Sendo o Estado a principal instituição da sociedade moderna, é por meio

dele que se elabora democraticamente o suporte legal e o êxito dos objetivos da sociedade, fazendo através da “máquina” do Estado. A “máquina” do Estado é denominado por Bresser Pereira (1995a; 1995b) como um sistema normativo, constituído por leis e políticas públicas transitórias.

Deste modo, nas últimas décadas, a administração pública brasileira passou por inúmeras adequações, principalmente como parte da passagem para a democracia. Desenvolveram-se outras práticas e possibilidades de modernização, mesmo com a preservação de muitos padrões tradicionais. (MOTTA, 2007). Também, o Estado de tempos em tempos vem sendo moldado e modificado, conforme os anseios da sociedade e de suas próprias demandas, conforme Quadro 3.

Quadro 3: Formas históricas de evolução da Gestão do aparelho do Estado

Formas políticas de Estado	Formas administrativas do Estado
Estado Absoluto	Estado Patrimonial
Estado Liberal	Estado Burocrático
Estado Democrático-liberal	Estado Burocrático
Estado Democrático-social	Estado Gerencial

Fonte: Bresser Pereira (1995a, p. 5)

De acordo com Bresser Pereira (2000) e Costa (2008) das três maneiras de administrar o Estado: Patrimonialista, Burocrática e Gerencial, apenas a Burocrática e a Gerencial podem ser considerada pública, uma vez que a patrimonialista não objetiva o interesse público. A administração patrimonialista surgiu em monarquias puras que antecederam ao regime capitalista e a democracia. No Brasil os “coronéis” marcaram o período “patrimonialista”. Nesta maneira de administrar, o patrimônio particular dos monarcas confundem-se com o patrimônio público.

Contudo, com o avanço do pensamento social e da democracia, o sistema patrimonialista tornou-se inaceitável, embora ainda presente em alguns lugares do mundo. Ainda, para Costa (2008), a diferença fundamental entre a Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerencial é que a primeira baseia-se em processos, enquanto

que a segunda na obtenção de resultados. Na burocrática as ações são executadas segundo a rigidez do sistema de normas e leis e na gerencial o mais importante são os resultados trazidos por tais ações, conforme se pode verificar, a seguir, o processo de modernização do Estado e da Administração Pública no período de 1930 a 1990.

Entre as décadas de 1930 e 1990, o processo de modernização da administração pública no Brasil, adotou como padrões a fragmentação institucional e a separação entre a formulação e a implementação política. O discurso da reforma dos anos 90, no século passado, avançou na ótica da aplicação da definição de governança e dos propósitos políticos que estimularam a participação, a *accountability* e o controle social como se pode verificar na sequência deste texto. (COSTA, 2008; MATHIAS-PEREIRA, 2008a; 2008b).

Na visão de Costa (2008) a burocracia está além da administração pública, tendo como marco a Revolução de 1930. Isto porque, a partir desta década, surge um movimento de ampliação da “máquina” burocrática do Estado, em função da aplicação de investimentos públicos (ARAGÃO, 1997). Neste período ocorre um momento aumento da base fiscal e tributária, assegurando recursos capazes de mudar o papel alocativo do Estado, principalmente no período após a Segunda Guerra.

A Revolução de 30 significou, segundo Costa (2008), muito mais do que a conquista da supremacia dos grupos oligárquicos da época, com a debilidade das aristocracias agrárias. Significou, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial. O Estado para Costa (2008) atuava fundamentalmente na conservação da demanda agregada, por meio da transferência de rendimentos para os trabalhadores/consumidores, instigando a substituição de importações. Decretavam-se os princípios do formato de crescimento e do Estado intervencionista brasileiro. O início do intervencionismo estatal na economia brasileira culminou com a Era Vargas (1930-1945), alcançando seu apogeu no período da ditadura militar (1964-1985).

A partir daí, segundo Aragão (1997) fortalece-se o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), apoiado na ideia de que o Estado realize prestação de serviços, de modo que seja evitado a desproporcionalidade na divisão do produto social. Um assistencialismo estatal que assegure níveis mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os indivíduos. Nesta época, o progresso baseou-se no compromisso social para a melhoria dos direitos básicos do povo brasileiro.

Na visão de Gomes (2006) a definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovido pelo Estado com a finalidade de garantir certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, dotando a sociedade de benefícios sociais, preservando um mínimo de elemento material e condições de padrão de vida.

Nos anos 1950 e 1960, a compreensão era a de que os Estados poderiam fomentar adaptações estruturais (EVANS *apud* ARAGÃO, 1997). O cenário nestas décadas foi caracterizado pelas mudanças demográficas, crise fiscal, sociedade do trabalho, crises do padrão de acumulação e da organização da produção baseada no fordismo e, ainda pelo conflito. Estes segundo Melo e Costa (1996) foram alguns dos pressupostos empregados para justificar a crise do *Welfare State*.

No período de 1956 a 1960, no Governo JK (Juscelino Kubitschek de Oliveira), foram criadas várias comissões: criação da COSB (Comissão de Simplificação Burocrática) e da CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), como sendo as primeiras ações de realizar as denominadas reformas globais. Na visão de Lima Júnior (1988) e Costa (2008) foram constituídos centros de excelência na gestão pública, os quais objetivavam a administração do desenvolvimento, em detrimento da administração central. De acordo com o autor a administração do plano de metas foi realizada, em grande parte, distante das instituições convencionais. A condução política das atividades eram promovidas por grupos de executivos designados pelo presidente da República.

Em 1964, com o início dos governos militares precipita-se o momento de fortalecimento do sistema, combinado por relevantes mudanças na organização institucional e financeira das políticas sociais, que compreende meados dos anos 1960 a meados dos anos 1970 (MEDEIROS, 2001). Os governos militares reforçam diversas práticas corporativistas do Estado Novo. O padrão adotado dos governos militares de *Welfare State* abandonou a característica populista que se mantinha desde Getúlio Vargas, marcado, segundo Martine (1989) por duas frentes. A primeira, de natureza compensatória, era composta por políticas assistencialistas que objetivavam minimizar os efeitos das desigualdades progressivas geradas pelo avanço do desenvolvimento capitalista. A segunda, de natureza produtivista, elaborava políticas sociais objetivando auxiliar com o crescimento econômico.

Na visão de Bresser Pereira (1977), a partir de 1964 ocorre na esfera política uma mudança expressiva: o Estado passa a ser controlado mais diretamente por uma classe de

tecnoburocratas civis e militares, a qual vai se associar à classe capitalista e ao capitalismo internacional. Desaparece, desta forma, o Estado populista e como consequência a participação dos trabalhadores no sistema político. O fato é que o Estado ao ser mais controlado por tecnoburocratas civis e militares, passa a ter certa independência, que possibilitaram agir de acordo com as conveniências da própria classe tecnoburocrata.

No entender de Beatriz Wahrlich (*apud* COSTA, 2008) de 1964 até 1978 presenciou-se o reaparecimento da reforma administrativa como plano de governo formalizado. De 1967 a 1979, a coordenação da reforma administrativa cabia à Semor (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa), que atentava para as perspectivas estruturais, sistêmicas e processuais, e ao DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), que agia apenas no âmbito dos recursos humanos. A busca pela modernização da “máquina” do Estado, principalmente a partir dos anos 1960, proporcionou a proliferação de instituições da administração dita indireta: fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista (MARCELINO, 2003; COSTA, 2008). Para os autores, em que pese o distanciamento entre as metas determinadas e as metas realizadas, não fica dúvida de que o Decreto-Lei nº 200 favoreceu para fortalecer o modelo de administração para o desenvolvimento brasileiro.

A partir dos anos 1970 e 1980, a inclinação ao neoliberalismo passa a evidenciar a debilidade da solução estatal para assegurar o bem-estar social e a estabilidade econômica, enaltecendo a tese de mercado, baseado no princípio do Estado mínimo, reduzindo a estrutura administrativa do Estado (MELO e COSTA, 1996; ARAGÃO, 1997). O momento econômico exigia mudanças nos padrões competitivos, em função dos apelos tecnológicos e da acentuada globalização financeira.

O regime militar depara-se com uma crise política, suscitada no decorrer dos anos 1970, piora ainda mais a posição da administração pública, já que os efeitos do processo burocrático no âmbito do Estado foi manifestado com o sistema autoritário em amplo processo de adulteração (BRESSER-PEREIRA, 1996; COSTA, 2008). Presente desde os anos 1970, a crise estatal só se evidenciou desde a segunda metade dos anos 1980 no Brasil. Suas demonstrações mais claras são a mesma crise fiscal e a fadiga do artifício de substituição de importações. Ainda, a “máquina” do Estado convergia e centralizava atividades, que caracterizavam-se pelo rigor nos procedimentos e pelo abuso de regulamentos e normas. (COSTA, 2008).

O *Welfare State* brasileiro, segundo Medeiros (2001) até as reformas ocorridas na década de 1980, era caracterizado por concentrar-se política e financeiramente na esfera federal, fracionamento institucional, materialismo vulgar, autofinanciamento, privatização e uso de clientelismo nas políticas sociais. Segundo Dupas (1999) e Faleiros (2000), o Brasil nos anos 1980, se distinguia por viver uma situação em que a sociedade brasileira experimentava ao mesmo tempo uma significativa e demorada crise econômica, um processo de democratização e abertura política.

A década de 1980 para a América Latina representou o período de maior crise em toda a sua história. Esta foi uma crise do Estado latino americano, que havia crescido demais, era extremamente burocrático, não tinha poder de implementação e estava atolado em uma crise fiscal. O Estado havia deixado de ser um promotor de desenvolvimento econômico para ser um empecilho no fomento da economia. Além disto, a expansão do Estado brasileiro foi acompanhada de critérios de escolha e nomeação de seus gerentes e administradores alheios à competência técnica e completamente vinculados à apadrinhamentos políticos. Esta postura levou a gestão governamental a uma feudalização, gerando um processo de tomada de decisões fechado. O processo de tomada de decisões era realizado, sem participação e sem transparência, por um pequeno grupo que se encontra enclausurada na alta burocracia estatal. (BRESSER PEREIRA, 1996; 2003)

Bresser Pereira (1996; 2004) argumenta que a crise dos anos 80 e 90 é uma crise do Estado, é uma crise fiscal do Estado, é uma crise do modo de intervenção do Estado Social, é uma crise da forma burocrática e ineficiente de gerir o Estado que se agigantou demais para ser gerido nos preceitos da “dominação racional legal” weberiana.

Diniz (1995; 1997) destaca que o favorecimento das agências estatais aos interesses do setor privado da economia, pela particular penetração recíproca dos setores público e privado, acarretou a uma extrema debilidade. Em momentos diversos, a privatização da “máquina” burocrática causou distorções, afetando, por exemplo, a inclinação de planejar do Estado ou a sua efetividade de execução das políticas de cunho geral e específicas. A seguinte consequência foi o privilegiamento de medidas típicas, de alcance imediato e localizado, em detrimento de políticas de longo prazo, impedindo até mesmo a execução de uma política industrial consistente. A formação de alianças entre as elites públicas e privadas no interior do aparelho do Estado criou condições para a obstrução das estratégias de crescimento.

Desta maneira, para Diniz (2001) a apropriação de segmentos do aparato burocrático por grupos privados veio a constituir-se em um dos fatores responsáveis pela baixa capacidade de implementação do Estado. Quando a administração estatal é dominada por grupos de interesse específicos, a gestão pública se torna falha, prejudicando o desenvolvimento econômico, em favor de um pequeno grupo de beneficiados. Esta prática foi muito comum durante as ditaduras latino-americanas, persistindo até hoje nos regimes democráticos da região.

Com relação ao assunto, Bresser Pereira (2003) enfatiza que o Estado havia se tornado cada vez mais fraco em detrimento de seu gigantismo, estava, incapaz e debilitado, submetido a indisciplina fiscal, vitimado por grupos de interesse, preocupados com práticas privatizadoras do Estado. Na visão de Diniz (1997, p. 85)

A interpenetração dos setores públicos e privado assumiu proporções significativas, resultando em forte influência dos interesses privados na determinação dos gastos públicos e na criação de uma extensa lista de incentivos fiscais e subsídios, que consumiriam parcela expressiva da receita tributária. Através da representação corporativa em órgãos com poder de alocação de recursos ou do acionamento de anéis burocráticos, bem como da ativação das redes de vínculos clientelistas, a permeabilidade de grande número de agências governamentais aos interesses privados viria a comprometer a coerência das políticas mais globais e a capacidade de ação conjunta do Estado.

Mesmo, assim, segundo Diniz (2004) a herança do Regime Autoritário à Nova República do Brasil foi uma marca de Estado sobre dimensionado, mas incapaz. Esta incapacidade se constata por meio de um inchaço no quadro de pessoal e das inabilidades na arrecadação de impostos, assegurar o respeito às leis, enfrentar a corrupção e gerar políticas eficazes para garantir o crescimento econômico com uma distribuição de renda mais harmoniosa. Se por um lado, o poder estatal estava centralizado na esfera federal, do outro lado, observava-se a fragilidade do governo em fazer valer suas decisões e impor a observância das leis. O Estado era forte em relação às prerrogativas e ao poder decisório que acumulava, porém demonstrava extrema debilidade para executar e fazer cumprir as políticas que formulava. Segundo Diniz (1997, p. 168):

o que a Nova República herdou da ordem anterior foi um Estado paradoxalmente forte e fraco. Apesar de investido de amplas prerrogativas e de grande poder de decisão, esse Estado revelou-se extremamente débil quanto a sua eficácia, isto é, quanto à capacidade de fazer valer suas decisões e de produzir o acatamento das prescrições. A hipertrofia estatal manifestou-se através de uma burocracia desmensurada, dotada de alta discricionariedade, porém ineficiente, porque caracterizada por considerável porosidade aos interesses dominantes e, portanto, por baixo teor de responsabilidade pública. A incapacidade de impedir a malversação de recursos públicos, exigir o cumprimento da lei, punir fraudes e sonegações, ou ainda de enfrentar problemas associados a desigualdade e à exclusão social representaria,

assim, a outra face da insularidade do Estado, configurando uma síndrome de inoperância, em grande parte responsável pela crise fiscal presente.

De acordo com Diniz (2001; 2004) duas experiências relevantes de reforma da “máquina” de Estado no Brasil, antes da instituir a denominada Nova República, em 1985, foram realizadas em um processo incisivamente autoritários, quais sejam: a) a reforma efetuada pelo getulismo (1930-1945), na vanguarda de um amplo pacto comprometido com um projeto de modernização, que terminou com a ditadura no Estado Novo e; b) o Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967 instituído no primeiro governo do período militar (1964-1985). Em oposição, entre 1945 e 1964, os governos democráticos que continuavam no controle não proporcionaram qualquer iniciativa relevante no que diz respeito à reforma do Estado, mantendo-se, em seus principais aspectos, o modelo anterior. Wahrlich (1984, p.53) complementa ao abordar que dois programas de reestruturação estatal formulados entre 1979 e 1982 devem ser ressaltados: **a desburocratização e a desestatização**. O programa de desburocratização, instituído pelo Decreto-Lei n. 83.740, de 18 de julho de 1979, “visa à simplificação e à racionalização das normas organizacionais, de modo a tornar os órgãos públicos mais dinâmicos e mais ágeis”.

Os governos democráticos que se sucederam a partir de 1985, segundo Dinis (2001) adotaram inúmeras políticas, chamadas de neoliberais, cujos desdobramentos mais evidentes foram às privatizações de inúmeras empresas estatais. Na atualidade, a discussão relativa a reforma da previdência social é o “centro da política de desmonte” (ou reestruturação, como denominam os políticos de direita) do *Welfare State* brasileiro.

No tocante à reforma da “máquina” do Estado no período do Presidente José Sarney (1985-1990), Bresser Pereira (1996; 1997; 1998) assevera que a administração Sarney pouco fez, ao contrário caracterizou-se na esfera administrativa um recuo aos princípios burocráticos dos anos 30 e no campo político, uma busca para retomar o populismo dos anos 50. No período Sarney, foi promulgada a Constituição “cidadã” de 1988, como produto de um acordo democrático entre os políticos que defendiam a nossa conhecida estratégia estatizante tanto à esquerda quanto à direita do espectro político com os liberais. O resultado foi um monstrego nacionalista, estatizante e burocrático. Isto fez com que a administração pública se tornasse extremamente rígida e burocrática. A Constituição ignorou todas as orientações da nova administração pública. De acordo com o autor, a Carta Magna de 1988 foi à última manifestação das ideias nacional-desenvolvimentistas e do burocratismo estatizante que

dominavam a coalizão política que levou à transição para a democracia no Brasil entre meados de 1970 e 1984.

A introdução do neoliberalismo no Brasil foi efetivada nos anos de 1990, época em que a Constituição de 1988 e seus avanços sociais tornaram-se alvo do vigoroso capital, isto é, de um lado o contingente popular se mostrava passivo calma diante das conquistas legais e, por outro lado surgia o novo modelo econômico. Bresser Pereira (2003) salienta que o neoliberalismo é uma desaprovação, ante ao brilhantismo, das deturpações impostas a intervenção do econômica do Estado, e de como atores políticos e econômicos em defesa de benefícios pessoais utilizam as políticas públicas em favor de seus próprios interesses.

O ideal neoliberal da atualidade é, de acordo com Carinhato (2008) em essência, um liberalismo econômico, que evidencia o mercado, a competição e a independência do setor privado, abominando severamente a interferência do Estado na economia. Segundo Boito Jr (*apud* CARINHATO, 2008, p. 38): “Essa ideologia de exaltação do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva a intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procurava mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal”.

As políticas neoliberais brasileiras se evidenciaram no governo Collor, mas foi com o Plano Real, instituído na administração Itamar Franco, e com o governo de Fernando Henrique Cardoso, que adotou seus preceitos no Estado Brasileiro. Segundo Fiori (*apud* CARINHATO, 2008, p. 39) “FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial”.

A eleição de Fernando Collor de Mello para a presidência do Brasil em 1989 derrotando o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) Luís Inácio Lula da Silva representou uma busca de mudança na maneira de conduzir e gerenciar o Estado e também uma tentativa de inserir a nossa economia no cenário internacional, fazendo com que o Brasil se tornasse mais competitivo. O seu governo foi caracterizado por uma orientação nitidamente modernizadora, dando prioridade à liberalização da economia, com ênfase na abertura comercial e na redução da ingerência do Estado na economia. (TORRES, 2004; ABRUCIO, 2005; 2007).

Com o Presidente Fernando Collor, foi iniciado as primeiras ações para redução do Estado e realizar a interrupção com o intervencionismo de outrora, característico do modelo

da industrialização substitutiva de importações e do processo desenvolvimentista dos governos militares de 1964 a 1985. Essa busca por reformas foi intensificado no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se dedicou por encerrar a Era Vargas e sobrepujar os obstáculos configurados pela antiga ordem. (TORRES, 2004; ABRUCIO *et. al.*, 2011). Em 1994, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, a concepção neoliberal manifestou-se em condições claras e ostensivas, fato constatado nas privatizações que em seu governo aconteceram com mais frequência, proporcionando mais acesso do capital estrangeiro na economia brasileira (BRESSER PEREIRA, 1999a; 1999b).

A reforma no governo de Fernando Henrique Cardoso envolvia segundo Bresser Pereira (1999a; 1999b; 2008), Souza e Carvalho (1999) e Costa 2008: a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia e para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de "agências executivas"; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) "organizações sociais", isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.); g) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor.

No entender de Bresser Pereira (1999a; 1999b), a Reforma Gerencial de 1995, veio para substituir a atual administração pública burocrática misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da "nova gestão pública" (*new public management - NPM*). Desta forma, se consolidou a passagem de

um regime oligárquico-liberal para um regime democrático e social que impôs, segundo Bresser Pereira (2008), a urgência de se colocar em prática um novo tipo de administração: a reforma gerencial, incorporando muitos elementos do paradigma neodesenvolvimentista.

Para Abrucio (2005; 2007) tal reforma do Estado brasileiro, teve como objetivo tendo parte integrante à reforma administrativa manter equilibradas as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal. A reforma propõe uma reconfiguração das estruturas estatais baseada na substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencial. Do ponto de vista administrativo, sua implantação encontrou um Estado profundamente centralizado, burocrático e formalista, contendo restrições constitucionais à descentralização e aos mecanismos gerenciais. Como mencionamos acima, a tradição brasileira foi realizar reformas administrativas em contextos autoritários.

A implantação da *NPM* no Brasil, segundo Bresser Pereira (1995; 2006; 2008) procurou delinear um novo padrão de gestão pública, a denominada "administração gerencial", apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social. Por tratar-se de um modelo pós-burocrático, buscou importar ferramentas de gestão proveniente do setor privado, bem como a aplicação da lógica de mercado dentro do setor público, focalizando o aumento da eficiência econômica do Estado. Em harmonia com as experiências internacionais que estavam em curso, inicia-se, assim, um amplo processo de revisão das formas de prestação dos serviços públicos no Brasil. A administração pública gerencial, quando substitui o termo "controle" por "responsabilização" ao mesmo tempo dá à responsabilização social um papel político maior, possibilitando uma forma mais compatível com a democracia do que aquela possibilitada pela administração pública de caráter burocrático.

Na mesma linha de pensamento, Osborne e Gaebler (1992) inauguraram o "governo empreendedor" como um estilo pragmático de gestão pública. As ideias dos autores foram incorporadas no cenário das organizações públicas (TAVARES, 2010). De acordo com Osborne e Gaebler (1992), citado por Qianwe (2010) a nova administração desenhada reflete as características do mercado e das empresas: 1) uma administração catalisadora; 2) uma administração pertencente à comunidade na qual delega poderes e não a serve; 3) uma administração concorrencial com mecanismos de competição introduzidos na prestação de serviços; 4) uma administração de comprometimento com uma organização que deixa de atuar em conformidade com as regras rígidas; 5) uma administração que procura alcançar resultados com o objetivo de satisfazer as necessidades da clientela e não do governo

burocrático; 6) uma administração com dedicação voltada a rentabilidade e não ao desperdício; 7) uma administração que não procura remediar; 8) uma administração descentralizada, valorizando a participação e a colaboração; 9) uma administração orientada pelo mercado e; 10) uma administração que canalize a ação dos setores público, privado e voluntário.

O modelo da Nova Administração Pública, segundo Salm e Menegasso (2009) utilizam as organizações privadas e públicas para produzir o bem público, enquanto a administração pública convencional utiliza a organização pública com o mesmo objetivo. Na realidade, o que muda é a estratégia que busca a eficiência do estado junto ao mercado. Para alcançar esse propósito, a esfera pública fica à mercê da esfera privada, e o cidadão como ente político é transformado em consumidor ou cliente.

Peregrino (2009) e Ferlie (1999) comentam que os modelos e as experiências da NPM expressam diferenças significativas. Estas diferenças permitem que sejam constituídas distintas formas de organização pública, incluindo até modelos organizacionais híbridos, onde traços do modelo burocrático e do modelo gerencial convivem em um mesmo espaço organizacional.

Nesta linha de pensamento, Salm e Menegasso (2009) argumentam que administração pública vista sob a perspectiva da multidimensionalidade humana também requer a instrumentalidade do mercado própria das organizações econômicas. Portanto, a administração pública, enquanto estratégia em ação para prover o serviço público, também faz uso da organização burocrática, além de outras formas organizacionais, comunitárias e pessoais, para a produção dos serviços públicos. Isso significa que critérios de eficiência da

ação administrativa na produção do bem público também são importantes.

Sob um novo olhar, diferente dos pressupostos defendidos pela administração pública patrimonial, burocrática e gerencial, Denhardt e Denhardt (2003) no seu livro *The New Public Service* e Denhardt (2012) no livro *Teorias da Administração Pública*, traduzido por Francisco Gabriel Heidmann mencionam os aspectos que fundamentam a essência do Novo Serviço Público:

a) **Servir a cidadãos, não a consumidores:** os servidores públicos não respondem meramente a demandas de consumidores, mas se concentram sobre a construção de relações de confiança e sobre a colaboração com e entre os cidadãos. O Novo Serviço Público procura encorajar sempre mais gente a cumprir suas

responsabilidades como cidadãos e fazer com que o governo seja especialmente sensível às vozes dos cidadãos. O serviço público é visto como uma forma ou extensão da cidadania. Por sua vez, o governo deve corresponder às necessidades e aos interesses dos cidadãos – e trabalhar com eles para construir uma sociedade civil.

- b) **Visar o interesse público:** os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva, compartilhada de interesse público. A meta está na criação de interesses compartilhados e responsabilidade compartilhada. No Novo Serviço Público, o administrador público é visto como um ator-chave dentro de um sistema mais amplo de governança (cidadãos, grupos, representantes eleitos e outras instituições).
- c) **Dar precedência à cidadania e ao serviço público sobre o empreendedorismo:** O interesse público é servido da melhor maneira por cidadãos e servidores públicos comprometido com contribuições significativas para a sociedade do que por administradores empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu.
- d) **Pensar estrategicamente, agir democraticamente:** as políticas e os programas que atendem às necessidades públicas podem ser realizados da maneira mais efetiva e responsável por meio de esforços coletivos e processos colaborativos. Por intermédio deste processo, os cidadãos se envolverão na governança e não farão apenas demandas ao governo para satisfazer suas necessidades de curto prazo.
- e) **Reconhecer que a *accountability* não é simples:** Os servidores públicos devem estar atentos a mais coisas do que somente ao mercado; eles devem dar atenção, igualmente, à constituição e aos estatutos legais, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos. Do ponto de vista do Novo Serviço Público, a questão da *accountability* no serviço público é complexa; ela envolve o equilíbrio entre as normas e as responsabilidades concorrentes, dentro de uma trama complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e, enfim, interesse público.
- f) **Servir em vez de dirigir:** Cada vez mais, os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores, para ajudar os cidadãos a articularem e satisfazerem seus interesses compartilhados, em vez de tentar controlar ou dirigir a sociedade para novos rumos. No Novo Serviço Público, a liderança é baseada em valores e é compartilhada em toda a organização e com a comunidade. Para servir aos cidadãos,

os administradores públicos devem não apenas conhecer e administrar seus próprios recursos, mas devem também estar conscientes e conectados a outras fontes de apoio e assistência, engajando os cidadãos e a comunidade no processo.

- g) **Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade:** As organizações públicas e as redes em que participam têm maior chance de serem bem-sucedidas em longo prazo. Os administradores do setor público têm uma responsabilidade especial e a oportunidade única de capitalizar o “coração” do serviço público. As pessoas são atraídas para o serviço público porque elas são motivadas pelos valores do serviço público.

O foco central desse modelo de administração pública é servir ao interesse público. Os autores Denhardt, Denhardt (2003, p. 67) conceituam interesse público como o “resultado do diálogo sobre valores compartilhados”. Comunidade, sociedade civil e cidadania são conceitos centrais ao modelo. Também o são, a virtude cívica, a participação e o envolvimento, bem como, o serviço público como extensão da cidadania. O novo serviço público se conforma ao espaço público enquanto os outros dois modelos utilizam diversas estratégias que pertencem à esfera privada. (SALM e MENEGASSO, 2009).

Por fim, segundo Paes de Paula (2005) e Milani (2008) comentam que nas duas últimas décadas, o Brasil vem consolidando pouco a pouco seu compromisso com o regime democrático, gerando um clima favorável a novos arranjos políticos e institucionais. Esse processo reflete-se na ampliação dos estudos que visam compreender os avanços e limites desses novos arranjos institucionais na esfera pública.

Na mesma direção como aconteceu com a reforma gerencial, a RGO (Reforma Gerencial do Orçamento) implantada em 2000, no Brasil, teve como pontos-chaves para a sua implementação mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário, em especial no processo de elaboração do PPA e da LOA, bem como no âmbito do processo decisório (ABREU, NEIVA e LIMA, 2012; ABREU e GOMES, 2010), conforme pode-se verificar na sequência deste documento.

2.1.2 Orçamento público no Brasil

Para melhor entendê-lo, começa-se abordando os aspectos conceituais, princípios, ciclo e modelos de orçamento.

2.1.2.1 Conceitos de orçamento

O orçamento passou a ser desenvolvido nas primeiras décadas do século XIX paralelamente com o custo de conversão, representando, desta forma, um instrumento de acompanhamento da gestão das organizações. Nesta época, o orçamento era considerado um modelo de gestão, ajudando os gestores financeiros a projetar e acompanhar os custos e fluxos de caixa das organizações. A partir das primeiras décadas do século XX, os modelos de orçamento foram aperfeiçoados para servir de apoio ao crescimento das organizações e de múltiplas atividades. (SILVA, 2009).

Tung (1994) define o orçamento, de modo geral, como um instrumento de gestão que apresenta os resultados quantificados de determinados planos, projetos ou estratégias de forma antecipada. Corroborando com Tung, Brookson (2000) destaca, ainda, a importância do orçamento na obtenção de meios para se aferir o desempenho organizacional. Davila e Wouters (2005) consideram o orçamento como sendo a ferramenta mais utilizada nas organizações em todo o mundo. Além disso, Leite *et al.* (2008) preconizam que o orçamento deve ser um instrumento para que os gestores focalizem a atenção nas operações e finanças da organização, possibilitando a antecipação dos problemas, determinando metas e objetivos, contribuindo para a delegação de poder e tomada de decisões, com o intuito do cumprimento das estratégias organizacionais. As autoras salientam ainda que o orçamento não deva ser entendido como instrumento limitador e controlador de gastos.

Moraes e Sá (2005) resgatam o conceito clássico de orçamento que é o de traçar receitas, despesas e investimentos, contudo destacam que esta não é sua principal função, pois as receitas e despesas não são causa, são consequência. Os autores afirmam que o orçamento deve traduzir de forma quantificada o planejamento estratégico da organização. O fato de o orçamento tratar-se de uma ferramenta de gestão que antecipa as estratégias das organizações

de forma quantificada deve, por esse motivo, estar alinhado aos sistemas de planejamento organizacionais, servindo de acompanhamento e monitoramento das ações que venham a ser emanadas pela gestão. Após esta breve introdução dos aspectos conceituais sobre orçamento, faz-se necessário, tendo em vista o objeto de estudo que se pretende realizar, focalizar em definições específicas sobre o orçamento público.

O orçamento público, para Acquaviva (2004), é quantificado em unidades monetárias, com estimativa de receita e fixação de despesas, tais como: programa de obras, serviços e encargos públicos, os quais devem ser executados dentro do exercício financeiro. Diversos fatores que fazem com que o planejamento e implementação do orçamento público sejam de difícil execução, argumenta Machado (2002, p. 35) quando explicita que:

O orçamento público caracteriza-se por ser multifacetado, ou seja, possui características políticas, jurídicas, contábeis, econômicas e administrativas. Sua conceituação tem variado ao longo do tempo, na medida em que, em função do processo histórico específico, cada uma dessas características ganha maior ou menor valor.

Ferreira (1987) comenta que o orçamento público, por ser uma previsão, e como tal, regulador das atividades do poder público, necessita da autorização do poder legislativo para aplicação e cumprimento das previsões contidas no mesmo. Desta forma, exige autorização legal para execução do orçamento, obedecendo a um período determinado, bem como sua execução pelo poder público deve ser baseada nos preceitos legais de prestar contas. Pires (2004) atesta que o orçamento é composto por receitas que são provenientes das contribuições efetuadas pela sociedade (impostos, taxas, dentre outras). Estas devem retornar a sociedade para atender aos seus anseios, pelo fato de as despesas públicas serem controladas e fiscalizadas para que atendam tais expectativas. Minghelli (2004) considera o orçamento um instrumento que possibilita o controle da atividade estatal, por meio da integração com os programas de governo, detalhamento dos objetivos e metas da administração pública e apresentação à sociedade, do valor estimado que ela deverá arcar para a realização de cada despesa. Em contrapartida, Silva (2009) destaca a existência do orçamento tradicional, entendendo o mesmo como o plano de gasto dos valores arrecadados, sem preocupação com a economia, eficiência e eficácia deste gasto.

O orçamento, entretanto, evoluiu para coligar-se ao planejamento, surgindo dessa forma, o orçamento-programa. Na prática, este novo conceito passou a agir como um elo que permitiu a ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças. Com isto tornou-se possível a operacionalização dos planos, porque os quantifica, isto é, “coloca-os em função

dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros” (MACHADO JR; REIS, 2003, p. 11).

O sistema orçamentário público caracteriza-se pelo conjunto de regras, normas e princípios jurídicos, que são utilizados pela administração na demonstração do processo orçamentário. Para Giacomoni (2009), ao contrário do que acontecia no passado, quando o orçamento era visto como um simples ordenamento de receitas e despesas (orçamento tradicional), atualmente seu conceito é mais ampliado (orçamento programa) ao ser integrado por planos e programas que resultam nas definições e elementos subsidiadores da elaboração orçamentária. O autor apresenta uma comparação entre os orçamentos tradicional e programa, considerando algumas variáveis do sistema orçamentário, conforme Quadro 4:

Quadro 4 – Comparativo Orçamento Tradicional X Orçamento Programa.

VARIÁVEIS	ORÇAMENTO TRADICIONAL	ORÇAMENTO PROGRAMA
Processo orçamentário	Dissociado dos processos de planejamento e programação.	Elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
Alocação de recursos	Visa à aquisição de meios.	Visa à consecução de objetivos e metas.
Decisões orçamentárias	Tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	Tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
Elaboração do orçamento	Consideram-se as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	Consideram-se todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
Estrutura do orçamento	Ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	Voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
Critérios de classificação	Unidades administrativas e elementos.	Funcional-programático.
Indicadores	Inexistem	Padrões de medição do trabalho e dos resultados.
Controle	Visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	Visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: Adaptado de Giacomoni (2009).

O orçamento presta-se não somente a determinar as previsões de receita. Deve, em contrapartida, ser um instrumento para fiscalizar e controlar os gastos públicos. Além disso, deve assumir sua real função política como instrumental efetivo de aplicação dos planos de governo e, para isso, deve ser concebido dentro de princípios claramente definidos.

2.1.2.2 Princípios orçamentários

Lima e Castro (2003, p. 19) afirmam que, “o Orçamento Público surgiu para atuar como instrumento de controle das atividades financeiras do governo”. O autor conscientiza sobre a necessidade de vinculação do Orçamento a princípios orçamentários, visando propiciar sustentação para a gestão pública. O artigo 2º da Lei nº 4.320/64 indica a necessidade da observância dos princípios de unidade, universalidade e anualidade (MACHADO JR; REIS, 2003). Além destes, outros princípios receberam grande ênfase, sobretudo na fase em que os orçamentos possuíam forte conotação jurídica. Os princípios orçamentários servem de base lógico-jurídica à elaboração do orçamento e estabelecem regras que devem ser cumpridas pela administração pública, de forma a proporcionar a transparência do orçamento e o seu maior controle pelas instituições da sociedade e pelo Poder Legislativo. Assim, os princípios orçamentários fundamentais são:

- a) Unidade – cada unidade da federação (União, Estado e Município) deve ter um só orçamento, evitando orçamentos;
- b) Universalidade – a peça orçamentária deve expressar todas as receitas e despesas relativas ao ente público referenciado;
- c) Anualidade – as previsões de receitas e despesas devem corresponder ao período de um ano;
- d) Exclusividade – de acordo com o § 8º do Artigo 165 da Constituição Federal, “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operação de crédito, ainda que antecipação de receita [...]” (BRASIL, 2009, s.p.);
- e) Especificação – para favorecer a fiscalização, é necessário fazer uma classificação detalhada das receitas e despesas, comprovando a origem e aplicação dos recursos;
- f) Publicidade – as peças orçamentárias devem ser divulgadas amplamente para conhecimento e para sua eficácia e validade;

- g) Equilíbrio financeiro – postula a necessidade do equilíbrio entre as receitas (não incluindo as operações de crédito) e as despesas, evitando o financiamento de despesas correntes por meio de endividamento; e
- h) Não vinculação – o Artigo 167 da Constituição Federal (CF) de 1988, em seu inciso IV veda a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, excetuadas as afetações previstas na própria Constituição Federal.

Para melhor entendimento do sistema orçamentário brasileiro, torna-se necessário compreender as etapas de elaboração, aprovação e execução, retratadas no ciclo orçamentário, conforme pode-se verificar na sequência dessa tese.

2.1.2.3 Ciclo orçamentário

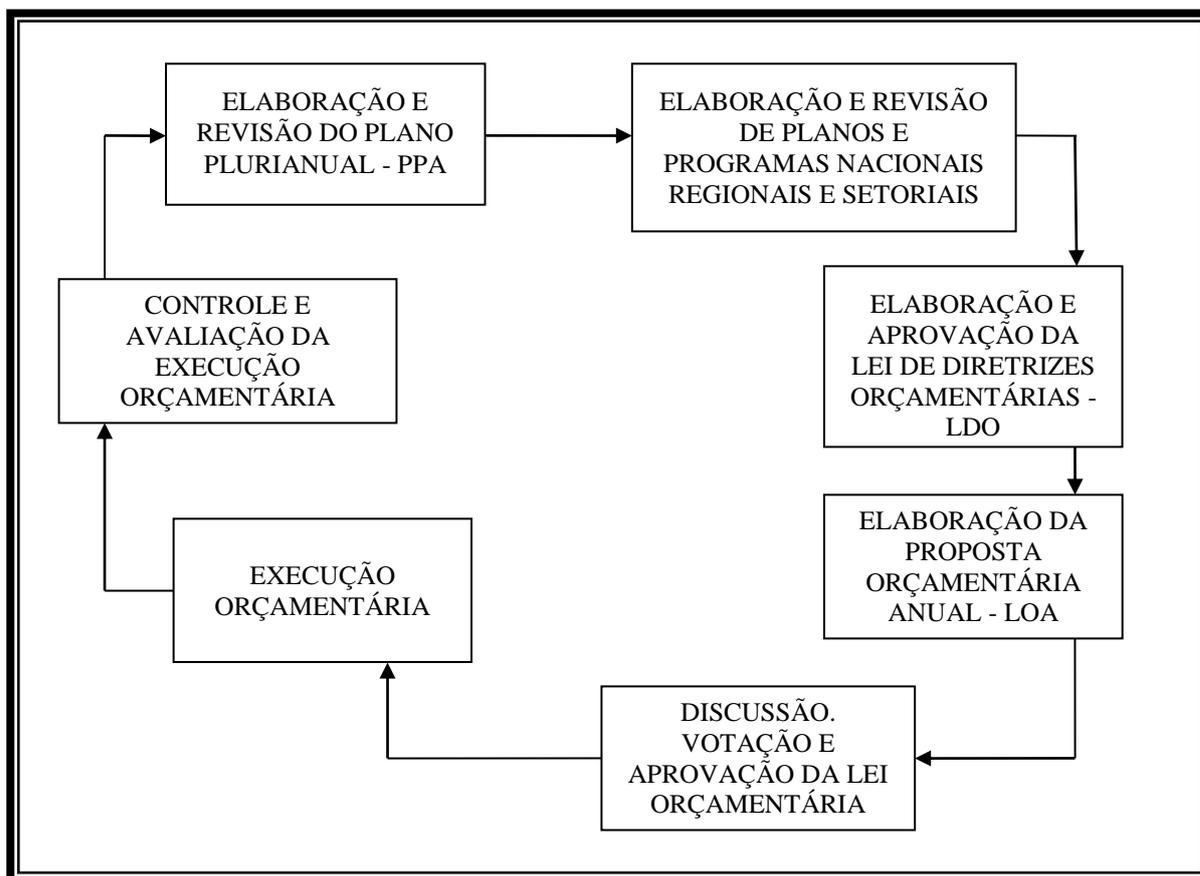
O ciclo orçamentário, na concepção de Silva (2009), compreende o período que se evidenciam algumas etapas prefixadas, ou seja, etapas correspondentes à elaboração, aprovação, execução e avaliação do orçamento. Também, na visão de Sanches (2006), o ciclo orçamentário caracteriza-se pela articulação dessas etapas em um processo que se sucede e se autoalimenta a cada ciclo. Na sequência são observadas as etapas destacadas por Sanchez (2006, p. 118):

- a) elaboração – momento em que se realiza as previsões de receitas e despesas, que “compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos, a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo”.
- b) aprovação – corresponde “a tramitação da proposta de orçamento no Poder Legislativo, em que as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados através de emendas e os parâmetros de execução (inclusive os necessários a uma certa flexibilidade) são estabelecidos”.

- c) execução – nessa fase “o orçamento é programado (isto é, são definidos os cronogramas de desembolso – ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação), executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo”.
- d) avaliação – “parte da qual ocorre concomitantemente à execução, são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também essa fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação do processo de planejamento”.

A Figura 1 demonstra o processo integrado de planejamento e orçamento envolvendo todas as etapas do sistema orçamentário, desde a sua concepção até a sua finalização.

Figura 1 - Processo integrado de planejamento e orçamento.



Fonte: Giacomoni (2009).

A Figura 1, conforme Giacomoni (2009), evidencia as etapas do processo (ciclo) orçamentário, iniciado pelo Plano Plurianual (PPA), considerado a grande novidade da constituição de 1988. Tem por função nortear os esforços de planejamento da gestão pública, além de orientar os demais planos e programas de governo, bem como a elaboração da Lei Orçamentária Anual. O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo (4 anos) do governo que determina as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e das que delas resultam, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. Os princípios básicos que norteiam o PPA são:

- a) Identificação clara dos objetivos e das prioridades do Governo;
- b) Integração do planejamento e do orçamento;
- c) Promoção da gestão empreendedora;
- d) Garantia da transparência;
- e) Estímulo às parcerias;
- f) Gestão orientada para resultados; e
- g) Organização das ações de Governo em programas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual – LOA), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. A LDO deve obedecer aos princípios do PPA e estabelecer, anualmente, a estrutura para a elaboração da LOA. Tem como função unir o PPA e a LOA. A Lei de Responsabilidade Fiscal atribui à LDO a responsabilidade de tratar de outras matérias, tais como:

- a) Estabelecimento de metas fiscais;
- b) Fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
- c) Publicação da avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores civis e militares;
- d) Avaliação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e projeções de longo prazo dos benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS);
- e) Margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada; e

f) Avaliação dos riscos fiscais.

A LOA estima as receitas e autoriza as despesas do ente público de acordo com as projeções de arrecadação, considerando todos os programas e ações do ente público no período. As despesas públicas só podem ser executadas quando previstas no Orçamento. No Congresso, Assembleias e Câmaras Municipais, os parlamentares discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta orçamentária (Projeto de Lei) enviada pelo Poder Executivo, fazendo modificações que julgarem necessárias, por meio de emendas, votando ao final, o projeto. A LOA compreende três orçamentos, quais sejam:

- a) Orçamento Fiscal;
- b) Orçamento da Seguridade Social; e
- c) Orçamento de Investimento das empresas.

A CF de 1988 com a intenção de fortalecer a interligação dos processos de planejamento e orçamento (alocação de recursos), exigiu que o PPA, a LDO e a LOA fossem articulados, interdependentes e compatíveis.

2.1.2.4 Modelos de orçamentação

Este tópico apresenta os principais modelos utilizados no processo de orçamentação do serviço público, quais sejam: modelo incremental; base zero; e participativo. Assim, conforme descrito, os modelos de orçamento descritos, a seguir, desempenham um papel importante como recurso metodológico e de orientação não só na área da administração e, sim para todas as áreas de conhecimento. Entende-se nesta tese, os modelos como esquemas conceituais limitados e aproximados e não como produtos concluídos (SAYÃO, 2001).

2.1.2.4.1 Modelo incremental

A teoria do incrementalismo, sob a ótica de Longo e Troster (1993, p.12), corresponde a:

Um conflito de interesses e uma divergência quanto a informações resultando em acomodação de interesses de facções ou partidos diversos através do processo de barganha. Presume-se que realmente o processo de decisões começa por tópicos levantados por relevantes grupos de interesses na sociedade que requerem ou demandam mudanças quanto à situação atual. O processo de decisão não é alguma forma consciente de pura racionalidade, mas em vez disso, é um processo de ajuste incremental de práticas existentes.

O incrementalismo, ainda segundo os autores, pressupõe as políticas públicas como continuidade dos programas, projetos e atividades de governos anteriores, considerando apenas algumas alterações incrementais. A teoria incremental é politicamente conveniente, quando entende o orçamento como uma peça de negociação política, ao facilitar os acordos que não tratam de alterações substanciais. O modelo de orçamentação incremental é uma prática muito difundida no setor público. Este modelo preceitua que as despesas ocorridas no período anterior, devem servir de base para projetar as despesas do ano seguinte. O modelo em pauta evidencia a destinação dos recursos para cada item orçamentário baseando-se nos valores realizados no período anterior, utilizando-se de acréscimos percentuais provenientes da inflação do período ou outras majorações justificadas. Na visão de Nascimento (2006) “o método incremental de elaboração do orçamento não contribui para o alcance das estratégias empresariais. Este processo não apresenta uma sistemática objetiva de interligação entre planos de curto e de longo prazo”.

Na concepção de Wildavsky e Caiden (2004), o processo de elaboração do orçamento é fundamentalmente incremental, ou seja, as peças orçamentárias repetem-se a cada período com algum incremento de recursos “jogados” sobre programas, projetos e atividades oriundos de orçamentos anteriores. Salientam, ainda, os autores, que o incrementalismo baseia-se na abundância de recursos, facilitando a concretização de consensos. O incrementalismo é fruto do anseio de continuidade desta situação. A prática de orçamentação incremental se extinguirá no momento em que houver escassez de recursos. O modelo de orçamento incremental descaracteriza o tão desejado alinhamento entre o planejamento e o orçamento. Como o planejamento, por essência, é gerador de programas, projetos e atividades e, por sua vez, um demandador por recursos, o processo orçamentário incremental prioriza a base de recursos do

período anterior. Nesse sentido, o planejamento se viabilizará quando houver incrementos maiores que os exigidos. Na sequência é destacado o modelo de orçamento base zero, com seus conceitos e características.

2.1.2.4.2 Modelo base zero

O orçamento base zero, também denominado como OBZ, foi desenvolvido e introduzido no mundo dos negócios por Peter A. Pyhrr, na Texas Instruments e, posteriormente, no Governo do Estado da Geórgia, a convite do então governador Jimmy Carter. Para Pyhrr (1973), as organizações elaboravam seus orçamentos justificando apenas o aumento das despesas em relação ao ano anterior (modelo incremental). O pressuposto era de que os gastos passados eram necessários, sem uma avaliação criteriosa de sua importância e monta. Para o autor, o orçamento poderia ser otimizado, se cada área da organização desenvolvesse um estudo meticuloso das demandas de verbas a cada período, repensando a sua atuação como totalmente nova.

O OBZ toma por princípio básico que a elaboração do orçamento deve desconsiderar a história orçamentária da organização, pressupondo o ponto de partida “zero” para cada item a ser orçado. Esse modelo requer que cada item seja priorizado e justificado, para posteriormente, ser aprovado mediante alocação dos recursos orçamentários (FERNANDES, 2005). De acordo com Pyhrr (1973, p. 6), o OBZ é definido como:

Um processo operacional de planejamento e avaliação orçamentária que requer de cada administrador uma justificativa detalhada a partir do zero, sobre toda a solicitação de recursos. Todo administrador deve justificar qualquer quantia solicitada, bem como o procedimento escolhido para executar o seu trabalho. O processo requer assim, que todas as atividades e operações sejam identificadas em pacotes de decisões que são avaliadas e classificadas segundo ordem de importância, através de uma análise sistemática.

Este processo, para Pyhrr (1973), caracteriza-se por:

- a) justificar todos os programas, projetos e atividades a serem financiados, sejam os em andamento, sejam os novos;
- b) priorizar os pacotes de decisão;

- c) organizar os programas, projetos e atividades de forma clara e detalhada, tanto os já implantados, como os novos;
- d) rever, avaliar e analisar todos os gastos propostos, considerando também os gastos em andamento como questionáveis;
- e) analisar os programas, projetos e atividades, podendo os gastos em andamento ser minimizados ou suprimidos por novos, objetivando partir do zero.

Ainda segundo Pyhrr (1973), a utilização do OBZ propicia o alinhamento do planejamento, dos objetivos estabelecidos, do orçamento e das decisões operacionais em um só processo que preconiza a investigação minuciosa dos programas projetos e atividades da organização, proporcionando uma orientação integrada que visa uma alocação de recursos mais eficaz. O fato é que o OBZ constitui-se em uma técnica de gestão para aprimorar a administração do serviço público, tendo em vista que tanto os programas, projetos e atividades quanto os orçamentos governamentais são fortalecidos neste modelo.

Outra grande contribuição para a gestão pública é o modelo de orçamento participativo discutido na sequência desta tese.

2.1.2.4.3 Modelo participativo

O modelo de orçamento participativo, também conhecido como OP, foi formado a partir dos compromissos assumidos pela Constituição de 1988, definida por Ulysses Guimarães como “constituição cidadã”, em função de seu comprometimento em assegurar avanços e garantias sociais. A descentralização político-administrativa, bem como a valorização da democracia por meio do fortalecimento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas, fazem parte dos propósitos avocados pela Constituição com o intuito de reestabelecer a Federação. Desde sua concepção, o OP tem-se notabilizado como um importante método para o processo democrático na história política do país. O OP caracteriza-se como um mecanismo de planejamento que evidencia aspectos políticos e sociais, objetivando atender às necessidades das comunidades e municípios, por meio do zelo na aplicação dos recursos públicos (COSTA, 2008).

Neste sentido, Avritzer e Navarro (2003) caracterizam o OP como uma maneira de balancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, alicerçando-se nos seguintes objetivos: a) cessão de soberania por quem detém o poder local; b) reintrodução de elementos de participação local; c) autorregulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP; e d) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes. Para os autores, as quatro características citadas são fundamentais para a existência e caracterização de um processo orçamentário participativo. Os autores acreditam no OP como um instrumento capaz de “reformular estruturas de *non-accountability* do poder local no Brasil”.

De acordo com Costa (2008), o OP retrata um grande ganho para o desenvolvimento político e social e na administração dos recursos públicos, pelo fato de tratar-se de um instrumento democrático de governo, que permite à comunidade, uma participação sobre a gestão orçamentária e financeira dos entes públicos. Marino Jr. (2005), afirma que o OP permite à sociedade fiscalizar os gastos públicos (controle social), representando um importante mecanismo de *accountability* e transparência. O autor acrescenta que, ao contrário de diversas iniciativas de participação, o OP tem-se caracterizado como instrumento capaz de proporcionar uma interação mais efetiva entre o governo e a sociedade. O termo *accountability* é muito utilizado em diversos países, entre eles, os Estados Unidos. Este termo, no âmbito público, retrata o compromisso do governo em responder aos anseios da comunidade. Marino Jr. (2005), associa o OP a uma responsabilidade do poder público diante do cumprimento das metas e objetivos estabelecidos.

A concepção do OP pauta-se, fundamentalmente, em debates que visam priorizar e decidir por meio de consenso, junto à comunidade, onde os investimentos serão empregados para a melhoria da qualidade de vida da sociedade. Em não havendo consenso, a definição dos investimentos passa a ocorrer mediante debates e disputas democráticas de ideias. Alguns municípios brasileiros já utilizam este tipo de modelo na elaboração do orçamento, dentre eles, Porto Alegre/RS, Lages/SC e Vitória/ES (MARINO JR., 2005). O caso do município de Porto Alegre foi o precursor no Brasil. A experiência teve início em 1988, quando da gestão do Partido dos Trabalhadores e, devido ao seu sucesso, propagou-se por governos locais de diversas regiões do país. O exemplo de Porto Alegre, embora seja de alguma forma criticado, tem sido considerado uma referência na implementação do processo participativo no país. Ele revela um processo decisório entre a sociedade e o governo (CUNHA; POZZEBON, 2009).

Na visão de Souza (2001, p. 93), no artigo *Construção e consolidação de instituições democráticas – papel do orçamento participativo*, a partir das experiências de OP há um consenso na literatura analisada de que o OP assegura o acesso do cidadão ao processo decisório local, mas que esse acesso é “induzido e coordenado pelos governantes”. O OP pode ser visto como um arranjo institucional inovador de participação popular, por meio do qual o cidadão participa diretamente do processo decisório das políticas públicas, visando a uma melhor distribuição dos recursos orçamentários em obras que beneficiem, principalmente, estratos sociais menos favorecidos, que vivem em bairros da periferia ou em áreas vulneráveis dentro da cidade.

Marquetti (2008) argumenta que do ponto de vista do cidadão, o “Estado de Direito” legitimado no texto constitucional não foi suficiente para garantir a participação e a deliberação dos cidadãos no que concerne ao orçamento municipal, uma vez que depende de decisão do chefe do executivo, o prefeito municipal, com aprovação da Câmara dos Vereadores, criar as condições institucionais para que isso ocorra.

Com o passar do tempo, o OP não se limitou aos governos municipais. Em 2001, a Universidade Alfa apresentou um projeto que pretendia atender aos anseios da comunidade acadêmica, possibilitando um maior engajamento da referida comunidade nas deliberações das políticas institucionais, considerando a definição de prioridades e ampliação do processo decisório. O objetivo desse projeto visava sobrepujar a tecnicidade anteriormente empregada e, dessa forma, compreender o planejamento em sua totalidade, buscando um novo modelo de gestão universitária. Este modelo pressupunha uma maior participação da comunidade universitária nas diversas instâncias, intervindo no processo decisório da Universidade (LANIADO; SAMPAIO, 2009).

As autoras lembram que o projeto de OP da Universidade Alfa levava em conta apenas o item investimento, que representa as despesas de obras e material permanente. A proposta do modelo considerava duas frentes: tornar compatível os formatos participativos dos segmentos da comunidade acadêmica com o modelo orçamentário adotado pelo ente do Governo; e vincular os objetivos e metas da instituição universitária com as prioridades da comunidade acadêmica. Tais frentes exigem desafios de cunho político e operacional quando evidenciam os interesses da comunidade acadêmica, na obtenção das prioridades. No caso da Universidade Alfa, o OP é compreendido como um meio de proporcionar discussões para posterior tomada de decisão e um processo de reeducação política, que influencia na responsividade e comprometimento social. Os principais objetivos do modelo de OP concentram-se na necessidade de estabelecer novas relações no processo de elaboração do

orçamento e de instituir um espaço para debates do OP, visando fiscalizar, monitorar e controlar as alocações de recursos.

A operacionalização do processo participativo nos segmentos da comunidade acadêmica se dá em três etapas: a primeira identifica as prioridades, enumeradas em assembleias dos segmentos universitários. A segunda sistematiza e define as prioridades em assembleia com participação da comunidade acadêmica. Na terceira etapa, compatibiliza-se as decisões pela Comissão do Orçamento Participativo (COP). Terminadas as etapas, o documento é encaminhado ao Conselho Universitário para o endosso do órgão máximo da universidade. A prática da participação muda à gestão, o padrão de elaboração do orçamento e a alocação de recursos.

Todavia, no entender de Gadelha (2010) alguns condicionantes devem ser observados para o exercício de uma cidadania ativa, quer na gestão de municípios, universidade e governo, dentre outros. O primeiro trata do *envolvimento da Sociedade Civil*. Para Santos (2003), a autonomia desejada no campo de relações do OP não pode ser concebida como espontaneidade popular, como uma capacidade nata de organizar pessoas pobres pertencentes a comunidades degradadas, sem o devido apoio político de forças organizadas. Ainda porque, segundo o autor, é muito difícil um cidadão não integrado a uma estrutura coletiva ser eleito delegado, por exemplo. Ainda, segundo o autor, no seio do movimento popular a reeleição de conselheiros é uma posição, frequentemente, encarada como suspeita, já que a reeleição pode proporcionar uma nova classe de funcionários eleitos, profissionalizados, presas fáceis do sistema populista e clientelista.

As relações entre Estado e sociedade civil são sempre complexas e conflituosas e nem sempre bem delineadas. Bresser Pereira (1997) argumenta que, à medida que a democracia avança, as classes dominantes são forçadas a fazer concessões para as classes dominadas. Segundo o autor, o Estado é o provedor dos benefícios sociais, o que lhe permite atenuar e, ao mesmo tempo, legitimar as relações de dominação. Tal característica não impede que a aproximação do Estado com a sociedade civil resulte, muitas vezes, em políticas públicas mais favoráveis para a população.

Dagnino (2002), em relação à representatividade da sociedade civil, conclui que quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado. No entanto, Santos (2003) adverte que a política da participação e

da solidariedade é uma cultura de contracorrente nas sociedades em que domina o individualismo possessivo e mercantilista, motivado e exacerbado pelo neoliberalismo.

O segundo condicionante discutido por Gadelha (2010) como necessário para o exercício da cidadania ativa é a *inclusão social*. Para a autora, a inclusão social é o ato de se permitir ou possibilitar o acesso das pessoas aos bens e serviços ofertados pelo Estado e à tomada de decisão nos níveis políticos que importem em mudanças e benefícios para essa população excluída socialmente.

O terceiro condicionante é o *controle social*. Para Santos (2003) o controle social é visto como o retorno, palavra-chave que significa a exigência de transparência, de prestação de contas e de difusão de informação. Esse retorno é fator crucial para o exercício de um efetivo controle sobre os representantes da participação popular e para a responsabilização dos mesmos no processo.

A *formação cidadã*, como último condicionante para a cidadania, é elemento indissociável dos demais tratados por Gadelha (2010). Ela perpassa e está presente em todos os momentos do processo do OP, desde o chamamento para participar das reuniões preparatórias, deliberativas, sejam territoriais ou de segmentos, até a participação nas instâncias máximas do OP, envolvendo comunidade, delegados, conselheiros e gestão.

Santos (2003, p. 552) menciona o OP como “importante projeto político híbrido, cuja autorreflexividade tem sido um constante estímulo à aprendizagem”. Trata de um processo árduo, às vezes pendular de mudança na cultura política. Uma política que até então, por questões históricas, está arraigada no clientelismo e no patrimonialismo.

A *formação cidadã* e os demais condicionantes, até então discutidos, são para Gadelha (2010) essenciais para a formação de uma cidadania ativa. São elementos indispensáveis ao desempenho e crescimento do indivíduo, já que interfere nos rumos e nas relações vivenciadas pelas pessoas, quer em bairros, comunidade e cidades. Os fatores ou elementos considerados por Gadelha (2010) podem modular o processo de participação e representação, na perspectiva da construção ou exercício da democracia participativa.

As iniciativas de utilização do modelo OP já representam um grande avanço no meio acadêmico e governamental. Todavia, a questão dos recursos torna-se fundamental para que os cidadãos participantes se tornem de verdade tomadores de decisão, tendo em vista que há uma relação direta entre participação e resultados do OP e a sustentabilidade da democracia participativa.

A partir do que foi discutido em relação ao OP, percebe-se que o Brasil está caminhando na busca da democracia, assim como se pode notar os fatores que podem alavancar ou inibir o processo de OP nos mais diferentes ambientes sociais e organizacionais.

Neste sentido, procura-se descrever, a seguir, o histórico e legislação do orçamento público no Brasil, evidenciando as limitações e os avanços.

2.1.2.5 Histórico e legislação do orçamento público no Brasil

As Constituições Federais de 1824 e 1891 não tratavam explicitamente de assuntos orçamentários, atribuindo competência privativa do Poder Legislativo para orçar as receitas e fixar as despesas. Em 30 de outubro de 1891 foi sancionada a Lei nº 23, considerada a mais relevante, pois passava a conferir, ao Ministério da Fazenda, atribuições e competência para “centralizar, harmonizar, alterar ou reduzir os orçamentos parciais dos Ministérios para organizar a proposta.”

O aperfeiçoamento da Lei nº 23 surgiu através da Lei nº 30, de 8 de janeiro de 1892, que fixava as responsabilidades do Presidente da República, estabelecendo "que a não apresentação da proposta constituía crime contra as leis orçamentárias". Isto trouxe um impasse que quase resultou na reforma da Constituição na época, mas que foi superado pela decisão tomada, que determinava que o Executivo apresentasse a proposta como subsídio ao Poder Legislativo, que deliberaria.

No ano de 1926, a reforma constitucional finalmente realizou a transferência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo. A competência transferida ao Executivo foi confirmada posteriormente pela Constituição de 1934, depois pela Carta Política de 1936 e, finalmente, normatizada por meio da Constituição de 1946. Porém, em 16 de junho 1937 ocorreu a histórica Exposição de Motivos do Conselho Federal do Serviço Público Civil ao Executivo, a qual propunha modificações na técnica orçamentária e sugeria a criação de um órgão vinculado, administrativamente, ao Ministério da Fazenda e, tecnicamente, subordinado ao Departamento de Administração do Serviço Público (DASP). Com a criação desse órgão começava a despertar a consciência orçamentária no serviço público.

A Constituição de 1946, denominada "planejamentista", explicitava a criação de planos setoriais e regionais, com reflexos no orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita. O Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, criou o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, com a atribuição de “dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos; coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades subvencionadas pela União, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico”.

Também foi de 1964, a Lei nº 4.320 que traçou os princípios orçamentários no Brasil e, ainda hoje, é a principal diretriz para a elaboração do Orçamento, apesar de várias alterações que foram sendo realizadas ao longo desses anos. A Lei nº 4.320 estabeleceu, pela primeira vez, os princípios da transparência orçamentária no seu art. 2º, como segue: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”. (BRASIL, 2009, s.p.).

Cabe destacar que o processo de planejamento e programação/execução orçamentária no Brasil se desenvolveu, a partir de 1969, por meio da elaboração, revisão e acompanhamento dos seguintes documentos: Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que instituiu a sistemática de elaboração e aprovação, que teria duração igual à do mandato do Presidente da República; O Programa Geral de Aplicação (PGA), no qual o Ministério fazia a consolidação dos orçamentos-programa da União, das entidades de administração indireta e de todos os demais órgãos e entidades sujeitos à supervisão ministerial, constituindo um manual básico de dados quantitativos para o planejamento, em nível global, regional e setorial; o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), os valores correspondentes à programação das entidades da administração indireta e fundações que não recebiam transferências do Governo Federal e, eventualmente, a programação dos Estados e o Orçamento Anual, que detalhava as Funções, Programas, Subprogramas, Projetos e Atividades, previstos no OPI e relativos ao primeiro ano do período abrangido por aquele documento, inclusive com a especificação da despesa por sua natureza.

Com a Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário passou a ser regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Somam-se a estas, as leis complementares nº 4.320/64 e nº

101/2000, dentre outras, conforme detalhamento no Quadro 5.

Quadro 5 – Normas Fiscais e Orçamentárias – Vigência e Conteúdo.

NORMAS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS	VIGÊNCIA	CONTEÚDO BÁSICO
Constituição Federal -1988	Permanente	Prerrogativas de cada Poder, definição do sistema de planejamento e orçamento, vinculações, vedações e princípios.
Leis complementares – Lei nº 4.320/64 e Lei nº 101/2000 - LRF	Permanente	Normas gerais acerca de prazos, vigência, elaboração e organização das leis temporárias (PPA/LDO/LOA), gestão financeira e patrimonial e normas de gestão fiscal voltadas à responsabilidade fiscal.
Plano Plurianual – PPA	Temporária: 4 anos	Diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital decorrentes e despesas correntes continuadas, projetos prioritários.
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	Temporária: 1 ano	Metas e prioridades, orientação para a elaboração e execução da lei orçamentária e previsão das alterações na legislação tributária, conteúdo determinado pela LRF (Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, definição da reserva de contingência etc.).
Lei Orçamentária Anual – LOA (orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais)	Temporária: 1 ano	Estimativa da receita e fixação da despesa orçamentária – autoriza anualmente dotações orçamentárias para cada categoria de programação; projetos de lei de crédito suplementar e especial, além de medidas provisórias, podem alterar a lei orçamentária anual.
Resoluções, Normas e Regulamentos Internos do Poder Legislativo	Permanente	Normas de apreciação da matéria orçamentária na Comissão Mista de Orçamento e no Congresso Nacional.
Decretos, Portarias, Instruções normativas do Poder Executivo	Permanente ou Temporária	Decretos de limitação de empenho e de pagamento, Portarias previstas na Lei nº 4.320/64 ou na LDO etc.

Fonte: Greggiani (2005)

Com essa nova configuração determinada pela Constituição de 1988 e adicionado a novos regramentos (leis, portarias, regulamentações etc.) que surgiram até os tempos atuais, apresenta-se, a seguir, o Quadro 6 que rege, atualmente, as ações orçamentárias no Brasil.

Quadro 6 – Legislações atuais que regem as ações orçamentárias.

Legislação	Descrição
Constituição Federal de 1988	Capítulo II – Das Finanças Públicas – 5 artigos, inúmeros incisos e parágrafos. Estabeleceu novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais
Lei nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal
Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 05 de junho de 2001	Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências.
Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999	Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.
Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal
Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967 e alterações	define o “planejamento” como princípio fundamental de orientação das atividades da administração federal
Decreto nº 2.829, de 29/10/1998	substitui a funcional-programática pela classificação funcional e por programas;
Lei nº 10.180, de 06/02/2001	Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo Federal.
Decreto Estadual nº 3.221, de 6 de maio de 2010	Aprova a Classificação da Despesa Pública para o Estado de Santa Catarina e dá outras providências.
Decreto Estadual nº 3.773, de 30 de dezembro de 2010	Aprova a Classificação das Destinações/Fontes de Recursos para o Estado de Santa Catarina.
Decreto Estadual nº 3.401, de 15 de julho de 2010	Altera a Classificação da Despesa Pública do Estado de Santa Catarina, aprovada pelo Decreto nº 3.221, de 6 de maio de 2010

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das leituras realizadas.

Uma vez expostos os fundamentos e a legislação envolvida com o orçamento, procura-se, na sequência, verificar a evolução do planejamento estratégico no âmbito nacional e suas relações com o orçamento.

2.1.2.6 Planejamento estratégico e orçamento

A partir da Constituição de 1988 ficou estabelecida a necessidade da elaboração de um planejamento quadrienal e a necessidade de integração entre o processo de planejamento e o processo orçamentário. Embora a Constituição tenha formalizado a integração entre planejamento e orçamento, o passado, segundo Neiva (2011), mostra que o Brasil iniciou sua história de planejamento governamental a partir de 1930 com o Governo Getúlio Vargas. As medidas adotadas, naquela década, representam um marco no processo de intervenção governamental com vistas à promoção do desenvolvimento, além de representarem uma quebra com o modelo econômico baseado na agricultura para um nacional desenvolvimentista (BRASIL, 2009).

O Quadro 7 apresenta um resumo de alguns dos principais marcos na evolução do planejamento nacional.

Quadro 7 – Sumário de história de planejamento no Brasil.

Ano	Planejamento
1939-1940	Plano Especial de Obras e Reparcelhamento da Defesa Nacional. Caracterizado por uma lista de investimentos e não um propriamente dito. Trouxe o conceito de planejamento ao estabelecer prazo quinquenal.
1943	Plano de Obras e Equipamentos. Ênfase em obras de infraestrutura e indústria básica e prazo quinquenal.
1946	Plano SALTE. “mais espetacular desastre das tentativas de planificação no Brasil” – Mello e Souza.
1951	Plano Nacional de Reparcelhamento Econômico (Plano Lafer). Foco no apoio aos nossos setores de transporte e energia. Criação do Fundo de Reparcelhamento Econômico, com administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), ambos criados em 1952.
1956-1960	Programa de Metas. Reunião de programas setoriais. 30 metas em 4 setores: energia, transporte, agricultura e indústria base. Inauguração do planejamento indicativo.
1962-1963	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Foco no crescimento econômico, redução da inflação e do custo social do desenvolvimento. Inserção de objetos sociais e não apenas econômicos. Durou apenas 5 meses. Vigência esperada: 1962-1964.
1964	Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Plano trienal com áreas de interesse como habitação, bem estar social, política salarial e tributária. Vigência esperada: 1962-1966
1967	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (Plano Decenal) Foco no plano decenal de programas para cumprimento do governo federal. Vigência esperada: 1967-1976.

Ano	Planejamento
	Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro. Definição do planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação das atividades da administração federal. Criação de planos plurianuais de investimentos, plano geral do governo e programas gerais setoriais e regionais.
1968	Programa Estratégico de Desenvolvimento. Plano trienal como foco de programação das atividades de governo e uma estratégia para o desenvolvimento nacional. Vigência esperada: 1968 -1970.
1969	Disciplinamento dos Orçamentos Plurianuais de Investimento estendidos, também, aos Estados e Municípios.
1970	Metas e Bases para Ação do Governo. Vigência esperada: 1970-1972.
1972	I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Primeiro plano trienal que seguiu as regras do Decreto Lei nº 200. Trouxe a novidade de que o final do plano coincidiria com o início do próximo governo. Criação do sistema federal de planejamento (Decreto nº 71.353/1972). Vigência esperada: 1972 – 1974.
1975	II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Plano quadrienal com fixação de metas quantitativas com necessidade de avaliação. Vigência esperada: 1980-1985.
1980	III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Apresentou um retrocesso já que, em virtude da crise internacional, foi adotada uma estratégia de curto prazo. Vigência esperada: 1980-1985.
1988-1989	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. Tinha a concepção de não ser apenas um plano de investimentos nem de gastos, mas um programa de ajuste e reorientação do setor público no médio e longo prazo.
1991	PPA 1991-1995. Elaboração apenas para cumprir a exigência constitucional.
1996	PPA 1996/1999 (Brasil em Ação). Objetivo de criar condições para a realização de investimentos básicos necessários ao desenvolvimento integrado do país. Propiciou a retomada da prática de planejamento do Governo Federal, haja vista estabilização da moeda estar em curso. Adoção de uma visão abrangente do país e de mecanismos de gerenciamento do plano. Criação do ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
1998	Brasil 2020. Planejamento de longo prazo com três cenários possíveis.
2000	PPA 200/2003 (Avança Brasil). Tentativa de adoção de uma prática de gestão por resultado, bem como integração entre plano, orçamento e gestão. Lançamento da gestão por programas e esforço de modernização adotando a cobrança de resultados e a realidade problematizada.
2004	PPA 2004/2007. Criação de desenvolvimento do processo de planejamento participativo. Consolidação da gestão por programas.
2008	PPA 2008/2011. Estabelecimento três agendas estruturantes: Plano de Desenvolvimento de Educação PDE, Agenda Social e Programa de Aceleração do Crescimento – Mantém o processo participativo.

Fonte: Adaptado de Albuquerque *et al.* (2006).

O planejamento, como adotado atualmente no Brasil, foi iniciado a partir da edição do Decreto Lei nº 200/1967, ao definir o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação das atividades da administração federal. No entanto, somente a partir de 2000, com a elaboração do PPA 2000/2003 é que ocorreu um direcionamento na busca da prática de uma gestão por programas, objetivando modernizar a gestão com foco em resultados. (NEIVA, 2011). Convém lembrar que a elaboração do Plano Plurianual está orientada pelo modelo de *Planejamento Estratégico Situacional* (PES) – metodologia proposta por Matus (1993, 1996; 1997; 1998), Huertas (1996), como uma alternativa ao planejamento normativo.

O *planejamento estratégico normativo* segundo Idenburg (1993) e Nicolau (2001), dentre outros, se desenvolve por meio de algumas etapas em sequência, racionais e analíticas, abrangendo um conjunto de métodos determinados pautados na racionalidade econômica, para facilitar os gestores na apreciação das opções estratégicas, visando à tomada de decisão. Na visão de Matus (1993, 1996; 1997; 1998), este tipo de planejamento estratégico apresenta as seguintes características: a) determinista; b) tem um único ator; c) tem um único plano; d) o foco está nos setores; e) o recurso mais valioso é o econômico; f) tem abordagem técnica; e g) está baseado no cálculo normativo e na certeza. As características do planejamento estratégico tradicional revelam ao gestor que tudo é previsível, com exceção da ação de quem planeja, caracterizando-se por um reducionismo ilegítimo. As dúvidas criadas são numeráveis e previsíveis. Não se viabilizam surpresas inimagináveis. O planejador que obedece as proposições do planejamento estratégico normativo está mais empenhado com a análise.

O planejamento é, assim, produto do desenvolvimento de várias etapas, ou seja, é resultante do diagnóstico (pré-condição do planejamento), objetivo, único possível, verdadeiro e quantitativo da realidade interna e externa sem explicações situacionais (a realidade é um deve ser e estática), da missão, visão e dos valores, e dos objetivos e metas econômicas definidas pela organização, num determinado momento do tempo, sem considerar a evolução das circunstâncias internas e externas no transcorrer do tempo. A estratégia é explicada, única e exclusivamente, na ocasião da evolução do planejamento estratégico formal, já que para os planejadores em pauta, o fato é previsível, certo, objetivo, estático e concluído. (MATUS, 1997, 1998; MINTZBERG; QUINN, 2001).

O debate do reducionismo do modelo de planejamento estratégico normativo passou a ter mais ânimo, principalmente, a partir da discussão dos seguintes perspectivas: a) os limites da compreensão da racionalidade; b) o achado da ideia dos *stakeholders*; c) a teoria do incrementalismo lógico; d) o pensar estratégico; e e) os argumentos debatidos sobre o

Planejamento Estratégico Situacional (PES). (MATUS, 1993; 1996; 1997; 1998; MINTZBERG; QUINN, 2001).

Para Matus (1993, 1996; 1997; 1998), na esfera pública, principalmente, seria um erro pensar o planejamento sem considerar as premissas do poder e da política no momento da sua elaboração e execução. Não existe planejamento isento, pois planejar em essência é priorizar e solucionar problemas e, isto, exige uma visão de um todo. Planejar de forma estratégica é pressupor, obrigatoriamente, a manipulação variáveis políticas, em momentos de poder compartilhado, onde cada ator também formula seu planejamento e estratégias. A proposta do PES pressupõe o homem como sujeito de sua história, portanto, tem habilidade e competência para definir seu futuro, mas o faz restrito aos limites de influências favoráveis ou desfavoráveis.

A noção de momento discutido pelo autor indica ocasião, circunstância ou situação pela qual passa um processo que não tem início nem fim definidos. Nenhum momento encerra o processo encadeado. Nenhum momento se inicia ou acaba em um prazo certo. Nenhum momento vira passado, ele se repete, para prevalecer, momentaneamente, no futuro.

O conceito de estratégia – como a proposta pelo PES (Planejamento Estratégico Situacional), considera diversos atores planejando com objetivos divergentes. A efetividade do meu planejamento depende da efetividade das estratégias dos meus opositores e aliados. Não existe uma única justificativa para os problemas, tampouco um único método de planejamento. Neste padrão de poder com participação, os fundamentos normativos de planejamento perdem todo valor.

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), segundo Matus (1993; 1998) apresenta as seguintes características: a) circunstancial; b) tem diversos agentes sociais em um jogo longo; c) tem planos alternativos e envolve o todo da organização; d) conta com múltiplos recursos: tem uma concepção técnica, política e organizacional; e e) está baseado no cálculo estratégico e na incerteza. O PES considera três variáveis (Governabilidade, Projetos de Governo e Capacidade de Governo) e está estruturado em quatro momentos, a saber: a) *Momento 1 – Explicativo*: é o momento de justificativa do problema existente e compreende explicá-lo em suas exposições (causas e consequências). Isto é executado pelo grupo e pelo gestor que está planejando, através de um método que fortaleça a participação; b) *Momento 2 – Normativo*: instante da elaboração de um plano de ação para eliminar as causas do problema; c) *Momento 3 – Estratégico*: compreende a elaboração de um plano situacional

para aquela situação momentânea, onde se verifica o balanço do peso e força de atores sociais que interferem no jogo em questão quando da concepção das linhas estratégicas de atuação; e d) *Momento 4 – Tático operacional*: é a ocasião de *jogar*, de executar o planejado e reavaliar e permutar os problemas. A metodologia pressupõe o foco nos problemas com sua identificação de tipo, causas e consequências, a partir do diagnóstico analisado sobre o contexto atual com foco no futuro. Com base no diagnóstico, levantam-se as alternativas, tendo como foco os objetivos pretendidos. Por fim, realiza-se uma avaliação das estruturas e monta-se o plano de implantação e avaliação. O plano engloba: a) as Bases Estratégicas (análise econômico social, as diretrizes e prioridades estabelecidas e a regionalização; e b) os programas envolvendo os problemas a serem solucionados com as respectivas ações a serem tomadas.

A integração dos Planos Plurianuais ocorre por meio dos programas. O manual de Orientações para o Plano Plurianual 2012/2015 (BRASIL, 2009), inovou no momento em que procurou separar os programas em Temáticos (finalísticos) e de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado. Os programas são compostos por um conjunto de iniciativas necessárias e suficientes para enfrentar os problemas (demandas não satisfeitas ou carências identificadas), de modo a resolvê-los. Os objetivos, por sua vez, expressam o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implantação de um conjunto de iniciativas, com desdobramentos no território, além de indicar os impactos esperados na sociedade (BRASIL, 2009). As atividades revelam as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras ações institucionais e normativas, bem como dos arranjos entre entes federais, entre Estado e sociedade e da composição de políticas públicas (BRASIL, 2009; NEIVA, 2011).

Uma vez elaborado os programas pelos órgãos setoriais, é procedida à validação e sua consolidação. É verificado o alinhamento dos programas, as orientações estratégicas de governo, a compatibilidade das ações com a previsão de recursos, existência de duplicidade, entre outros aspectos. Posteriormente, o documento é encaminhado ao Legislativo para sua apreciação, discussão e aprovação. Anualmente, os planos plurianuais passam por revisões e que podem ser uma oportunidade de adequar o PPA ao planejamento de curto prazo, ou seja, ao orçamento do ano.

Uma vez discutidos os fundamentos relacionados ao Estado, Administração Pública, Orçamento Público e os marcos do Planejamento Estratégico no âmbito nacional, procura-se, a seguir, demonstrar a visão segmentada e multiparadigmática dos estudos organizacionais.

2.2 ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

Este tópico procura discutir a visão fragmentada e compartimentada adotada nos estudos organizacionais, assim como a visão multiparadigmática como forma de suplantar a hegemonia funcionalista nos estudos organizacionais.

2.2.1 A visão hegemônica em estudos organizacionais

A diversidade e a fragmentação nos estudos organizacionais, segundo Rodrigues e Carrieri (2001), têm proporcionado várias discussões e polêmicas sobre a identidade da área. Autores como, por exemplo, Chanlat (1994) e Clegg e Hardy (1996) identificaram algumas limitações que caracterizavam as investigações neste campo. Apontaram tanto as lacunas conjunturais fundamentais e históricas no segmento evolucionar dos estudos organizacionais como uma disciplina independente, quanto; contestaram a posição preponderante vivenciada, até então, pelas teorias anglo-saxônicas e a adoção de modelos universais que justificassem o que se passa internamente em organizações de outras regiões do mundo.

Benson citado por Rodrigues e Carrieri (2001) já dizia em 1977 que seria necessário compreender a evolução dos estudos organizacionais como um processo dialético e de construção social, caracterizado por contradições e persuadido por grupos de interesse. Da mesma forma, Astley (1985, p. 504) considera o conhecimento organizacional como “uma coleção de tópicos frouxamente relacionados” e culturalmente limitados ao contexto anglo-saxão e pouco ligados ao mundo da prática. Astley (1985) verifica os estudos organizacionais como uma atividade social caracterizada por compreensão recíproca, dependente de consenso sobre o que se percebe como sendo legítimas expressões de conhecimento.

Nos anos 80, a área de estudos organizacionais recebeu muitas críticas, devido ao exagerado etnocentrismo, sem a apresentação de propostas que levassem as mudanças significativas. Nos anos 90, Chanlat (1994) e Wilson (1996) argumentaram sobre a necessidade de se integrar abordagens mais amplas, bem como oportunizar a inclusão de novos colaboradores que proporcionem mudanças positivas, relacionadas ao poder de explicação de suas teorias. Rodrigues e Carrieri (2001) comentam o novo apelo trazido pelo

Handbook de Estudos Organizacionais, referindo que esses estudos devem ser tratados como conversações e atividade social semelhantes a qualquer outra, e que suas regras são dependentes da anuência sobre a identidade de determinado grupo.

De 1980 até o momento, o campo de estudos organizacionais cresceu exponencialmente, conforme pesquisas desenvolvidas, principalmente por Machado-da-Silva, Cunha e Amboni (1990) e Bertero e Keinert (1994). Os autores chegaram à conclusão que a ortodoxia funcionalista é a principal plataforma utilizada no desenvolvimento de estudos organizacionais, apesar do crescimento relativo também de vertentes interpretacionistas, críticas e, mais recentemente, pós-modernistas. Bertero, Caldas e Wood Jr. (1999), comentam que, de certa forma, a adoção do paradigma funcionalista no Brasil teve qualidade discutível, bem como de critérios incertos. Desta forma, grande parte do que foi integrado nos anos 1980 e 1990, resguardou-se na ortodoxia estruturalista-sistêmica que controlou o funcionalismo até os anos 1970, particularmente no contingencialismo. As pesquisas funcionalistas, segundo Amboni *et al.* (2012), têm sua base no positivismo, já que se apoiam em processos de socialização munidos de esquemas básicos, por admitir que os fenômenos ocorrem dentro de formas invariantes.

Silva e Fadul (2010), no estudo da produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas no período de 1997 a 2007, constataram que em 51,06% das pesquisas, a abordagem foi funcionalista, enquanto que em 48,94% foi utilizada uma abordagem não funcionalista. Entretanto, em 82,98% das pesquisas, a cultura foi pensada como sendo única, o que de certa forma reorienta a discussão para a abordagem funcionalista da cultura. Também, Fadul e Silva (2009), ao analisarem as disciplinas administração pública e estudos organizacionais, perceberam que ambas as divisões buscaram dar prioridade a abordagem disciplinar, enfrentando dificuldades no seu desenvolvimento, visto que não conseguem transpor seus limites, tão pouco gozar de suas possibilidades. França Filho (2004) afirma que, para a formação do Administrador, é comprovada a importância do olhar epistemológico, bem como dos estudos organizacionais, principalmente quando se observa que a formação base, na graduação, segue uma linha estritamente funcionalista e compartimentada, acarretando uma falha no caráter interdisciplinar inerente à Administração, no que tange aos estudos organizacionais.

Vergara e Caldas (2007) também comentam que a predominância da ortodoxia funcionalista no campo de estudos organizacionais ocorre desde o final da década de 1980. A natureza parcial e autoassustadora da ortodoxia somente se torna evidente “na medida em que

o teórico expõe as suposições básicas ao desafio de modos alternativos de visão, e começa a apreciar essas alternativas em seus próprios termos” (MORGAN, 2005, p. 59). Com o intuito de oferecer novas opções para a teoria das organizações, recursos recentes têm sido manifestados e desenvolvidos, ao passo que a ortodoxia apoia-se nessas metáforas funcionalistas (MARTINS, 1997; CLEGG *et al.*, 1999).

Com o intuito de favorecer a abordagem de ideias renovadas para a análise organizacional, Morgan (2007) propõe a adoção do pluralismo teórico e metafórico. Para o autor, algumas metáforas típicas do paradigma funcionalista são exclusivamente responsáveis pela cosmovisão que vigora por parte dos teóricos das organizações. O autor refere ainda que metáforas inerentes a correntes distintas de pensamento podem proporcionar muitas inovações e inclinam-se a desafiar as suposições fundamentais da ortodoxia. Segundo Morgan (2007, p. 13), “os teóricos de organizações, assim como os cientistas de outras disciplinas, com frequência abordam seu objeto a partir de um marco de referência baseado em pressuposições inquestionáveis”. Continua o autor dizendo, “para compreender a natureza da ortodoxia na teoria das organizações, deve-se entender a relação entre os modos específicos de teorização e pesquisa, e as visões do mundo que eles refletem”.

2.2.2 A visão multiparadigmática em estudos organizacionais

A ortodoxia é colocada em xeque no momento em que Burrell e Morgan (1979) promovem o debate sobre a utilização de múltiplos paradigmas em estudos organizacionais, quando da apresentação de modelo de “paradigmas sociológicos”, ou seja, uma base ontológica e epistemológica que, segundo os autores, poderia fundamentar as teorias organizacionais modernas. De acordo com os autores, diversas posições epistemológicas e ontológicas de base dão origem ao campo de teoria organizacional, e esses estabelecem algumas posições metateóricas, *a priori*, no desenvolvimento científico em análise organizacional. Um modelo formado por dois eixos: um relacionado à natureza da ciência, opondo a ciência “objetiva” à ciência “subjetiva”, e outro voltado para a natureza da sociedade, ou seja, uma sociologia da “regulação” e uma sociologia da “mudança radical”. Quatro paradigmas fundamentais, mostrados através dos resultantes da sobreposição dos eixos, seriam capazes de fundamentar a análise organizacional (CALDAS, 2005).

Na visão de Burrell e Morgan (1979), Lewis e Grimes (1979), Caldas (2005) e Saccol (2008), há três grandes linhas de pensamento epistemológicas que se destacam: o objetivismo; o subjetivismo; e o construtivismo.

A *epistemologia objetivista* conjectura a respeito da existência de todos os objetos e entidades, não obstante de operações mentais e do ser humano. Toda existência possui um significado. Esses significados e o conhecimento sobre tudo o que existe pode ser transmitido de forma racional e objetiva. A linguagem matemática é vista como uma grande aliada para a construção do conhecimento, por sua precisão, de acordo com essa epistemologia.

A *epistemologia subjetivista* entende que parte dos sujeitos, ou seres pensantes, impõem significados sobre os objetos. Dessa forma, construções mentais, sonhos ou inclusive arquétipos oriundos do subconsciente coletivo resultam nos significados. A partir desse raciocínio, é possível conferir aos objetos qualquer significado que seja mentalmente elaborado, sendo assim, suas características não são, em si, importantes.

Por último, a *epistemologia construtivista* revela que não há uma realidade objetiva aguardando ser inventada (descoberta). O aliciamento do pesquisador com o mundo é determinante na existência de verdades e significados. O construtivismo social sugere que os processos de interação social e da intersubjetividade (significados criados e compartilhados coletivamente) proporcionam essa elaboração de significado.

Morgan (2007, p. 13) utiliza o termo “paradigma” conforme popularizado por Kuhn (2005), definido em três sentidos amplos: a) como realidades alternativas (paradigmas); b) como bases das escolas de pensamento (metáforas); e c) como ferramentas e textos específicos utilizados de forma concreta (atividades de resolução de quebra-cabeças científicos). Em relação ao primeiro sentido, o autor afirma que:

Toda análise adequada do papel dos paradigmas na teoria social deve desvendar as pressuposições centrais que caracterizam e definem uma visão de mundo, de modo que se torne possível apreender o que há de comum nas perspectivas dos teóricos, cujos trabalhos poderiam, em caso contrário, num nível mais superficial, parecer distinto e de alcance amplo. (MORGAN, 2007, p. 13).

O segundo sentido, relacionado à “metáfora”, traduz a visão de mundo ou o paradigma metateórico, incluindo diversas escolas de pensamento, possibilitando ao pesquisador, diferentes maneiras de se abordar e estudar as realidades organizacionais e sociais. O terceiro sentido refere-se à resolução de quebra-cabeças, nomeando diferentes modelos de atividades de pesquisa, as quais buscam operacionalizar as implicações das metáforas que indicam certa escola de pensamento. Diversos textos, modelos e instrumentos de pesquisa disputam a

consideração dos teóricos nesse nível de análise, sendo que boa parte da pesquisa e do debate nas ciências sociais encontra-se concentrada no mesmo. O autor faz referência ao que Kuhn (2005) chamou de “ciência normal”.

Para Burrell e Morgan (1979), a ciência social, em geral, e a teoria das organizações, em particular, poderiam ser analisadas em termos de quatro amplos paradigmas:

- a) **paradigma funcionalista** distingue-se por uma visão ontológica objetiva/realista da realidade social, uma epistemologia positivista, além de uma visão determinista da natureza humana e uma compreensão reguladora da sociedade. Inquire um esclarecimento racional da realidade social. Centra-se no *status quo*, na ordem social, na integração social, no consenso e na satisfação das necessidades do homem, bem como na escolha racional. O funcionalismo e suas correntes afiliadas corroboram a objetividade, pressupõem uma realidade concreta, recorrem ao que é observável, buscam pormenorizar o mundo para predizê-lo e dominá-lo através de generalizações;
- b) **paradigma interpretativo** partilha a visão reguladora da sociedade, diferenciando-se por uma visão ontológica subjetiva/nominalista da realidade social, uma epistemologia antipositivista, uma visão voluntarista da natureza humana. A pesquisa interpretativa transpõe as falsas afirmações funcionalistas, visto que encontra-se centrada em significados, sendo vulnerável (sensível) a incerteza intrínseca à linguagem, admitindo a multiplicidade e o dinamismo, e ainda, a conjuntura em que encontram-se os pesquisadores e participantes da pesquisa;
- c) **paradigma humanismo radical** é subjetivo/nominalista, preocupado com a emancipação individual, antipositivista, ideográfico e voluntarista. Elabora a consciência humana como dominada por superestruturas ideológicas, que ocasionam a ruptura cognitiva entre o homem e a sua verdadeira consciência. O paradigma humanista radical salienta como a realidade é socialmente criada e socialmente mantida, associando a análise a um interesse acerca do que pode ser descrito como a patologia da consciência, através da qual o ser humano torna-se cativo dentro das fronteiras da realidade que ele produz e conserva; e
- d) **paradigma estruturalista radical** apresenta uma visão da sociedade e das organizações destacando a inevitabilidade de destruir ou superar as limitações

impostas sobre o existir dos arranjos sociais e organizacionais. Concentra-se nas relações estruturais, defendendo que a sociedade se caracteriza por conflitos fundamentais que geram mudanças radicais, por meio de crises políticas e econômicas. O estruturalismo radical é objetivo/realista explorando forças sociais, políticas e econômicas que refreiam a ação individual, positivista, determinista e nomotética; e a perspectiva crítica considera a organização como um fenômeno secundário, tal qual um campo de batalha em que forças dominadoras enfrentam-se com o objetivo de fazer prevalecer seu sistema de ideias na constante redistribuição mundial de recursos.

Segundo os autores, cada um desses quatro paradigmas contém implicações radicalmente diferentes para o estudo das organizações e estabelece os fundamentos de modos antagônicos de análise social.

Morgan (2007, p. 20) afirma que, quando se busca entender o aspecto simbólico da construção da teoria científica, é importante atentar para o papel da metáfora, pois “o processo de concepção metafórica é um modo básico de simbolismo, central no modo como os seres humanos forjam suas experiências e seu conhecimento sobre o mundo em que vivem”. Para o autor, é por meio da linguagem, da ciência, da arte e dos mitos, que os seres humanos estruturam o seu mundo, de modo a tornar a realidade objetiva, ou seja, os seres humanos tentam tornar o mundo objetivo por meio de processos essencialmente subjetivos. Procura mostrar como as escolas de pensamento da teoria das organizações se baseiam em ideias associadas a diferentes metáforas para o estudo das organizações e como a lógica das metáforas possui importantes implicações para o processo de construção de teoria. Reconhecer que “a teoria das organizações é metafórica é reconhecer que ela é um empreendimento essencialmente subjetivo, interessada em produzir análises parciais da vida organizacional” (MORGAN, 2007, p. 20). As metáforas discutidas por Morgan (1996), ajudam o pesquisador a entender como que os fundamentos concernentes às escolas do pensamento administrativo estão baseadas sobre “*insights*”, associados com diferentes metáforas para a compreensão e estudo do comportamento das organizações. A lógica da metáfora, no entanto, sugere que nenhuma metáfora é capaz de assimilar a natureza total da vida organizacional. O pluralismo teórico, mais que a síntese, emerge como um objetivo apropriado. As metáforas discutidas por Morgan (1996) são as seguintes:

Metáfora mecânica – A metáfora mecânica ou metáfora da máquina baseia-se na racionalidade meio-fim ou racionalidade instrumental. Faz uso de concepções mecânicas e o desenho organizacional é comparado à máquina. As habilidades instrumentais dos seres humanos possibilitam a valorização dos mesmos. Na definição das características organizacionais atribui-se especial importância aos conceitos de estrutura formal e tecnologia. A organização é julgada em termos de eficiência. Utiliza a abordagem de sistema fechado e a concepção de estrutura estática, ou seja, coleção de partes estruturadas. Considera importantes os objetivos operacionais específicos e os princípios organizacionais ou a melhor maneira de administrar. Na medida em que são planejadas para atingir objetivos predeterminados, não sendo tencionadas para inovações, as organizações estruturadas de forma mecanicista possuem maior dificuldade de se adaptar a situações de mudança;

Metáfora orgânica – refere-se a um sistema de partes mutuamente conectadas e dependentes, constituídas para compartilhar uma vida em comum, tendo como foco de atenção a natureza da atividade vital. Utiliza a abordagem de sistema aberto; enfatizando, principalmente, as relações organização/ambiente e a continuidade da vida organizacional (sobrevivência das organizações) que depende, fundamentalmente, das relações organização/ambiente. A organização é vista como uma entidade viva em constante fluxo e mudança, exercendo interação com o ambiente para satisfazer suas necessidades e realizar suas funções. Mais do que o simples alcance dos objetivos organizacionais, salienta a maleabilidade gerencial, a relevância do emprego e da obtenção de recursos e a pertinência do processo organizativo. Valoriza aspectos contingenciais na administração e destaca a inovação como meio para atingir a flexibilidade e a sobrevivência organizacional;

Metáfora do cérebro – As organizações são vistas como cérebros processadores de informações. Todas as organizações dependem do processamento de informações. As organizações são sistemas de informações, de comunicação, bem como sistemas de tomadas de decisão. Por intermédio das características do processamento das informações podem-se compreender as organizações, bem como identificar as diferentes formas organizacionais. Esta metáfora favorece a percepção da aprendizagem organizacional e à possibilidade de auto-organização; são as maneiras pelas quais é possível transpor a racionalidade restrita que atualmente caracteriza muitas organizações; e, ainda, os meios bastante úteis de refletir sobre como desenvolvimentos na computação e outras tecnologias em microprocessamento podem ser usados para facilitar novos estilos de organização;

Metáfora cultural – a organização é percebida como um local onde habitam ideias, valores, normas, rituais e crenças que amparam essa organização como realidade socialmente construída. O contexto cultural é terminante na natureza das organizações. O ponto é que a cultura esboça o cunho caráter da organização. A partir do momento em que se percebe os elementos culturais que caracterizam os indivíduos e as organizações, conquista-se meios para compreender diferenças transacionais consideráveis no comportamento organizacional. Esta metáfora dá ênfase ao significado simbólico ou mesmo “mágica”, da maioria dos aspectos racionais da vida organizacional. Essa metáfora concentra a atenção sobre o lado humano da organização, fato este ignorado ou encoberto por outras metáforas. Da mesma forma manifesta que a organização baseia-se em sistemas de significados semelhantes e, portanto, em esquemas interpretativos que criam e tornam a criar aquele sentido, proporcionando, à metáfora, um foco novo e meio de acesso para a criação da ação organizacional. Contribui, também, para a compreensão da mudança organizacional;

Metáfora política – A percepção de uma organização fundamentada politicamente deve ser compreendida como uma habilidade de avaliar os conflitos existentes na mesma e os diversos modos de manifestação de poder consistentes entre os grupos de interesses que dela fazem parte. Esta interligação deve ser utilizada como meio de atingir os objetivos comuns que foram estabelecidos, permitindo que os indivíduos reconciliem suas diferenças individuais e procurem alcançar a motivação necessária, para que o jogo político não os manipule coercitivamente, mas faça aflorar em sua diversidade, a solução para os problemas que norteiam o âmbito organizacional. A metáfora política gera o conhecimento requerido afim de que se reconheça o comportamento humano na organização, fundamentado em interesses, conflitos e poder. Ainda, esta metáfora auxilia na aceitação da realidade política como um aspecto inevitável da vida organizacional, e a constatação das tensões entre os interesses dos indivíduos, grupos e organizações. Muito pode ser aprendido a respeito dos problemas e a legitimidade da administração como um processo de governo e também sobre a conexão entre organização e sociedade a partir do reconhecimento que a organização é intrinsecamente política, no fato que precisam ser obtidas maneiras de estabelecer ordem e direção entre os indivíduos com interesses potencialmente diversos e conflitantes;

Prisão psíquica – essa metáfora possibilita a compreensão de como os aspectos relacionados à afetividade, ao inconsciente, bem como, os defensivos, ameaçadores e individuais encontram-se intimamente ligados aos conscientes e racionais, acarretando, muitas vezes, na formação de “prisões” que afetam diretamente nas atividades e direções das

organizações. Sugere abordagens para a investigação do significado ignorado dos mundos considerados verdadeiros. Estimula os indivíduos a intensificar as situações encobertas, para trazer à tona os processos inconscientes e respectivos modelos de controle que prendem esses indivíduos e as empresas em modelos insalubres. Chama a atenção para as bases éticas da organização, ao reforçar que a organização é humana no sentido mais completo. Explicita e incentiva a conviver com as relações de poder instituídas no comportamento organizacional. Ao mesmo tempo, deixa transparecer que todos desempenham um papel na construção destas relações inconscientes de poder e como este conhecimento pode possuir um efeito fortalecedor;

Fluxo e transformação – fundamenta-se no entendimento da organização como fluxo e transformação. O segredo de compreender a organização, a partir desta perspectiva, reside na compreensão da lógica de mudança que dá forma à vida social. A primeira lógica enfatiza como as organizações são sistemas autoprodutores (teoria da autopoiese). Esta teoria estimula a compreensão da transformação ou evolução dos sistemas vivos resultados a partir de transformações geradas internamente. O modo pelo qual o sistema global de interações regula-se em relação a seu próprio futuro é por ela especialmente salientado. A segunda lógica destaca os resultados de fluxos circulares provenientes de um *feedback* positivo e negativo. As mudanças ocorridas nos ambientes das organizações fazem com que as mesmas evoluam ou desapareçam e a administração estratégica dessas organizações necessita da compreensão desse contexto. Isso exige que os membros da organização adquiram uma nova maneira de raciocinar a respeito do sistema de relações circulares ao qual pertencem e que percebam a forma pela qual essas relações são formadas e transformadas pela empresa, através de processos que são reciprocamente determinantes e determinados. A teoria encoraja que se pense sobre mudança como círculos e não linhas, substituindo o conceito de causalidade mecânica. A terceira lógica propõe que sejam o produto de uma lógica dialética através da qual os fenômenos, em sua totalidade, inclinam-se a gerar o seu oposto; e

Metáfora da dominação – as organizações são constantemente usadas como instrumentos de dominação, buscando atender aos interesses das elites à expensa da maioria. Há sempre um elemento de dominação em todas as organizações, demonstrando que as organizações podem ser entendidas como um processo de dominação. Salienta os vínculos existentes entre organização, classe social e controle organizacional. A metáfora da dominação coloca em questão a ação racional e insinua que a posse da racionalidade é uma

forma de dominação. Destaca a importância dos valores e das premissas ideológicas na utilização das técnicas organizacionais, além de estimular a mudança social.

Para Morgan (2007), recentemente os teóricos das organizações reconheceram a relevância pluralista, levando os estudiosos a ver as organizações sob diferentes prismas para sucumbir à visão reducionista da teoria das organizações. As metáforas, para Melo (2008), geram mecanismos para enxergar as organizações, bem como seu funcionamento, além das metáforas da máquina e do organismo. Morgan (1996) destaca que em sua totalidade essas novas metáforas podem ser ainda combinadas com cada uma das quatro realidades alternativas (paradigmas) sugeridas, dando saída a incontáveis formas de teorização e estudo das organizações. Na visão de Caldas (2005) e Vergara e Caldas (2007), o desconhecimento dessa diversidade paradigmática, bem como a corroboração silenciosa quase hegemônica do paradigma funcionalista (objetivista), tende a encarcerar e limitar o aprimoramento do campo. Em oposição, compreender e empregar a abordagem em muitos paradigmas pode “libertá-lo”, além de ampliar seus limites. Lewis e Grimes (1979), na mesma linha de raciocínio, comentam que a investigação multiparadigmática procura satisfazer a demanda quanto à utilização de paradigmas individuais para a investigação de problemas avançados de pesquisa, não se encontrando constructos teóricos suficientes para esclarecer os problemas de forma isolada.

No entender de Morgan (2007), o desafio da teoria organizacional, a partir dos novos paradigmas, é penetrar sob a aparência superficial do mundo empírico e revelar a profunda estrutura de forças responsáveis pela natureza, pela existência e pelas contínuas transformações das organizações na situação mundial. Segundo Morgan (2007, p. 28):

Diferentes paradigmas corporificam visões de mundo que favorecem metáforas que definem a natureza das organizações de maneiras fundamentalmente diferentes, e cobram um repensar total a respeito do que deve tratar a teoria organizacional. O desafio levantado se relaciona com os pressupostos fundamentais sobre os quais se baseia a teorização, e só pode ser resolvido considerando-se a adequação desses fundamentos rivais como base para a análise organizacional.

O impacto do trabalho de Burrell e Morgan (1979) no campo é inquestionável. Nos últimos 25 anos, segundo Caldas (2005), o trabalho de Burrell e Morgan (1979) teve um papel crucial: primeiro, na popularização e aceitação progressiva de tradições teóricas críticas e interpretativas na teoria organizacional; e segundo, no incentivo a diálogos interparadigmáticos. No Brasil, a popularização do conceito de paradigmas de Burrell e Morgan na década de 1980, bem como do trabalho de Morgan sobre metáforas durante os anos 1990, foram determinantes na popularização e ratificação de dimensões críticas em

organizações. Em outra via, o trabalho de Burrell e Morgan (1979) também passou a ser desaprovado e, segundo Caldas (2005), o modelo de paradigmas simultâneos sugerido pelos autores catalisou a multiplicação de concepções concorrentes, ou ao menos sua popularização e aceitação no campo.

Desta forma, na pesquisa multiparadigmática, os pesquisadores empregam paradigmas múltiplos na coleta e na análise de dados, bem como no desenvolvimento de diversas representações de um fenômeno em ambientes complexos. A construção de teorias multiparadigmáticas auxilia os teóricos na administração de suas racionalidades limitadas e, assim, na adequação de visões distintas em uma perspectiva multiparadigmática (CALDAS, 2005).

Antonello e Godoy (2009), nesta direção, procuraram explorar em sua pesquisa, os discursos criadores do campo de conhecimento da aprendizagem organizacional, por meio do uso da metodologia metatriangulação. As autoras utilizaram a tipologia de paradigmas, elaborada por Guba e Lincoln (1994) e Gephart (1999), qual seja: *a) paradigma positivista e pós-positivista; b) interpretacionismo e construcionismo; e c) pós-modernismo crítico.*

A visão tradicional da ciência concentrada na verificação (visão positivista) ou falsificação (visão pós-positivista) de hipóteses estabelecidas *a priori*, é simbolizada pelo *positivismo* transformado no decorrer do século XX em *pós-positivismo*. Essa visão propõe que as ciências humanas, no que se refere à sua natureza e finalidade, não têm diferenças fundamentais em relação às ciências naturais. Considera que o propósito de toda ciência é proporcionar explicações causais para os fenômenos, sejam eles físicos, sociais ou comportamentais, objetivando sua predição e controle.

Na tradição *interpretativa* (ou interpretacionismo) encontram-se alocados os pesquisadores que defendem a ideia de que o objeto das ciências sociais, quais sejam, pessoas e instituições, difere-se fundamentalmente daquele das ciências naturais. Essa posição, a qual repudia a noção de que o mundo é constituído por fatos e que cabe à ciência descobrir tais fatos, é fundamentada no *construcionismo social* (expressão adotada por Gergen em seu clássico artigo de 1985). A realidade, de acordo com uma perspectiva ontológica, é assimilada de numerosas formas, socialmente construídas e baseadas nas experiências e interações sociais experimentadas. Estas construções sociais são criadas pelos indivíduos ao tentarem dar sentido às suas experiências e, usualmente, tornam-se compartilhadas e aceitas. O propósito da investigação reside na obtenção de uma construção de consenso – compartilhada entre

indivíduos e/ou cultura – que seja mais esclarecida e refinada do que as construções anteriores, todavia sempre aberta a novas interpretações. Compreende-se o conhecimento como aquelas construções onde há relativo consenso. Diversos conhecimentos são passíveis de coexistir quando intérpretes – pesquisadores – da mesma forma competentes, diferem a respeito de certos aspectos e/ou focos da construção.

O paradigma *pós-modernismo crítico* combina a teoria crítica com o pensamento pós-moderno, incluindo um conjunto de perspectivas alternativas tais como o feminismo, o neomarxismo e a investigação participativa. Segundo esse paradigma, a realidade é “plástica”, embora possa ser apreendida, visto que é ajustada pelo complexo de fatores sociais, políticos, culturais, étnicos e de gênero. Dessa forma a realidade torna-se retificada em uma série de estruturas tomadas como reais, ou seja, naturais e imutáveis. A pesquisa crítica busca relatar a emergência histórica das estruturas sociais, bem como os contextos contemporâneos em que tais estruturas agem, resultando em contradições, com implicações para a ação social e a liberdade humana. A investigação tem por meta proceder à crítica e à transformação das estruturas sociais, políticas, culturais, econômicas, étnicas e de gênero, através do engajamento e da confrontação. O processo dialético de revisão histórica permite ao conhecimento expandir-se e modificar-se, sendo possível lograr conhecimento que se apresente semelhante em alguns ambientes ou circunstâncias.

No entender de Fadul e Silva (2009),

Pesquisa interdisciplinar é a que se realiza nas fronteiras e pontos de contato entre diversas ciências [...] podendo ser obra tanto de um indivíduo quanto de uma equipe. [...] Pesquisa multidisciplinar é a que é praticada por uma equipe de pesquisadores pertencendo a ramos de saber ou a especialidades diferentes, pondo em relação os diversos aspetos que podem revestir a divisão de trabalho para estudar o objeto de uma disciplina. [...] Pesquisa transdisciplinar é a que se afirma no nível dos esquemas cognitivos, podendo atravessar as disciplinas e visando à criação de um campo de conhecimentos onde seja possível a existência de um novo paradigma ou de um novo modo de coexistência e diálogo entre os filósofos e os cientistas, os esquemas nocionais devendo circular da filosofia às ciências naturais e humanas, sem que haja nenhuma hierarquia entre esses diversos modos de problematização e experimentação.

Percebe-se, a partir destes referenciais, que os estudos organizacionais para terem sentido não podem ficar limitados à visão ortodoxa de mundo como única e inquestionável. A investigação multiparadigmática procura satisfazer a demanda quanto à utilização de paradigmas individuais para a investigação de problemas avançados de pesquisa, não se encontrando constructos teóricos suficientes para esclarecer os problemas de forma isolada.

Assim, a “tomada de decisão” e “orçamento público” escolhidos como focos de interesse, nesta tese, não é compreendido de forma isolada, ou seja, o doutorando não procura privilegiar um único paradigma ou modelo de tomada de decisão e/ou de orçamento público em detrimento dos demais. Tem-se consciência de que os decisores quando da tomada de decisão, procuram combinar ou conjugar diferentes características dos modelos face aos atores envolvidos no processo, diante das circunstâncias internas e externas envolvidas na elaboração do orçamento público.

2.3 A UNIVERSIDADE COMO ORGANIZAÇÃO

O tópico apresenta, em um primeiro momento, os conceitos de organização de forma geral, para em um segundo momento caracterizar as organizações universitárias. Muito se tem rotulado a instituição universitária como uma organização complexa. Entender, portanto, a universidade, exige, inicialmente, resgatar alguns conceitos e características das organizações de forma geral.

Hall (2004) percebe a organização como um conjunto de seres humanos que ocupam um ambiente relativamente delimitado e contínuo, em defesa de atividades relacionadas com objetivos pré-definidos. As atividades devem ser orientadas por normativas, níveis hierárquicos, sistemas de comunicação e coordenação. O autor ainda destaca a necessidade de o ambiente externo fazer parte da organização, entendendo que nenhuma organização é uma ilha em si mesma. As organizações são compostas por um grupo de especialistas que concentram seu trabalho na execução de uma tarefa comum, visando facilitar a atividade de seus membros (DRUCKER, 1999). Daft (2008) comenta que as organizações são entes sociais que se orientam por metas (missão e objetivos) e são projetadas como sistemas de atividades deliberadamente estruturados e coordenados, de natureza social, indissociáveis do ambiente externo.

As organizações universitárias distinguem-se das demais, devido as suas peculiaridades. O fato é que as universidades preceituam uma lógica diferente de outras organizações, pois seu foco principal está orientado na formação e propagação do conhecimento, por meio de práticas educativas, oferecendo, portanto, contribuições distintas à sociedade. Baldrige (1971) argumenta que as organizações universitárias são únicas e

distinguem-se na maioria dos aspectos relacionados as empresas industriais, empresas de serviços e organizações governamentais. Para o autor, jamais uma organização será igual a outra, mesmo que alguns elementos existam em mais de uma organização ao mesmo tempo, conforme explicitado no Quadro 8.

Quadro 8 – Comparativo das características de organizações acadêmicas e burocracias tradicionais.

	ORGANIZAÇÕES ACADÊMICAS (faculdades e universidades)	BUROCRACIAS TRADICIONAIS (agências de governo e indústrias)
Objetivos	Ambíguos, contestados e inconsistentes	Objetivos claros, menos desacordos
Serviço ao cliente	<i>Client-serving</i>	Processamento de material, comercial
Tecnologia	Confusa, não rotinizada e holística	Clara, rotinizada e segmentada
Staff	Predominantemente profissional	Predominantemente não profissional
Relações ambientais	Muito vulnerável	Menos vulnerável
Imagem sumarizada	Anarquia organizada	Burocracia

Fonte: BALDRIDGE, 1971, p.15

A distinção da universidade para com as demais organizações é verificada por: a) decisões tomadas pelos órgãos colegiados; b) estrutura descentralizada e fragmentada; c) dificuldade em mensurar o desempenho de seus compromissos com os resultados; d) dificuldade em estabelecer uma sincronia entre as relações com a sociedade e a tão propalada autonomia e; e) irradiação da autoridade por meio de zonas de poder e de influência (FREITAS; SILVEIRA, 1997).

Souza (1995) destaca aspectos negativos encontrados nas organizações universitárias, quais sejam: a) excesso de centralização; b) elevados níveis de decisão; c) docentes desenvolvendo atividades administrativas em excesso; d) as atividades administrativas são mais evidenciadas que as acadêmicas e; e) sobreposição de estruturas e de profissionais com capacidade legal para exercer as funções. Machado e Silveira (1998) compartilham os aspectos evidenciados por Souza (1995), acrescentando: a) lentidão nas decisões e nos procedimentos administrativos e acadêmicos; b) desalinhamento entre o ensino de graduação

e o de pós-graduação; c) frágil articulação entre ensino, pesquisa e extensão; d) distinção entre a formação básica e profissional na graduação, acarretando rompimentos no processo ensino aprendizagem; e) produção docente carecendo de mecanismos eficazes de avaliação; e f) disseminação de focos burocráticos em várias áreas administrativas e acadêmicas.

Cabe ressaltar, também, que a organização universitária reveste-se da existência de um forte corporativismo. Neste aspecto, Cunha (1995) considera que as organizações universitárias, além de possuírem em seus quadros profissionais um elevado nível de especialização, possuem um considerável grau de corporativismo, ocasionando a formação de um conjunto de pessoas com mesmos ideais e pactos políticos que tendem interferir no processo de tomada de decisão. A universidade tem se mostrado uma organização conservadora por excelência, com postura de resistir em avaliar a adoção de um modelo organizacional próprio para contemplar seus objetivos. Dessa forma, as universidades não se têm preocupado com a qualidade dos serviços e produtos ofertados. Nessa linha, Amaral (1995), em concordância com as evidências negativas apresentadas, sugere fundamentos de um novo formato organizacional, para maximizar a atuação da universidade: a) interação com a sociedade de forma consistente e contínua; b) flexibilização às mudanças produzidas e exigidas pelo contexto; c) estruturas mais descentralizadas e com menos níveis hierárquicos; d) autonomia e; e) integração entre as várias áreas de conhecimento.

Chauí (2003) conceitua as instituições universitárias de forma menos operacional, quando intitula que a universidade por ser produto de uma ação social e com prática social. A universidade é uma instituição social legítima. As universidades diferenciam-se das outras instituições sociais pela sua autonomia e estrutura composta por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade. Para a autora, a instituição universitária exprime a estrutura e o funcionamento da sociedade, quando é possível ser observado opiniões diversas, atos e projetos que exaltam as divisões e contraposições tanto da sociedade e da universidade. Nessa relação da universidade com a sociedade, Santos (2004), explicita que a tão comentada autonomia da universidade deu lugar, durante muito tempo, ao processo de produção do conhecimento, o qual, frequentemente, acontecia de forma descontextualizada das necessidades sociais. As pesquisas desenvolvidas pelos pesquisadores/professores, em sua maioria, eram orientadas de acordo com interesses próprios, sem considerar a importância do resultado para a sociedade, constituindo-se, de certa maneira, em uma “irresponsabilidade social do pesquisador”.

O anseio da sociedade frente ao papel das universidades é assunto polêmico e amplamente discutido. Buarque (1994), em contribuição, posiciona-se associando a perda de qualidade da universidade à incapacidade de a academia responder o que dela espera a sociedade. Por sua vez, a sociedade, em momentos de crise, cria problemas em uma velocidade crescente e de dimensões distintas, que a própria universidade não consegue atender. Enquanto a crise exige a formulação de novas perguntas, a universidade continua se dedicando a encontrar respostas velhas. A sociedade é consciente destas limitações, mas não se contenta e associa a perda de qualidade à baixa funcionalidade da universidade.

Com relação às universidades públicas, destaca-se ainda, o posicionamento de Chauí (2001), segundo a qual estas, na luta contumaz pela sua autonomia (autoria de normas) limitam-se à gestão de receitas e despesas, significando o gerenciamento empresarial da instituição. Na verdade, essa autonomia continua sendo muito discutida quando as decisões universitárias são emanadas por atos do chefe do poder executivo. O fato é que a aplicação do artigo 207 da Constituição Federal (CF), que define as universidades como instituições que “gozam de autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, carece de uma regulamentação consistente para evitar uma série de interpretações.

O conceito de universidade pode ser encontrado nas mais diversas obras que tratam do tema, no entanto, resgatou-se, também, a definição da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), em seu artigo 52 como segue: “as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano [...]”. (BRASIL, 1996, s. p.). É preciso destacar que a LDB, se caracteriza pelo caráter genérico, ao estabelecer diretrizes gerais à educação nacional, permitindo maior liberdade às universidades. Contudo, não houve alterações significativas na reforma universitária de 1968, estabelecida pela Lei nº 5.540/68, pois se verifica ainda que as estruturas organizacionais das universidades brasileiras permanecem com: órgãos colegiados; reitoria; centros de ensino; e departamentos.

Esse modelo é mantido em 1946, em 1967 e parcialmente em 1988. Neste sentido, parece claro, uma primeira característica da Universidade brasileira é a sua constituição como um projeto estatal que repete as mesmas características do Estado desenvolvimentista. Apesar da autonomia reivindicada e concedida, ainda nos anos 30, as principais modificações da universidade brasileira obedecerão a uma lógica primariamente estatal. Será o Estado que irá legislar sobre elementos fundamentais, tais como a estrutura funcional (sistema de departamentos), a democracia interna

(órgãos decisórios) e a forma de produção e reprodução do conhecimento (unidade entre ensino e pesquisa). (AVRITZER, 2002, p. 15)

Para Trindade (2004) se a “Reforma de 1968” modernizou e profissionalizou as universidades públicas, sua burocratização foi o outro lado da moeda: esta se tornou mais uma organização complexa que uma instituição social dentro da tradição latino-americana. Hoje, o sistema de educação superior está fragmentado, banalizou-se o conceito de universidade e houve um crescimento descontrolado das instituições privadas.

Desde 2004 foi apresentado, pelo Ministério da Educação, um anteprojeto de Lei Orgânica da Educação Superior, propondo uma nova reforma universitária. Esta matéria tem sido objeto de intensas discussões envolvendo a comunidade acadêmica, científica e a sociedade, não tendo sido aprovada até o momento. O foco das atenções, atualmente, está voltado para aspectos que dizem respeito à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, fundamentais para o desenvolvimento dos países, tornando a instituição universitária uma preciosa joia para o governo e a sociedade. Sete tópicos foram acordados para discussão: 1) Missão da educação superior, 2) Autonomia, 3) Financiamento, 4) Acesso e permanência, 5) Estrutura e gestão, 6) Avaliação e 7) Conteúdos e programas, sendo que dois destes já se anteciparam à agenda estipulada pelo próprio governo.

Teixeira (1998, p. 89) corrobora sobre a importância da universidade para a humanidade em seu escrito: “São as universidades que fazem, hoje, com efeito, a vida marchar. Nada as substitui. Nada as dispensa. Nenhuma outra instituição é tão assombrosamente útil”. Na visão de Trindade (2004) a priorização do tema da reforma universitária é, de um lado, um ato de ousadia política diante da complexidade de sua elaboração participativa num contexto democrático, já que as leis universitárias anteriores foram elaboradas em situações autoritárias; e, de outro, um desafio de alto risco político diante das tendências restritivas da economia brasileira para ampliar os níveis de financiamento público, das resistências tradicionais às mudanças nas instituições públicas e da capacidade de pressão sobre o Congresso.

Assim, pelos argumentos até, então, apresentados, percebe-se que a universidade, foco do estudo, é uma organização complexa, já que segundo Moreno (2006): a) os modelos organizacionais são construídos a partir das características culturais próprias; b) apresenta uma variedade de objetivos cuja mensurabilidade é muito limitada; c) tem um núcleo operacional altamente profissionalizado; d) possui alto grau de diversificação horizontal, considerando-se a diversidade de áreas do conhecimento; e) existe uma forte ação política, e

apresenta como estilo decisório, na maioria das vezes, a decisão colegiada, tornando o processo decisório mais lento e às vezes, conflituoso como se pode verificar no tópico, a seguir, denominado de tomada de decisão.

2.4 TOMADA DE DECISÃO

O presente tópico versa sobre a tomada de decisão, destacando os conceitos, a importância, os tipos de decisões, os estilos e os modelos de tomada de decisão considerados nesse estudo, quais sejam: burocrático; político; anarquia organizada; e colegiado. Os modelos são conceituados e caracterizados, visando identificar os aspectos relevantes de cada modelo, que pode guiar o processo de escolha dos elementos do orçamento.

2.4.1 Conceitos e importância da tomada de decisão

A teoria clássica da administração, caracterizada pela racionalidade econômica tem abordado o estudo da decisão por meio de ações prescritivas e normativas, estipulando regras e modelos que permitam ao tomador de decisão efetuar uma escolha racional, fundamentada no melhor curso de ação dentre as alternativas exibidas.

Na mesma direção, Bazerman (2004) e Leitão (2010) comentam que o campo da tomada de decisão pode ser dividido em duas partes: a) o estudo dos modelos prescritivos que procuram, por meio de modelos e métodos, encontrar uma alternativa que venha a otimizar os resultados organizacionais; e b) os estudos dos modelos descritivos que consideram a forma interligada de como as decisões são tomadas, ou seja, como isso acontece na prática.

Na visão de Buchanan, O'Connell (2006), a tomada de decisão consiste na identificação do problema, na coleta e análise de informações sobre ele e na conversão dessas informações em ação. Tarapanoff, Miranda e Araújo Júnior (2004, p. 127) definem “a tomada de decisão como conjunto de atitudes que buscam a resolução de um problema”. Compreende-se, dessa forma, que por tratar-se de um processo complexo de reflexão,

investigação e análise, a tomada de decisão é sobremaneira mais do que o momento final da escolha.

Shimizu (2006) define a tomada de decisão como um processo no qual os problemas são identificados e solucionados, ou seja, na identificação do problema, o decisor procura por informações relacionadas as condições do ambiente externo e da organização, para verificar se o desenvolvimento é razoável, enquanto que na solução do problema, ocorre a escolha dos caminhos alternativos de ação, tendo em vista a escolha de um curso de ação para ser implantado.

Para Costa Neto (2007, p. 40):

A vida de qualquer administrador é uma sucessão de incontáveis decisões. Algumas, talvez a maioria, são tão rotineiras que exigem pouco esforço do pensamento. São decorrentes de respostas a problemas lógicos. Outras, entretanto, exige um certo tipo de sensibilidade especial, uma forma diferente de desenvolver o pensamento. Estas são as decisões estratégicas – são as que lidam com novas direções, mudanças, visão de mundo, vencer a competição, e até, em muitos casos, lucrar.

Na visão de Gontijo e Maia (2004) a tomada de decisão é fundamental para as organizações, visto que acontece a todo momento e em qualquer nível hierárquico, podendo ter repercussões em toda a organização ou parte dela ou como coloca Hall (*apud* ALVES, 2007, p. 44),

[...] o processo de tomada de decisões é fundamental para a análise dos processos organizacionais, pois é através do processo de tomada de decisões que as organizações são estruturadas e reestruturadas envolvendo tanto os problemas a serem solucionados quanto o processo político para obtenção de apoio às decisões tomadas.

O processo decisório, para Simon (1977), significa o processo de pensamento e ação, que resulta em uma escolha. A escolha baseia-se na seleção de cursos alternativos de ação ou ainda na aceitação ou rejeição de uma ação específica. O julgamento é inseparável da tomada de decisão, porque faz parte dela, implicando em pensamento e ação. Dessa forma percebe-se que tanto o pensamento quanto a ação são fundamentais no processo de tomada de decisão, tendo em vista que são os meios que possibilitam a definição do problema; e avaliação de possíveis alternativas para, por fim, alcançar a decisão.

Dessa forma, dois objetivos fazem parte das decisões. Elas compreendem, de uma forma geral, a ação de um momento e a decisão de um futuro (SIMON, 1977). Conseqüentemente, a partir da necessidade de resolver algum problema, alguma meta a ser alcançada, ou ainda, alguma necessidade a ser satisfeita, é que as decisões são tomadas.

Simon (1977) afirma que “administrar” e “tomada de decisão” são praticamente sinônimos. Segundo Bertero (2004, p. 1), “o estudo da tomada de decisão é crucial para compreender como e porquê as organizações chegam a ser o que são e para controlar quem as conduziu a este estágio”. A decisão consiste na essência da administração.

A tomada de decisão para Hammond, Keeney e Raifa (*apud* ITO, 2007) representa a tarefa mais importante, de maior dificuldade e risco de qualquer executivo, pelo fato da decisão de insucesso levar a empresa a ter dificuldades para sobreviver e tirar proveito do ambiente externo. Para Angeloni (2003), numa organização, as informações e os conhecimentos necessitam circular interna e externamente, a partir de uma infraestrutura tecnológica adequada e de um sistema de comunicação eficaz. Desta forma, a organização terá dados, informações e conhecimentos qualificados e em tempo hábil para apoiá-la na tomada de decisão.

Leitão (2010) verificou, ao investigar a relação efetiva entre a utilização da informação a respeito do concorrente no âmbito das organizações e o processo decisório, segundo o prisma do *sensemaking* organizacional, que a filtragem das informações a fim de diminuir as incertezas, bem como a não exclusão das informações duplicadas, pode também resultar em dificuldades no processo de tomada de decisão. Para Choo (2003), a informação relacionada com a tomada de decisão pode minimizar a incerteza no momento da decisão. A tomada de decisão está vinculada a busca de informações, na medida em que é guiada pelos costumes, hábitos e rotinas que os participantes da organização adquiriram com treinamentos, educação e experiências. Robbins (2006) argumenta que a decisão tomada em condições de certeza, parte do pressuposto de que o decisor consegue selecionar a alternativa correta para solucionar o problema, como enfatizado pela teoria clássica da administração. Nesta direção, o decisor, ao tomar a decisão racional, faz escolhas consolidadas e otimiza o valor dentro de limitações específicas. A racionalidade é ampliada, no momento em que o decisor se defronta com as decisões que devem ser tomadas em condições de risco e de incerteza. Em condições de risco, o decisor procura fazer uso de sua experiência pessoal ou de informações secundárias com o objetivo de mensurar a possibilidade de alternativas de resultados. Entretanto, se os tomadores de decisão não conseguirem informações suficientes para selecionar as alternativas ou calcular seu risco, deverão tomar as decisões sob condições de incerteza, recorrendo à intuição e a criatividade.

Laudon e Laudon (2004) consideram que o tomador de decisão deve identificar os objetivos a serem atingidos com as ações que envolvem a resolução do problema, levando em

conta as consequências decorrentes da decisão adotada. Ao formular o processo de tomada de decisão, segundo Rogers e Blenko (2006), a organização necessita tomar certas providências práticas, tais como: alinhamento dos papéis de decisão às fontes mais relevantes de valor; garantia de que pessoas certas sejam responsáveis pela tomada de decisão no nível certo da organização; e busca de ajuda daqueles que conviverão com a mudança para a formulação de novos processos.

Em organizações, para alcançar a efetiva tomada de decisão, o processo decisório compreende passos ou fases, conforme os objetivos das mesmas, sejam eles implícitos ou explícitos.

Simon (1947) explica o processo decisório de acordo com as seguintes etapas: a) *Etapa de inteligência ou investigação*, onde o ambiente é explorado e ocorre um processamento de dados à procura de indícios que permitam nomear os problemas e oportunidades; e em que ponto as variáveis referentes à situação são coletadas e evidenciadas; b) *Etapa de desenho ou concepção*, onde possíveis cursos de ação são criados, desenvolvidos e analisados; e onde ocorre a formulação do problema, construção e análise de alternativas disponíveis, por parte do tomador de decisão; c) *Etapa de escolha*, onde acontece a seleção de uma alternativa ou curso de ação; e d) *Etapa da revisão ou implementação*, onde ocorre a avaliação, bem como o monitoramento das decisões. Cabe destacar que entre as etapas pode ocorrer o *feedback*, ou seja, o decisor, pretendendo uma melhor elaboração, especificação e avaliação de alternativas que proporcionem encontrar uma solução que permita satisfazer seus objetivos e critérios, pode, quando julgar necessário, voltar a uma fase anterior (ITO, 2007).

Stair e Reynolds (2002) comentam que durante a fase de tomada de decisão percebe-se os estágios de inteligência, projeto e escolha. No primeiro, são identificadas e definidas as dificuldades potenciais e/ou oportunidades advindas do problema. É o estágio onde as informações relacionadas às causas do problema são coletadas. As alternativas de soluções são desenvolvidas e analisadas no estágio de projeto, enquanto que no de escolha, há a seleção de uma ação. Ainda, segundo Motta e Vasconcellos (2006), Simon (1947), a partir das vivências e dos mecanismos cognitivos e sociais da tomada de decisão, verificou que o conceito de racionalidade refere-se invariavelmente ao sujeito que decide, não havendo uma racionalidade melhor. O conceito de racionalidade limitada, proposto por Simon (1947), exerceu influência sobre a teoria da decisão e resultou em consequências relevantes para o estudo das organizações.

O racionalismo organizacional de Simon (1947), segundo Argyris (1973), agrega princípios de racionalidade econômica, oriundos das teorias clássicas, juntamente com os limites da racionalidade nas escolhas humanas. A teoria de Simon (1947) está baseada na racionalidade limitada do homem administrativo, que se opõe à racionalidade do homem econômico, que alcança a plena competência na obtenção dos objetivos organizacionais. Os seres humanos são limitados no processamento de informações, visto que não são capazes de maximizar as informações, dando-se por satisfeitos com o número de informações que suas mentes conseguem processar. Dessa forma, ao longo do processo decisório não ocorre um processamento racional de considerar todas as possibilidades, mas de simplificar a realidade de modo a ajustá-la a mente humana.

Para Robbins (2006), os tomadores de decisão orientam-se por três visões: a) seus princípios ou valores; b) suas metas; e c) os planos para alcançar as metas. As decisões são tomadas, segundo o autor, por intermédio de dois testes. O primeiro considera a compatibilidade da alternativa em relação aos princípios e metas adotados pelo decisor e o segundo teste trata da rentabilidade, ou seja, procura comparar as consequências de uma alternativa em relação às outras.

Uma vez demonstrados os conceitos e a relevância do tomada de decisão nas organizações, são discutidos a seguir, os tipos de decisões (programadas e não programadas) e os níveis de decisão estratégico, tático e operacional.

2.4.2 Tipos de decisões

Simon (1977) diferencia dois tipos de decisões, a saber, as programadas e as não programadas. As decisões são programadas quando já existem procedimentos determinados que evitem seu tratamento a cada ocorrência. Este tipo de decisão caracteriza-se por situações rotineiras e repetitivas, que exigem: hábitos; memória; e manipulações simples de coisas e símbolos. Já as decisões não programadas são inéditas, com consequências não usuais, ou seja, deparam-se com um problema nunca enfrentado. Neste tipo de decisão deve-se contar com a experiência, intuição e sensibilidade do decisor, acrescentando-se, ainda, uma boa parcela de criatividade, dependendo do grau de dificuldade da decisão. Atualmente, percebe-se que o nível das decisões não programadas tem aumentado, sobretudo pela complexidade,

imprevisibilidade, hostilidade e volatilidade do ambiente externo às organizações. (SIMON, 1977; ITO, 2007; ALVES, 2007; ANDRIOTTI, 2009; LEITÃO, 2010).

A qualidade das decisões não programadas requer dos gestores percepção, astúcia e criatividade. A teoria contemporânea de decisão gerencial procura, segundo Motta (1996), por meio da prática diligente dos instintos e percepções individuais, revelar a importância do senso comum, da simplicidade e do juízo das pessoas. A intuição, para Vergara (1993), é percebida como um impulso que leva à ação, a qual dispensa uso do raciocínio lógico, sendo também considerada como saturada dos conhecimentos e experiências anteriormente vivenciadas pelo indivíduo. A realidade se apresenta, predominantemente, como não programável, de modo que decisões contingências acabam por ser tomadas, muitas delas baseadas em múltiplas racionalidades e na intuição. Em relação às decisões programadas e não programadas, Drucker (2002) comenta que os problemas estruturados devem ser respondidos com regras e princípios pré-estabelecidos e os acontecimentos não estruturados devem ser tratados como tais e à medida que aparecem. Existem outros 4 tipos de decisão que abrangem a tipologia apresentada por Thompson (1976), a saber: a) computacional – nela tanto as preferências quanto as relações de causa e efeito são certas sobre resultados; b) compromisso – quando não há certeza das preferências sobre possíveis resultados, mas as crenças sobre relações de causa e efeito são tidas como certas; c) julgamento – quando as preferências com relação a possíveis resultados são certas, porém não há certeza a respeito das crenças sobre relações de causa e efeito; e d) inspiração – quando não há certeza tanto a respeito das preferências sobre possíveis resultados, quanto das crenças sobre relações de causa e efeito.

Além disso, as decisões são classificadas pelo contexto em que ocorrem, são elas: estratégica; tática; e operacional. O nível estratégico decide os rumos da organização, por meio da definição de políticas e objetivos, com a finalidade de atender as metas propostas. Este nível, normalmente, não obedece a uma regularidade nas suas atividades, na medida em pressupõem decisões puramente não programadas. No nível tático, decide-se sobre as atividades de controle, elaboração de normas/regras e alocação de recursos, que serão desempenhados na esfera operacional. As decisões em nível operacional devem asseverar o desempenho desejado das atividades operacionais, por meio de procedimentos e regras preestabelecidas (decisão programada). (ANSOFF, 1990; GOMES; GOMES; ALMEIDA, 2002; ITO, 2007; LEITÃO, 2010).

A tomada de decisão nestes três níveis deve ser verificada ao longo de um *continuum*. Por exemplo, o planejamento estratégico se localiza, segundo Gomes, Gomes e Almeida (2002), Ito (2007) e Parnoff (2007) em um dos extremos, enquanto que no outro está a administração de operações. Os gestores de nível médio encontram-se no patamar intermediário desse *continuum*. Também, pode-se perceber que a ocorrência das decisões não programadas é maior à medida que se eleva o nível organizacional. Na pesquisa realizada por Parnoff (2007) junto a uma universidade, foi possível verificar que no nível estratégico, os gestores tiveram a percepção de que o peso político é maior que o peso da responsabilidade, já que as decisões não são puramente técnicas e, sim, muito mais políticas. No nível gerencial, os entrevistados responderam sentir um forte sentimento de responsabilidade no que se refere ao cargo que estão à frente, ressaltando a importância do nível gerencial no contexto da Instituição. No nível operacional foi possível constatar um alto senso de responsabilidade das pessoas, além da preocupação com o futuro da instituição, pelo fato de os entrevistados se sentirem parte integrante da Instituição.

As decisões tomadas em organizações refletem, em muitos casos, uma congruência dos estilos quando se consideram os modelos de tomada de decisão predominantes nas organizações. Sabe-se que não existe um estilo melhor e de que o mesmo não é o único atributo capaz de explicar o modelo de tomada de decisão vigente na organização.

2.4.3 Estilos de tomada de decisão

O comportamento dos decisores está diretamente relacionado com seu estilo decisório. Para a compreensão do que representam os estilos decisórios citam-se os argumentos de Driver *et al.* (1990, p. 5):

Existem muitas maneiras pelas quais as decisões das pessoas diferem. Algumas gostam de arriscar; outras tomam longos atalhos para evitar o risco. Algumas tomam decisões sozinhas, enquanto outras parecem querer tomar decisões somente em grupo. Algumas pessoas se baseiam fortemente na intuição; outras procedem somente com base em uma análise detalhada. Algumas são rápidas, outras são lentas. Algumas pessoas parecem estar certas sobre quase tudo, outras vêem o mundo em sombras de possibilidades ao invés de em fatos concretos.

Para esses autores existem cinco estilos decisórios: o estilo decisivo; flexível; hierárquico; integrativo; e sistêmico, definidos da seguinte forma:

- a) **Decisivo** – decide com pouca informação. Esse decisor caracteriza-se por privilegiar o diálogo, utiliza pouco do planejamento, pouco respeito à hierarquia, prefere reuniões curtas e objetivas. Sua preferência é por tarefas bem definidas e opta pela resolução de um problema de cada vez. Adota um perfil democrático e delegativo, buscando resultados e não interferindo na tarefa delegada;
- b) **Flexível** – esse estilo se utiliza de pouca informação para tomar decisões, contudo busca analisar as alternativas apresentadas sob os mais variados aspectos, optando pela mais apropriada. Esse decisor costuma adaptar, flexibilizar e criar, adotando no planejamento a intuição. Prefere decidir baseando-se em discussões ampliadas, onde irá prevalecer a aceitação da maioria;
- c) **Hierárquico** – diferentemente dos estilos anteriores, este procura decidir utilizando o máximo de informações possíveis para alcançar a melhor solução. Preocupa-se com os métodos a serem utilizados e, conseqüentemente, com os resultados esperados. Enfatiza os ideais burocráticos, prejudicando a comunicação e inibindo, por vezes, a criatividade;
- d) **Integrativo** – utiliza-se de muita informação, gerando um grande número de alternativas possíveis para decidir. Valoriza a criatividade e a observação, quando define várias interpretações sobre os fatos. Suas decisões, usualmente, demoram a ser tomadas e podem ser modificadas, na busca de contemplar os interesses dos indivíduos e da organização; e
- e) **Sistêmico** – combina qualidades de outros estilos, tais como: planejamento de longo prazo, maximização do uso de informações, valorização e criatividade. Pauta-se na informação, provocando a coleta regular e cautelosa. Busca todos os recursos disponíveis para entender a situação, tais como: planilhas; mapas; gráficos; e fluxos, dentre outros.

Na visão de Robbins (2006), os decisores diferem em dois aspectos, ou seja: na forma de pensar e em relação a ambigüidade. No que tange a forma de pensar, alguns decisores são lógicos e racionais, enquanto outros são intuitivos e criativos. Em relação a ambigüidade, alguns decisores sentem a necessidade de estruturar as informações, enquanto outros conseguem processar muitos pensamentos ao mesmo tempo. Desta forma, o autor classificou os estilos decisórios em: diretivo; analítico; conceitual; e comportamental. Ito (2007) cita os estilos de tomada de decisão apresentados por Robbins (2006). O estilo diretivo apresenta

tolerância reduzida à ambiguidade e um modo de pensar mais racional. Concentram as decisões no curto prazo, procurando privilegiar a eficiência. As decisões são tomadas com base em poucas informações e alternativas. O estilo analítico tolera mais a ambiguidade, sendo mais racional. Levam em conta mais informações e alternativas quando comparado com o decisor diretivo. São cautelosos e mais adaptativos a novas situações. O estilo conceitual, visto que considera diversas alternativas, tem propensão a apresentar uma perspectiva mais ampla. Procuram encontrar soluções inovadoras para os problemas, sob o enfoque de longo prazo. O estilo comportamental, trabalhando em grupo, é receptivo a sugestões, pois procura evitar o conflito, quando tenta buscar o consenso para atender as realizações de seus pares e subordinados.

Ito (2007), no momento em que procurou analisar os depoimentos dos gestores da universidade pesquisada, percebeu a existência de três estilos decisórios. O respondente A teve um predomínio do perfil conceitual, por trabalhar dentro de uma perspectiva mais ampla e com uma gama de alternativas. O respondente C tem um perfil mais racional, tolerando mais a ambiguidade. Os respondentes B, D e E possuem características predominantemente diretivas, já que procuravam concentrar as decisões para assegurar a eficiência. Além dos tipos e dos estilos, também os modelos de tomada de decisão tem recebido atenção dos teóricos e pesquisadores das diferentes áreas do saber, conforme verifica-se na sequência desse documento.

2.4.4 Modelos de tomada de decisão

A palavra modelo geralmente é tratada sob diferentes prismas e interpretações. Em alguns casos, demonstra algo concluído e acabado, podendo ser utilizado para o entendimento da realidade da forma como foi elaborado. De outro lado, os modelos podem representar, segundo Sayão (2001) uma criação cultural, um “mentefato”, destinado a representar uma realidade, ou alguns dos seus aspectos, a fim de torná-los descritíveis qualitativa e quantitativamente e, algumas vezes, observáveis. Esse esquema conceitual é necessariamente limitado e aproximado como, de resto, o são todas as teorias científicas.

Segundo Capra (1983, p. 215),

o que torna a ciência tão bem-sucedida é a descoberta de que podemos utilizar aproximações. Se nos satisfizermos com uma ‘compreensão’ aproximada da natureza podemos descrever grupos selecionados de fenômenos, negligenciando outros que se mostrem menos relevantes. Assim podemos explicar muitos fenômenos em termos de poucos e, conseqüentemente, compreender diferentes aspectos da natureza de forma aproximada, sem precisar entender tudo ao mesmo tempo. Esse é o método científico: todas as teorias e modelos científicos são aproximações da verdadeira natureza das coisas; o erro envolvido na aproximação é, não raro, suficientemente pequeno para tornar significativa essa aproximação.

Assim, conforme verificado, os modelos de tomada de decisão descritos, a seguir, desempenham um papel importante como recurso metodológico e de orientação não só na área da administração e, sim para todas as áreas de conhecimento. Entende-se nesta tese, os modelos como esquemas conceituais limitados e aproximados e não como produtos concluídos.

2.4.4.1 Modelo burocrático

O modelo burocrático do processo decisório originou-se das descobertas realizadas nos trabalhos de Max Weber. Esse modelo pressupõe a dominação, baseando-se na autoridade racional/legal e se caracterizando pelos elementos do formalismo, impessoalidade e profissionalismo. Suas evidências, para que as organizações alcancem seus objetivos, estão centradas na análise das suas estruturas e na racionalidade dos processos, a fim de proporcionar a máxima eficiência. (WEBER, 1979). Nesse modelo, as características predominantes são: disciplina; especialização das funções; autoridade legal; carreira vertical e formalização; a existência de maior fluidez; inexistência de poucas linhas hierárquicas, com um núcleo operacional altamente profissional e autônomo; além da fragmentação dos objetivos que são ambíguos e contestados.

Na concepção de Baldrige *et al.* (1982), diversos modelos de organização são apresentados em organizações universitárias, nos diferentes países a que pertencem. Para os autores, existe uma série de aspectos que podem ser considerados comuns a todas elas, quais sejam: a) sistemas de hierarquia; b) determinação e divisão de tarefas; c) processo de tomada de decisão que estabelecem as políticas da instituição; d) administração rotineira que tende ao trabalho diário; e) seleção e recursos humanos baseados na competência técnica; e f) grau de profissionalização. Stroup (1966) citado por Moreno (2006), percebe que um conjunto de características do modelo weberiano são passíveis de ser encontradas na universidade: a

coordenação alcançada por meio da divisão de trabalho; as atividades padronizadas; utilização de critérios impessoais; hierarquia administrativa visível; e uso de regras e regulamentos formais.

Blau (1973), na mesma linha de raciocínio, argumenta que as instituições universitárias se caracterizam como burocráticas, pois empregam a divisão do trabalho e a hierarquização da administração. Contudo, o autor registra que as universidades diferem em relação a outras organizações ditas burocráticas, em função da baixa supervisão do trabalho, ausência de regras claras sobre o desempenho e responsabilidade acadêmica, bem como grau de descentralização administrativa da autoridade. O autor considera, ainda, altamente necessárias ao processo acadêmico, tanto as incoerências existentes entre a severidade e a disciplina preconizadas pela burocracia, quanto a flexibilidade e inovação dos mesmos, resultando em uma forma descentralizada de burocracia, típico das atividades desenvolvidas pelos profissionais da educação que detêm relativo controle sobre seu próprio trabalho.

Na mesma linha de pensamento, Leitão e Baldrige (1982) admitem que a autoridade se faça de forma legítima e formalizada, mas, na sua concepção, quando se refere ao ambiente universitário, o modelo burocrático não considera os tipos de influência gerados pelos poderes informais, que produzem certa interferência nos grupos constituídos, ocasionando, por vezes, conflitos de interesse nos mais variados segmentos que compõem a organização. O modelo burocrático atenta para os aspectos formais da estrutura, não considerando o processo como sendo dinâmico e desconsiderando a ação ou movimento organizacional, que se revestem de questões políticas e conflitos de interesses.

O modelo proposto por Mintzberg (1995) de configuração estrutural, conjuga tanto características do modelo de organização burocrática, assim como da burocracia profissional. No entender de Mintzberg e Quinn (2001), três níveis de tomada de decisão podem ser verificados: a) julgamento profissional – baseadas nas necessidades dos usuários, das afiliações profissionais e agências subsidiárias; b) ordem administrativa – influenciada pelo governo, pelas afiliações políticas, necessidades do ramo dos negócios pelo público-alvo e investimento de doadores; e c) escolha coletiva – com forte influência dos clientes e das necessidades socioeconômicas que funcionam como moderadores dos interesses coletivos e individuais.

Mintzberg (1995, p. 198) ao comentar sobre as características da burocracia profissional, ressalta que:

[...] a burocracia profissional para coordenar apóia-se na padronização de habilidades e em seus parâmetros associados para delinear o treinamento e a doutrinação. Ela admite especialistas grandemente treinados e doutrinados – os profissionais – para o núcleo operacional, e então fornece a eles considerável controle sobre seu trabalho.

Segundo Hardy e Fachin (2000), a comunidade não-acadêmica, referenciada por Mintzberg (1995), é composta pelos colaboradores de apoio administrativo, que se encontram a mercê de uma estrutura burocrática hierarquizada, tipicamente concebida pelo pensamento weberiano. A estrutura hierárquica cria a necessidade de definição de processos para que possam ser contemplados aspectos como, aquisição de equipamentos, contratação de profissionais, elaboração de folha de pagamento, dentre outros aspectos meramente administrativos.

Quando as universidades se espelham e assumem sua condição de organização burocrática, orientam-se basicamente para as questões internas, despreocupando-se com os movimentos e ações advindos do ambiente externo. A universidade se reveste da autonomia constitucional e, muitas vezes, ignoram as mudanças provenientes do ambiente externo. Teixeira (1988) reforça essa afirmação quando salienta que a universidade volta-se para o próprio umbigo, em um sistema fechado que não considera as pressões políticas e sociais.

Parnoff (2007, p. 57) é enfática quando afirma que:

O poder e a responsabilidade estão descentralizados na medida em que o que une as pessoas entre si é a adesão a valores profissionais, ao invés de objetivos organizacionais. Destaca a importância da inserção dos novos integrantes na equipe, pois é através dessa socialização que os novos membros irão integrar-se ao sistema, comprometendo-se com as padronizações institucionalizadas. Também, na burocracia profissional, o que distingue suas características da burocracia tradicional é o poder e a responsabilidade, os quais estão descentralizados e não centralizados.

Moreno (2006) comenta que as decisões coletivas mais relevantes da organização profissional tendem a sofrer influência dos processos colegiados e políticos, sendo pressionadas pelo modelo da anarquia organizada (ou modelo da lata de lixo), incentivando certo tipo de casualidade de um lado (decisões menos importantes) e intervenções analíticas do outro, fomentando certa racionalidade.

Porto (2004), ao discutir o comportamento do decisor e as características da decisão do desenvolvimento tecnológico por meio da cooperação empresa-universidade, constatou que: a) as organizações que decidiram cooperar possuem uma área de P&D formalizada; b) as organizações que cooperam com a universidade apresentam processo de tomada de decisão mais formalizado, com parâmetros que limitam a autonomia do decisor; c) a natureza das

incertezas está mais relacionada à maneira como o processo de tomada de decisão ocorre dentro da empresa, caracterizando-se como decisão racional. De outro lado, as empresas que não colaboram possuem uma atitude de descrédito em relação à possibilidade da ocorrência da decisão racional fundamentada em informações estruturadas.

O Quadro 9 sumariza as características do modelo de tomada de decisão burocrático.

Quadro 9 – Características do modelo de tomada de decisão burocrático

Características do modelo de tomada de decisão burocrático
Hierarquia de autoridade claramente definida com três ou mais níveis de autoridade.
Regras e normas específicas que regulam todos os órgãos universitários, uma composição e competência.
Atos, decisões e regras administrativas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais e específicos.
Especialização funcional que determina a divisão do trabalho de direção e de execução, por área de conhecimento.
Seleção de candidatos a cargo diretivo e docente, realizada com base nas qualificações técnicas de provas e títulos.
Sistema de promoção de conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos fundamentos teóricos discutidos por Weber (1979), Baldrige *et al.* (1982) e Moreno (2006).

O modelo burocrático de tomada de decisão leva em conta os procedimentos formais, enquanto que o modelo político de tomada de decisão considera a negociação e a barganha como elementos fundamentais na tomada de decisão em organizações.

2.4.4.2 Modelo político

O modelo de tomada de decisão político é resultado de um processo onde os decisores alcançam os objetivos no momento em que conseguirem êxito em suas estratégias, para satisfazer interesses e objetivos de indivíduos e/ou de grupos dentro da organização. A razão política é o princípio norteador. Os decisores, nesse modelo, podem ser comparados a jogadores, estando em jogo o poder. Os objetivos, expectativas e ponto de vista de cada jogador vão determinar sua posição no jogo. Suas estratégias incluem influência, conflitos,

acordos políticos, barganhas e estratégias, componentes naturais deste jogo (ANASTASSOPOULOS *et al.*, 1991).

O modelo político de tomada de decisão, segundo Allison (1971), resulta de metas e preferências distintas de seus decisores, correlacionadas às escolhas que necessitam ser feitas quando da tomada de decisão. As seguintes características são inerentes ao modelo político de tomada de decisão, na concepção de Zanella (1999): a) visto que predomina o jogo político, com grupos distintos atuando em diferentes direções, almejando diferentes interesses, a tomada de decisão não denota uma escolha racional; b) predominam os conflitos, a negociação e a barganha, já que os decisores detêm diferentes pontos de vista em relação às decisões; c) a capacidade e a habilidade do decisor encontram-se relacionadas ao seu poder ou posto hierárquico, igualmente como em relação ao poder que o decisor possui para negociar com os outros decisores; d) a intuição e a sensibilidade do decisor ganham relevância ao longo do processo de tomada de decisão; e e) o processo de tomada de decisão é maleável, tendo em vista o jogo que pode ser estabelecido entre os atores quando da tomada de decisão.

Dessa forma, as soluções alcançadas nesse processo decisório não podem ser avaliadas em padrões racionais (LINDBLON, 1981). A racionalidade de seus jogadores resume-se apenas ao campo pessoal. Coletivamente, o jogo político prevalece (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992; CHOO, 2006; ITO, 2007; ALVES, 2007; BIN; CASTRO, 2007; SAUAIA; ZERRENNER, 2009). Na visão de Miller, Hikson e Wilson (*apud* ALVES, 2007, p. 51),

Os jogos de poder utilizados para influenciar e ajustar as decisões a interesses particulares ou paroquiais é resultado, principalmente, de como as entidades são organizadas. Organizações cujas estruturas são formadas por divisões, setores, departamentalizada, incorrem, inexoravelmente, em fragmentação, o que, por sua vez, leva estas unidades descentralizadas a formular seus conjuntos de regras e objetivos e cria interesses, especificidades e prioridades específicos a cada um.

Para Sauaia e Zerrenner (2009), nas organizações os gestores são incitados atender as preferências de grupos de interesses distintos, tais como: acionistas; clientes; governo, dentre outros, levando o gestor a lidar com objetivos divergentes, recursos limitados e falta de tempo hábil para selecionar e desenvolver estratégias adequadas de decisão. O modelo político difere-se dos demais modelos de decisão, visto que dele fazem parte diversos atores, os quais disputam entre si em um jogo político, onde as decisões são consideradas resultados de processos de barganha (BIN; CASTRO, 2007). No processo decisório político a anuência em relação aos objetivos a serem alcançados é limitada, ocasionando o comprometimento de outros modelos de tomada de decisão. Para Baldrige (1982), alguns pressupostos básicos

marcam definitivamente o processo decisório político, tais como o predomínio da inatividade, ou se pequenos grupos, e não todos os membros da organização, são responsáveis por tomar as decisões. Isto se deve ao fato de que a maior parte desses membros não se envolve no processo, deixando os administradores tomarem as principais decisões.

Nesse modelo, pequenos grupos responsabilizam-se mais efetivamente da decisão, ao passo que a maior parte dos membros participa do processo de maneira fluida e temporária, ou seja, somente de algumas decisões. Isto ocorre porque as reuniões decisórias não contam com a participação diligente da maioria. Ocorre, ainda, a desagregação em grupos de interesse com objetivos e valores desiguais, resultantes de funções profissionais e ideológicas distintas, provocando uma convivência em um estado de 'coexistência armada'. Por tratar-se de um sistema social fragmentado e dinâmico, o conflito é considerado normal e ocorre em grau elevado. Sendo assim, o processo decisório tende a ser intensamente negociado e, tal como salientam Allison e Zelikow (1999), é originado de múltiplas fontes, tanto internas como externas. Para chegar às decisões, os dirigentes têm a incumbência de defrontar os conflitos gerados e vencer tanto as restrições internas quanto externas.

Apesar de Allison e Zelikow (1999) discutirem o modelo decisório político no âmbito governamental, é possível transpor suas considerações também para o contexto não governamental, como é o caso das universidades. Na análise do processo decisório do grupo, os autores advertem que alguns fatores devem ser tomados mais seriamente, bem como seus efeitos sobre as escolhas e ações, a saber: alta qualidade de decisões; participantes e regras do processo decisório; pensamento do grupo; questões relativas a estruturas de apresentação do problema, além de decisões complexas e ações conjuntas.

Ao longo do processo decisório político, os participantes buscam desorganizar as percepções da parte adversária por meio de táticas, que visam sugerir que as mesmas não eram suficientemente necessárias ou ainda realistas. No contexto universitário, existe uma propensão a relações ainda mais tumultuadas, tendo em vista que dela fazem parte grupos de indivíduos de natureza diferenciada, os quais possuem preferências e interesses divergentes (BIRNBAUM, 1988).

Por ser a universidade um sistema pluralista, Baldrige (1982) sugere a adoção de um modelo político de tomada de decisão para as universidades, tencionando a inclusão de fatores de consenso e processos burocráticos. Afirma o autor que o processo de tomada de decisões em universidades obedece muito mais a parâmetros políticos do que àqueles denominados

burocráticos, ficando estas a cargo de uma minoria. No modelo político, os princípios básicos mais evidenciados são: a) em qualquer organização complexa existe o conflito e o mesmo deve ser esperado; b) blocos de poder e grupos de interesse são comuns nas organizações de ensino superior, os quais se esforçam para que a prioridade de seus valores e metas seja garantida; c) pequenos grupos da elite do poder detêm o controle de muitas das principais decisões; d) a tendência democrática é semelhante à da sociedade em que encontra-se inserida; e) ocorre uma extrapolação dos limites da autoridade formal do sistema burocrático em função pressão política e a barganha pelos interesses dos grupos; e f) as decisões dentro da universidade sofrem poderosa influência de interesses de grupos externos.

A riqueza do modelo político excede a lógica mais simplista e linear dos outros modelos de decisão, especialmente no que se refere às estratégias quanto as relações de poder inerentes ao processo estratégico (PFEFFER; SALANCIK, 1974; HAMBRICK, 1981). Alves (2007, p. 100), no momento em que analisou o processo decisório em uma Universidade, constatou contradições na interpretação do processo decisório, comprovando o caráter subjetivo do fenômeno organizacional. Na interpretação da autora, foi possível perceber, a partir dos depoimentos coletados, situações de conflito, disputa e influência resultante dos interesses divergentes. Segundo a autora, o comportamento de negociação foi visível no começo do processo de tomada de decisão, no momento em que os envolvidos no processo procuraram negociar, visando assegurar os interesses próprios ou paroquiais em detrimento do interesse comum da universidade, enquanto outros entrevistados interpretaram o processo decisório como consensual, apesar dos interesses divergentes, parecia haver um sentimento de cooperação em busca de um objetivo maior, um interesse no bem-comum como defendido pelo modelo colegiado. Pereira e Barbosa (2008), em seu estudo junto a uma escola especializada, constataram que duas sócias vivem um momento de barganha ‘implícita’, ao defenderem aquilo que entendem ser mais vantajoso, buscando assim o apoio uma da outra.

O Quadro 10 sumariza as características do modelo de tomada de decisão político.

Quadro 10 – Características do modelo de tomada de decisão político

Características do modelo de tomada de decisão político
O conflito é natural e deve ser esperado em qualquer organização complexa.
Nas universidades, encontram-se diversos blocos de poder e grupos de interesse que se esforçam para garantir a prioridade de seus valores e metas.
Muitas das principais decisões são controladas por pequenos grupos da elite do poder.
A tendência democrática é similar da sociedade em que está inserida.
A pressão política e a barganha pelos interesses dos grupos ultrapassam os limites da autoridade formal do sistema burocrático.
Interesses de grupos externos também exercem poder sobre as decisões nas Universidades.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir os fundamentos teóricos discutidos por Lindblon, 1981; Baldrige, 1982; Eisenhardt; Zbaracki, 1992; Allison e Zelikow, 1999; Choo, 2006; Ito, 2007; Alves, 2007; Bin; Castro, 2007; Sauaia; Zerrenner, 2009.

A partir dos argumentos apresentados, até então, o processo de tomada de decisões em universidades obedece muito mais a parâmetros políticos do que àqueles denominados burocráticos. Como rejeição ao modelo burocrático, surge o modelo colegiado de tomada de decisão.

2.4.4.3 Modelo colegiado

Os primeiros estudos acerca do modelo colegial, segundo Parnoff (2007) foram realizados por Beyer e seus colegas (LODAHL; GORDON, 1972, 1973; BEYER; LODAHL, 1976; BEYER, 1982), quando se buscou um entendimento a respeito da natureza dos departamentos universitários, ou seja, se são instituições burocráticas ou colegiadas. O modelo colegiado surgiu, desta forma, como desaprovação ao modelo burocrático para as universidades. No meio universitário, os professores têm a propensão de não se submeter às decisões burocráticas, reclamando o direito de participar de decisões que sejam de interesse da comunidade universitária. O que se percebe, dessa forma, é o surgimento de conflitos entre professores e funcionários burocratas. Embora a colegialidade tenha sido destacada como visão tradicional da gestão da academia, Parnoff (2007) argumenta acerca da baixa produção

acadêmica sobre o processo decisório consensual. No entanto, para a autora, a lealdade e o comprometimento dos membros ligam-se fortemente aos objetivos organizacionais.

Mintzberg *et. al.* (2006) ao abordar o modelo colegial, destacam que esse modelo considera qualquer comportamento que seja motivado por uma preocupação com o bem da instituição. Assim, o modelo colegiado, segundo Millet (1980), Alves (2007), Ito (2007), Parnoff (2007), Leitão (2010) e Oliveira (2010), tem a concepção de participação da comunidade universitária, principalmente dos docentes, na condução dos trabalhos da universidade. Deveria estar a cargo desses a prescrição e formulação dos propósitos; as políticas; os programas; e os orçamentos ligados à instrução, às pesquisas e aos serviços públicos da universidade. O professor universitário, de acordo com esse modelo, é tecnicamente competente e habilitado para tomar as decisões que lhe cabem, sendo tendenciosos à liberdade no que se refere às limitações organizacionais. Por conseguinte, no colegiado as decisões são tomadas consensualmente, sendo exposto como o mais razoável método de organização universitária. Baldrige (1982) destaca o fato de que a Tomada de Decisão, pela dinâmica do consenso, enfatizada por Millet (1980), negligencia as discussões prolongadas que precedem as decisões e o consenso. Na realidade, o “consenso” é unicamente a vitória efêmera de um grupo sobre o outro.

Para ilustrar a questão, Leitão (2010, p. 121-122), em seu estudo realizado com as Instituições de Ensino Superior, cita o exemplo de uma decisão tomada no âmbito do colegiado. A decisão tomada foi: “Decidiu-se reestruturar as grades curriculares dos cursos, de maneira a reduzir os custos e as mensalidades, principalmente nos cursos em que foi observado maior decréscimo no número de candidatos para o último processo seletivo”. De acordo com os depoimentos coletados tem-se o que segue:

Dirigente – ‘A decisão foi tomada de forma colegiada, nós fizemos uma reestruturação curricular em todos os cursos para que pudéssemos reduzir as mensalidades. Mas é muito difícil fazer isso e poder responder judicialmente aos questionamentos. Por isso fizemos isso em apenas três cursos em que sentimos mais o ‘baque’, ou seja, começamos a perceber o decréscimo das matrículas e também em relação a transferências. Também reduzimos o valor das licenciaturas. Conseguimos reverter o processo de evasão. Ela se baseou muito pelo processo de matrícula’.

PI – ‘A decisão foi tomada de forma coletiva. É uma característica da nossa Universidade ouvir bastante os nossos pares. Através de reuniões de colegiados e da Reitoria fomos formatando a nossa estratégia. Entretanto, todo o processo foi muito mais emocional do que racional’.

Dirigente – ‘A decisão foi tomada de forma colegiada, nós fizemos uma reestruturação curricular em todos os cursos para que pudéssemos reduzir as mensalidades’.

Para Leitão (2010), as decisões relatadas se aproximam muito mais dos modelos comportamentais ou daqueles que concebem a decisão, não simplesmente como uma escolha entre alternativas, mas como o resultado de um processo de construção de significados sobre o que está acontecendo, como comentado por Mintzberg e Westley (2001), March (2009) e Oliveira (2010) constatou em sua pesquisa que:

A Universidade Federal Beta possui um processo decisório colegiado, e com relação à apresentação das possíveis decisões e da discussão da melhor alternativa, os impactos dessas escolhas são quantificados, pois sua implementação pode influenciar a Instituição como um todo. Mesmo que tenha a possibilidade desta decisão ter conseqüências em diversos setores, somente 33,3% dos participantes da pesquisa realizam o monitoramento das alternativas implantadas, para verificar se os resultados esperados foram cumpridos.

Parnoff (2007), por sua vez, comenta que a colegialidade é a descentralização dentro da subunidade em que o corpo docente exerce uma forte influência no processo decisório. No entanto, percebe-se certa centralização, sob a ótica da burocracia, já que o corpo docente exerce baixo poder de influência, quando comparado com a autonomia do chefe de departamento. Quanto à autonomia da subunidade em relação à administração central, a autora argumenta que, sob uma administração influente, o departamento poderia atuar num sistema centralizado, ou então, descentralizado, com uma subunidade forte em que o corpo docente seja influente, caracterizando-se, assim como colegial. Por fim, para a autora, a descentralização pode existir sem a colegialidade.

A pesquisa realizada por Ito (2007), sobre a tomada de decisão em duas Instituições de Ensino, sendo uma federal e outra particular comunitária, revelou, segundo a percepção dos pesquisados, que as decisões tomadas nos colegiados superiores acontecem de maneira lenta, não acompanhando as necessidades da demanda do cotidiano. De acordo com os pesquisados da universidade particular comunitária os respondentes afirmaram que:

Respondente A: os conselhos superiores da Universidade poderiam ter papel mais ativo, de proposição. Para ele, o Conselho Universitário é lento e a Universidade é mais rápida. [...] o Respondente C acredita que muito dos problemas que vivenciam, são reflexos dessa morosidade, referindo-se à estrutura colegiada. [...] o Respondente E defende a idéia de que na empresa privada, você tem 'a caneta e a tinta' para decidir na hora. O órgão público sempre depende de uma ação de alguém autorizar ou não. Observa que seu poder de decisão é menor e exemplifica com um procedimento de contratação de professores. Caso precise contratar um professor, é necessário convocar um colegiado, fazer a exposição de motivos para contratação, apresentar o currículo do professor, para obter a concordância ou não do colegiado. Na iniciativa privada, você analisa o currículo do professor, caso ele atenda as necessidades, é contratado. [...]. De forma metafórica, afirma que a instituição pública é um paquiderme. Ele não sabe a força que tem para o tamanho que tem. O Respondente B afirma que a morosidade da Tomada de Decisão no âmbito dos colegiados permeia pelos tipos de relacionamentos estabelecidos no contexto organizacional. Avalia que os colegiados não são bons ou maus por natureza, e

ressalta que a aplicação que se tem deles é que os tornam bons ou maus. Ou seja, os colegiados possuem ranços políticos e as decisões não são tomadas com objetivos institucionais, e sim, com o objetivo de favorecer determinados grupos, interesses pessoais ou ideológicos. Considera que o sistema não é bom ou ruim, o uso que se faz dele é que atravança a Tomada de Decisão. (ITO, 2007, p. 85-86).

De outro lado, para o respondente B da universidade federal pesquisada:

[...] a estrutura colegiada deve existir. Porém, quando não há maturidade do grupo sobre representatividade e espaço público, fica difícil encaminhar as demandas, causando transtornos na tomada de decisão. A estrutura colegiada, característica singular das Universidades, que representa a pluralidade, a universalidade e a igualdade dentre os pares necessita ser repensada para atender as demandas cada vez mais rápidas, sem abandonar a essência universitária. É necessário que novos modelos de decisão sejam criados para que a estrutura seja flexibilizada e as tornem mais ágeis. O Respondente D afirma que a Universidade Pública recebe uma cobrança muito forte da comunidade. Mesmo que as respostas sejam tomadas de forma rápida, à concepção que a sociedade tem do espaço público é de uma máquina engessada e burocrática. (ITO, 2007, p. 120).

Por fim, Alves (2007) em seu estudo, chegou à conclusão de que os processos de tomada de decisão coletivos e democráticos dão condições para os indivíduos identificarem um número maior de alternativas para serem analisadas, além de contribuírem com soluções mais complexas, gerando mais opções, por considerar os diversos aspectos do problema. O Quadro 11 apresenta a sumarização das características do modelo colegiado de tomada de decisão.

Quadro 11 – Características do modelo colegiado de tomada de decisão.

Características do modelo colegiado de tomada de decisão.
Os acadêmicos têm tendências a não se submeterem ao processo hierarquizado da burocracia.
A participação da comunidade acadêmica nas tomadas de decisão é temporária.
A comunidade docente tende a administrar seu próprio trabalho, por meio da autoridade profissional.
Os funcionários burocratas tendem a administrar com menor influência.
As decisões são tomadas por consenso.
O docente é tecnicamente competente para tomar suas próprias decisões.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos fundamentos teóricos discutidos por: Lodahl; Gordon, 1972, 1973; Beyer; Lodahl, 1976; Beyer, 1982; Mintzberg e Westley, 2001; Parnoff, 2007; March, 2009 e Oliveira, 2010.

Como exposto até o momento, as decisões no âmbito da universidade podem ser guiadas pelo modelo burocrático, político e colegiado. No modelo anarquia organizada, as

decisões são caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologia obscura e a participação fluída, como se pode verificar na sequência desse documento.

2.4.4.4 Modelo anarquia organizada

Em contraposição aos modelos de tomada de decisão, até então discutidos, March e Olsen (1976) criaram um modelo para atender a ambientes fortemente ambíguos, denominado de “anarquias organizadas”, também conhecido como “Modelo da Lata de Lixo”. Neste modelo, preferências problemáticas, tecnologia obscura e participação fluída caracterizam as decisões (ITO, 2007; PIMENTA, 2007; LEITÃO, 2010; OLIVEIRA, 2010). São verificados dois fenômenos cruciais, ou seja, de um lado, a ambiguidade dos objetivos, contrária à racionalidade instrumental (Weber) de objetivo claramente definido e, de outro lado, o padrão aleatório de atenção por parte dos participantes, isto é, o modelo subverte a lógica solução-problema para a lógica problema-solução. As decisões são decorrentes de quatro importantes elementos: problemas; soluções; participantes; e oportunidades. O processo decisório ocorre em meio a escolhas que buscam por problemas e vice-versa, bem como de soluções que buscam por problemas para serem resolvidos e vice-versa, ou seja, as soluções são preexistentes aos problemas. Dessa forma, entende-se que os indivíduos vão até uma lata de lixo repleta de problemas na ânsia de resolvê-los. (MARCH; OLSEN, 1976).

Bethlen (1987) entende que, ao longo do processo decisório, seus participantes depositam na lata de lixo problemas, bem como soluções variadas, à medida que estes ocorrem. Para o autor, nesse modelo, a tomada de decisão ocorre quando existe uma coincidência de conexão de fatores tais como: problemas com insatisfações relativas ao desempenho ou atividades; submissão de ideias ou produtos com soluções; disponibilidade de participação no processo com seus participantes; momento da tomada de decisão com oportunidades de escolha. A sorte e o *timing* são elementos importantes na tomada de decisão no modelo da lata de lixo, segundo Eisenhardt e Zbaracki (1992). Nesse modelo, não há uma visão clara, tanto do ponto de partida quanto de chegada. Seus decisores, da mesma forma, se mostram em dúvida, visto que não se definem em suas preferências, vagueando dentro e fora da decisão, e acabando por tomar suas decisões de maneira fortuita.

Cohen, March e Olsen (1972) consideram as universidades como anarquias organizadas, apresentando a estas um modelo de tomada de decisão eminentemente complexo. Segundo os autores, as universidades possuem características singulares e estruturas obscuras. Além disso, têm sido incitadas com relação a metas e prestam serviços a clientes que requerem participar do processo de decisão. Os autores sugerem ainda que, visto que seus profissionais requerem um controle notável sobre os processos de decisão da instituição a que pertencem, e considerando sua grande vulnerabilidade em relação ao ambiente e aos clientes que servem, sua tecnologia deve ser holística e não rotineira. Referem ainda que no modelo de anarquia organizada existente dentro de uma universidade, seus dirigentes têm como meta facilitar o processo de decisão por meio da negociação e não de imposição, diferindo sobremaneira da burocracia organizada. Sobre este modelo, Santiago *et al* (2003, p. 85) esclarece que:

As universidades apresentam-se, assim, como organizações pobremente estruturadas, que recorrem pouco à coordenação explícita entre os atores e têm uma grande dificuldade em ordenar escolhas e prioridades e em especificar os próprios processos envolvidos no ensino e na aprendizagem. [...] Se por um lado, a burocracia e a colegialidade podem permitir compreender melhor determinados aspectos ligados às estruturas e processos de decisão, por outro, as dinâmicas das universidades são suscetíveis, igualmente, de ser apreendidas como sistemas de ação, com base nas noções de estratégia dos atores, de ‘anarquia organizada’ e de micro-sistema político.

Para Mintzberg *et al.* (2006), na burocracia profissional, é razoável que as decisões sejam tomadas, segundo o modelo de “lata de lixo”. Nas estruturas onde existem muitas comissões, com um alto nível de complexidade, a tendência é prevalecer o processo decisório do tipo “lata de lixo”. Para Baldrige (1982), no meio acadêmico, em vez de as decisões serem tomadas, elas acontecem. Os problemas existentes tornam-se recorrentes, pois grupos de interesse interferem no processo decisório, gerando conflitos nas relações interpessoais. Dessa forma, as soluções propostas nunca são definitivas e novas decisões posteriores fazem-se necessárias. De acordo com Baldrige (1982), a tomada de decisão pela dinâmica do consenso, enfatizada por Millet (1980), negligencia as discussões prolongadas que precedem as decisões e o consenso.

Por fim, segundo Leitão (2010), mesmo que os modelos de tomada de decisão auxiliem os gestores a decidir, na prática as decisões ocorrem de uma maneira muito mais desordenada e fluida do que os modelos prescrevem. Por isso, aproximar a relação entre processo decisório e informação da dimensão humana parece ser a perspectiva que deva ser mais explorada como campo de pesquisa. Maba (2010) cita a pesquisa realizada por Castilho

(2006) que procurou verificar junto às universidades privadas do Distrito Federal, os modelos de tomada de decisão predominantes. O autor chegou a conclusão de que não existe um único modelo de decisão, e sim, de que prevaleciam dois modelos de tomada de decisão, ou seja, o racional burocrático e o da anarquia organizada. O autor também constatou que as IES pesquisadas não possuíam planejamento, assim como não utilizavam instrumentos adequados para tal finalidade.

Para Villas-Boas (2008 *apud* MABA, 2010, p. 103), em termos de planejamento estratégico e de processo decisório em IES “não existe receita de bolo”. “Suas características básicas, entretanto, devem estar presentes: orgânico desburocratizado, aberto a absorção das características próprias de cada instituição e desenvolvido sob medida ao DNA e a cultura imperativa em cada organização”. Tenório (2007, p. 28) continua dizendo que “a autoridade do poder decisório deve estar nas mãos dos que estão perto das fontes de informações e nas mãos de quem tem *know-how* para interpretá-las e agir conforme a situação demanda”. O Quadro 12 apresenta a sumarização das características do modelo anárquico de tomada de decisão.

Quadro 12 – Características do modelo anarquia organizada de tomada de decisão.

Características do modelo anarquia organizada de tomada de decisão
As universidades possuem objetivos vagos, ambíguos e, muitas vezes, conflitantes.
Os profissionais que nela atuam requerem autonomia para a execução de suas tarefas, exigindo participação no processo decisório.
A tecnologia utilizada é difusa, não permitindo o estabelecimento de rotinas, prevalecendo o atendimento diferenciado aos clientes.
A clientela atendida pelas organizações universitárias tem necessidades diferenciadas e muitas vezes, consegue obter participação no processo institucional de tomada de decisão.
Os gestores universitários não planejam. Organização centrada em órgãos colegiados.
As decisões não são definitivas, e o problema acaba retornando várias vezes aos órgãos colegiados competentes.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos fundamentos teóricos discutidos por: Cohen, March E Olsen, 1972; Baldrige, 1982; Ito, 2007; Pimenta, 2007; Leitão, 2010; Oliveira, 2010.

No Quadro 13 é apresentada uma síntese das características dos modelos de tomada de decisão discutidos pelos estudiosos da área já citados neste documento, complementados pelas sínteses elaboradas por Silva (1991), Zanela, Freitas e Becker (1998).

Quadro 13 – Principais características dos modelos de decisões no contexto da gestão universitária

BUROCRÁTICO	COLEGIADO	POLÍTICO	ANÁRQUICO
<p>Hierarquia de autoridade claramente definida com três ou mais níveis de autoridade.</p> <p>Regras e normas específicas que regulam todos os órgãos universitários, uma composição e competência.</p> <p>Atos, decisões e regras administrativas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais e específicos.</p> <p>Especialização funcional que determina a divisão do trabalho de direção e de execução, por área de conhecimento.</p> <p>Seleção de candidatos a cargo diretivo e docente, realizada com base nas qualificações técnicas de provas e títulos.</p> <p>Sistema de promoção de em conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição.</p>	<p>Os acadêmicos têm tendências a não se submeterem ao processo hierarquizado da burocracia.</p> <p>A participação da comunidade acadêmica nas tomadas de decisão é temporária.</p> <p>A comunidade docente tende a administrar seu próprio trabalho, por meio da autoridade profissional.</p> <p>Os funcionários burocratas tendem a administrar com menor influência.</p> <p>As decisões são tomadas por consenso.</p> <p>O docente é tecnicamente competente para tomar suas próprias decisões.</p>	<p>O conflito é natural e deve ser esperado em qualquer organização complexa.</p> <p>Nas universidades, encontram-se diversos blocos de poder e grupos de interesse que se esforçam para garantir a prioridade de seus valores e metas.</p> <p>Muitas das principais decisões são controladas por pequenos grupos da elite do poder.</p> <p>A tendência democrática é similar a da sociedade em que está inserida.</p> <p>A pressão política e a barganha pelos interesses dos grupos ultrapassam os limites da autoridade formal do sistema burocrático.</p> <p>Interesses de grupos externos também exercem poder sobre as decisões nas Universidades.</p>	<p>As universidades possuem objetivos vagos, ambíguos e muitas vezes conflitantes.</p> <p>Os profissionais que nela atuam requerem autonomia para a execução de suas tarefas, exigindo participação no processo decisório.</p> <p>A tecnologia utilizada é difusa, não permitindo o estabelecimento de rotinas, prevalecendo o atendimento diferenciado aos clientes.</p> <p>A clientela atendida pelas organizações universitárias tem necessidades diferenciadas e muitas vezes, consegue obter participação no processo institucional de tomada de decisão.</p> <p>Os gestores universitários não planejam. Organização centrada em órgãos colegiados.</p> <p>As decisões não são definitivas, e o problema acaba retornando várias vezes aos órgãos colegiados competentes.</p>

Fonte: Adaptado de Moreno (2006).

A partir dos argumentos citados, percebe-se que:

- a) **no modelo burocrático de tomada de decisão**, nota-se que as decisões são tomadas, segundo a hierarquia de autoridade, regras e normas específicas, atos e regras administrativas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e

regulamentos gerais, onde a especialização funcional determina a direção e a execução do desenvolvimento das atividades;

- b) no **modelo político de tomada de decisão** observa-se a existência de muitos interesses, tanto pessoais quanto de grupos que batalham entre si na busca por recursos limitados. Assim, a informação é seletivamente divulgada, bem como ocorre o uso político de leis e regulamentos visando beneficiar os próprios objetivos. As decisões sucedem de jogos de poder, negociação e consensos obtidos, onde a maximização é vista sob a ótica política e não econômica;
- c) no **modelo de tomada de decisão colegiado**, há consenso entre pares na tomada de decisão, e nele a autoridade é expressa pela competência profissional. Tem como premissa a participação da comunidade acadêmica, com ênfase na participação docente, proporcionado a estes profissionais um elevado grau de influência no processo decisório, especialmente a frente dos trabalhos da universidade; e
- d) no **modelo de anarquia organizada** são verificados dois fenômenos cruciais, ou seja, de um lado, a ambiguidade dos objetivos, contrária à racionalidade instrumental de objetivo claramente definido e, de outro lado, o padrão aleatório de atenção por parte dos participantes, isto é, o modelo subverte a lógica solução-problema para a lógica problema-solução. As decisões são decorrentes de quatro importantes elementos: problemas; soluções; participantes; e oportunidades.

O modelo de tomada de decisão dominante em organizações universitárias pode influenciar as decisões tomadas quando da elaboração do orçamento. O capítulo, a seguir apresenta a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa objeto do presente estudo.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia da pesquisa compreende a classificação, a especificação do modelo de análise e o delineamento da pesquisa, assim como do objeto, do sujeito e dos participantes da pesquisa. Também são verificadas as técnicas de coleta, de tratamento dos dados e as limitações do estudo.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa em pauta é do **tipo exploratório**, pelo fato de ter como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos, ideias, para a formulação de abordagens mais condizentes com o desenvolvimento de estudos posteriores. Por esta razão, a pesquisa exploratória constitui a primeira etapa do presente estudo para familiarizar o pesquisador com o assunto que se procura investigar.

É **descritiva** no momento em que o pesquisador procura descrever a realidade como ela é, sem se preocupar em modificá-la. Todavia, a mesma tem caráter **avaliativo**, enfatizado na avaliação dos modelos de tomada de decisão que influenciaram as decisões tomadas quando da elaboração do orçamento público na UDESC. Também, se verifica o caráter avaliativo, no momento em que se confronta os fundamentos teóricos com os resultados obtidos no presente estudo (RICHARDSON, 1989; SELTZ *et al*, 1987).

3.2 MODELO DE ANÁLISE

O modelo de análise da pesquisa engloba dois momentos, ou seja, um quantitativo e outro qualitativo: o **Momento 1 compreende a fase exploratória; e o Momento 2 a fase descritiva** da pesquisa.

O **Momento 1 – fase exploratória** – de cunho quantitativo, tem por objetivo identificar via questionário estruturado, as posições dos pesquisados frente as situações-

problema elaboradas pelo pesquisador, envolvendo as categorias de análise gerais e específicas relacionadas aos modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada). A partir das respostas atribuídas pelos pesquisados para cada situação-problema, pode-se identificar as preferências destes em relação aos modelos de tomada de decisão, que mais orientaram/influenciaram as decisões de *Custeio e de Investimentos*, quando da elaboração do orçamento da UDESC no período de 2004 a 2011. O *orçamento de custeio* envolveu a análise dos elementos de despesa: a) orçamento de material de consumo, como no caso de combustíveis; b) distribuição orçamentária de despesas com serviços de pessoa jurídica; c) distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física; d) despesas de custeio relacionadas às passagens; e e) financiamentos de diárias. O *orçamento de investimentos* abrangeu a análise dos elementos de investimentos: a) obras demandadas na UDESC; e b) aquisição de equipamentos (material permanente).

O **Momento 2 – fase descritiva** – de cunho qualitativo, tem por objetivo coletar dados via **entrevista semiestruturada**, envolvendo questões elaboradas a partir da revisão bibliográfica e dos conceitos e das categorias gerais de análise constantes no Quadro 17, com objetivo de checar junto aos entrevistados, os resultados coletados no **Momento 1 – fase exploratória**, além de outras informações para complementar o entendimento do objeto pesquisado.

Os Momentos 1 e 2 foram complementados com dados e informações do contexto – o contexto externo refere-se ao ambiente legal, social, econômico, político, tecnológico e competitivo em que a UDESC atua. O contexto interno refere-se aos eventos internos promovidos pela universidade que, direta ou indiretamente, colaboraram no entendimento dos modelos de tomada de decisão e do processo de elaboração do orçamento da UDESC (Custeio e Investimentos) entre 2004 e 2011.

O modelo de análise também engloba os conceitos de tomada de decisão e orçamento, com suas respectivas dimensões, categorias de análise, fontes, instrumentos e tratamento dos dados, como se pode verificar na sequência deste Capítulo.

3.2.1 Conceitos de modelos de tomada de decisão e de orçamento

Na sequência são apresentados (Quadro 14) os conceitos dos modelos de tomada de decisão extraídos dos fundamentos teóricos adotados nesta tese.

Quadro 14 – Conceitos dos modelos de tomada de decisão.

Modelos de tomada de decisão	Conceitos
Modelo Burocrático	No modelo burocrático as decisões são tomadas pelos dirigentes da universidade, segundo as linhas hierárquicas, normas, regras, regulamentos, estatuto, regimentos, resoluções e portarias.
Modelo Político	No modelo político as decisões são tomadas pelos dirigentes da universidade, resultantes das preferências e interesses de grupos poderosos e que atuam politicamente dentro da universidade.
Modelo Colegiado	No modelo colegiado as decisões são tomadas na universidade por uma comunidade de indivíduos e grupos, mesmo com especialidades diferentes, que compartilham metas e objetivos comuns. O interesse comum é a força motriz e a tomada de decisão é por consenso.
Modelo Anarquia Organizada	No modelo da anarquia organizada, o dirigente da universidade toma a decisão por meio de reunião aleatória de escolhas, ou seja, funciona como uma coleção de escolhas a procura de problemas, sendo as decisões altamente temporárias.

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir dos fundamentos teóricos e práticos discutidos pelos estudiosos da área considerados nessa tese.

Entende-se o **orçamento** como uma ferramenta de gestão capaz de controlar a atividade estatal, sendo composto por receitas provenientes das contribuições efetuadas pela sociedade (impostos, taxas, dentre outras), devendo retornar (despesas) para atender as suas expectativas.

3.2.2 Categorias de análise

As categorias de análise descritas no Quadro 15 servem de base para elaboração de situações-problema, bem como, para realização das entrevistas semiestruturadas junto aos pesquisados, proporcionando a identificação dos modelos de tomada de decisão (burocrático,

político, colegiado e anarquia organizada). Por exemplo: uma decisão na elaboração do orçamento de custeio do tipo diárias, é verificada mediante a definição de uma situação-problema, possibilitando ao pesquisado posicionar-se em relação as categorias de análise que ajudam na elaboração do orçamento, no que se refere a custeio e investimento, entre 2004 e 2011.

Quadro 15 – Categorias gerais de análise dos modelos de tomada de decisão

Modelos de tomada de decisão	Categorias gerais de análise
Modelo Burocrático	Disciplina; especialização das funções; autoridade legal; carreira vertical; uso de regras e regulamentos, formalização; linhas hierárquicas definidas; fragmentação dos objetivos; divisão de trabalho; atividades padronizadas; utilização de critérios impessoais.
Modelo Político	Jogos e jogadores; interesses próprios; poder; influência; alianças e associações; conflito; astúcia; negociação; competição e concorrência; coalizão; barganha; habilidade política; oportunismo e ambivalência.
Modelo Colegiado	Consenso; barganhas; lealdade; comprometimento e interesses comuns.
Modelo Anarquia Organizada	Ambiguidade; aleatoriedade; instabilidade; autonomia individual; liderança formal fracamente hierárquica; líder como catalisador; negociação; desordem; rearranjos; flexibilidade; participantes e oportunidades independentes; problemas e soluções fortuitas, ligando problemas com soluções pré-existentes.

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir dos fundamentos teóricos e práticos discutidos pelos estudiosos da área considerados nessa pesquisa.

A pesquisa por envolver a aplicação de questionário com questões fechadas, assim como de entrevista semiestruturada, procurou identificar categorias gerais de análise, já citadas, visando coletar elementos para elaboração das categorias específicas de análise (Quadro 16), com o princípio de facilitar, ao respondente, o preenchimento do questionário, bem como, para se ter maior fidelidade e segurança na pesquisa.

Quadro 16 – Categorias específicas de análise dos modelos de tomada de decisão

Modelos de tomada de decisão	Categorias específicas de análise
Modelo Burocrático	Regras e regulamentos
Modelo Político	Negociação
Modelo Colegiado	Interesses comuns
Modelo Anarquia Organizada	Autonomia individual

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir dos fundamentos teóricos e práticos discutidos pelos estudiosos da área considerados nessa pesquisa.

3.2.3 Participantes da pesquisa

A pesquisa não envolve a análise do universo (sujeitos/população), ou seja, o total de docentes, técnicos administrativos e discentes da UDESC. Para o desenvolvimento da pesquisa foi utilizada a amostra do tipo intencional, isto é, foram escolhidos os ocupantes dos cargos de Reitor, Pró-Reitores e Diretores Gerais dos Centros de Ensino, em exercício da função no período de 2004 a 2011, por terem mais conhecimento e envolvimento direta ou indiretamente na elaboração do processo de elaboração do orçamento da UDESC – custeio e investimentos, entre 2004 e 2011 (Tabela 1). (RICHARDSON, 2007).

Tabela 1 - Sujeitos participantes da pesquisa no período 2004 a 2011

CARGO	QUANTIDADE
Reitor	03
Vice-Reitor	02
Pró-Reitor	13
Diretor Geral de Centro de Ensino	28
TOTAL	46

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de pesquisas realizadas no portal de portarias da UDESC.

3.2.4 Instrumento de coleta e de tratamento dos dados

O tópico descreve as técnicas de coleta e de tratamento dos dados e das informações coletadas para o desenvolvimento da tese.

3.2.4.1 Procedimentos de coleta dos dados

As técnicas de coletas de dados utilizadas no desenvolvimento desta tese compreenderam a análise documental, o questionário estruturado, a entrevista com roteiro semiestruturado e a observação participante.

A análise documental teve por objetivo investigar os fatos sociais da organização e sua relação com o tempo, de forma a identificar os eventos internos e externos, assim como os diferentes modelos de elaboração de orçamento praticados pela UDESC, diante dos modelos de tomada de decisão e do contexto que influenciaram o objeto de análise entre 2004 e 2011. Foram pesquisados documentos da universidade: relatórios de gestão; atas de reuniões; e documentos eletrônicos com normas internas, procedimentos e estrutura da organização com o organograma detalhado por diretoria e departamentos; bem como, documentos contendo os modelos de elaboração do orçamento entre 2004 e 2011.

Os documentos levantados mediante a técnica de análise documental foram verificados a partir dos tipos de leitura mencionados a seguir, visando facilitar a coleta dos dados e das informações relevantes para o desenvolvimento da tese:

- a) Leitura preliminar de toda documentação para conhecimento do assunto;
- b) Leitura seletiva objetivando identificar os principais eventos ocorridos na história da organização;
- c) Leitura reflexiva para entendimento do assunto; e
- d) Leitura interpretativa, relacionando dados e informações do contexto com o processo de elaboração do orçamento e dos modelos de tomada de decisão, frente aos argumentos teóricos e empíricos discutidos no estudo.

Vale ressaltar, ainda, que a análise documental envolveu também as fontes e as bibliografias. As fontes são os textos originais ou textos de primeira mão sobre determinado assunto. As bibliografias representam o conjunto das produções escritas para esclarecer as fontes, divulgá-las, analisá-las, refutá-las ou para estabelecê-las, ou seja, compreende toda a literatura originária de determinada fonte ou de determinado assunto.

O processo de leitura exploratória, seletiva, reflexiva e interpretativa favoreceu a construção dos argumentos tanto por progressão como por oposição. Para Ruiz (2002, p. 57), este tipo de trabalho é denominado de pesquisa bibliográfica, já que, para o autor, “qualquer espécie de pesquisa, independente da área, supõe e exige pesquisa bibliográfica prévia, quer com atividade exploratória, ou para estabelecer o *status quaestions* ou ainda para justificar os objetivos e contribuições da própria pesquisa”

O processo de coleta de dados via questionário e entrevista semiestruturada foi desenvolvido em dois Momentos, a saber: **Momento 1 – fase exploratória e Momento 2 – fase descritiva** (Apêndice A).

Momento 1 – fase exploratória – de cunho quantitativo teve por objetivo identificar via questionário estruturado as posições dos pesquisados em relação as situações-problema, elaboradas a partir das categorias de análise relativas aos modelos de tomada de decisão, demonstradas nos Quadros 17 e 18, envolvendo o orçamento de custeio e de investimentos. O questionário aplicado com situações-problema, envolvendo os modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada) e o orçamento de custeio e de investimentos, proporcionou a obtenção de informações para o desenvolvimento do **Momento 2 – fase descritiva**.

O questionário foi elaborado a partir das categorias específicas de análise identificadas no referencial teórico e prático, discutidos pelos estudiosos da área considerados nesta tese, acerca dos modelos de tomada de decisão, apresentados no Quadro 18. A elaboração do questionário foi apoiada com o uso da ferramenta *Google Docs*. Essa ferramenta de livre acesso permitiu que fosse criado um formulário eletrônico com situações-problema para o pesquisado posicionar-se em relação às categorias de análise, que ajudaram a entender os modelos de tomada de decisão que mais influenciaram a elaboração do orçamento, no que se refere ao custeio e investimentos.

O questionário foi estruturado em três blocos, a saber:

- a) Bloco 1 – Perfil dos pesquisados;
- b) Bloco 2 – Situações-problema, envolvendo decisões de custeio; e
- c) Bloco 3 – Situações-problema, envolvendo decisões de investimentos.

Após a construção do formulário com os dados no próprio *site*, foi possível enviar o questionário aos participantes da pesquisa por meio eletrônico, visando à realização da coleta dos dados. O formulário eletrônico foi respondido de forma eletrônica e os dados foram tabulados de acordo com a ordem das perguntas pelo próprio sistema. A partir dos dados coletados, realizou-se o tratamento estatístico, no que tange ao perfil dos pesquisados e em relação as categorias de análise envolvidas nas situações-problema relacionadas aos modelos de tomada de decisão, visando verificar as influências dos mesmos, na elaboração do orçamento da UDESC – custeio e investimentos.

O questionário aplicado com situações-problema proporcionou a obtenção de informações para o desenvolvimento do **Momento 2 – fase descritiva** da pesquisa. Envolveu a coleta de dados via **entrevista com roteiro semiestruturado**, contendo questões elaboradas decorrentes da revisão bibliográfica e dos conceitos e das categorias gerais de análise constantes no Quadro 17. Teve por objetivo verificar e validar, junto aos entrevistados, os resultados coletados no **Momento 1 – fase exploratória** da pesquisa, além de outras informações para complementar o entendimento do objeto pesquisado.

As entrevistas com roteiro semiestruturado foram realizadas junto aos dirigentes do 1º e 2º e 3º escalão da UDESC (02 Reitores, 02 Vice-Reitores, 13 Pró-Reitores e 28 Diretores de Centros de Ensino), em formato de perguntas abertas, de modo a proporcionar liberdade aos pesquisados, para posicionar-se em relação as situações-problema envolvendo decisões de custeio e investimentos. As entrevistas com roteiro semiestruturado foram gravadas com os gestores participantes da pesquisa.

Por fim, também foi utilizada a técnica da observação participante, tornando possível ao pesquisador verificar a realidade da organização com mais proximidade, observando aspectos complementares aos estudados. O pesquisador, durante todo o período da realização da pesquisa na organização, teve condições para verificar se os dados e informações coletadas estavam de acordo com a realidade da organização.

3.2.4.2 Procedimentos de tratamento dos dados

Os dados e informações coletadas foram tratados de forma quantitativa (Momento 1 – fase Exploratória da pesquisa, e qualitativa no Momento 2 – fase descritiva da pesquisa).

Os dados coletados no **Momento 1 – fase exploratória quantitativa** – foram analisados com intuito de identificar os modelos de tomada de decisão que orientaram/influenciaram a elaboração do orçamento de custeio e de investimentos entre 2004 e 2011. Neste sentido, o método de análise dos dados compreendeu o uso da estatística descritiva, visando sintetizar a série de valores relativos atribuídos pelos pesquisados, em relação as categorias de análise envolvidas em cada situação-problema, além dos valores relacionados ao perfil dos pesquisados. Os dados foram descritos em tabelas, acompanhados por análise descritiva (Momento 1 – fase exploratória), sendo interpretados por meio dos

eventos internos e externos e dos fundamentos teóricos e dos argumentos coletados nas entrevistas realizadas (Momento 2 – fase descritiva). A análise descritiva contribuiu na busca do significado que os pesquisados atribuíram às situações-problema de decisão e aos eventos internos e externos ocorridos quando da elaboração do orçamento da UDESC – custeio e investimentos.

A análise descritiva permitiu a descrição, análise e a interpretação dos dados e das informações, por meio da identificação dos conteúdos e das categorias de análise dos modelos de tomada de decisão, segundo os eventos internos e externos, assim como dos fundamentos teóricos e empíricos relacionados ao objeto de estudo.

3.2.5 Síntese do processo de pesquisa

A pesquisa desenvolvida abrangeu o desenvolvimento das seguintes etapas de trabalho:

- a) **Etapa 01 – Busca sistemática** – teve por objetivo identificar junto à base de dados Capes, a produção acadêmica de teses e dissertações que tratavam do assunto processo decisório, no período de 2007 a 2010, além da verificação dos estudos desenvolvidos no Brasil sobre o tema, evidenciando-se as pesquisas realizadas em universidades. O descritor utilizado para a realização da pesquisa foi “processo decisório”. Nesta fase, também foi identificada a produção acadêmica de teses e de dissertações sobre o tema orçamento público no período considerado. O descritor utilizado foi “orçamento público” quando da realização da identificação da produção acadêmica. Os dados e as informações que foram coletadas na base de dados CAPES, contribuíram tanto para o desenvolvimento do Capítulo 1, quanto para a elaboração do Capítulo 5, desta tese;
- b) **Etapa 2 – Levantamento bibliográfico** – teve por objetivo verificar junto a literatura especializada da área, os fundamentos teóricos concernentes a tomada de decisão com destaque para os modelos de tomada de decisão, além dos fundamentos teóricos e práticos relacionados ao orçamento público e seus modelos. A fundamentação teórica proporcionou a identificação de categorias de análise gerais e específicas dos modelos de tomada de decisão;

- c) **Etapa 3 – Levantamento dos documentos** – teve por objetivo verificar documentos da universidade: relatórios de gestão; atas de reuniões; documentos eletrônicos com normas internas, procedimentos e estrutura da organização com o organograma detalhado por diretoria e departamentos; e documentos contendo os modelos de elaboração do orçamento entre 2004 e 2011. Também foi feito o levantamento da legislação envolvida no orçamento. Procurou-se compreender, a partir dos documentos levantados e analisados, os modelos de orçamento implantados entre 2004 e 2011, além das decisões decorrentes frente aos modelos de tomada de decisão que orientaram/influenciaram a elaboração do orçamento da UDESC – custeio e investimentos;
- d) **Etapa 4 – Modelo de orçamento** – teve por objetivo descrever e contextualizar o modelo de elaboração do orçamento da UDESC entre 2004 e 2011;
- e) **Etapa 5 – Eventos** – teve por objetivo a elaboração de quadro contendo os principais eventos entre 2004 e 2011, visando o entendimento das influências destes e dos modelos de tomada de decisão, quando da elaboração do orçamento da UDESC – custeio e investimentos;
- f) **Etapa 6 – Modelos de tomada de decisão** – teve por objetivo a elaboração de quadro contendo os modelos de tomada de decisão considerados, nesta pesquisa, com os conceitos ajustados para fins de elaboração do questionário estruturado (Momento 1 – fase exploratória da pesquisa);
- g) **Etapa 7 – Categorias de análise** – teve por objetivo a elaboração de quadro contendo os modelos de tomada de decisão considerados nesta pesquisa, com os respectivos conceitos e categorias de análise, servindo como roteiro para a elaboração do questionário e da entrevista do tipo semiestruturada (Momento 1 – fase exploratória e Momento 2 – fase descritiva da pesquisa);
- h) **Etapa 8 – Elaboração do instrumento de pesquisa** – teve por objetivo a elaboração de questionário estruturado, construído com base na ferramenta *Google Docs*. (Momento 1 – fase exploratória da pesquisa);
- i) **Etapa 9 – Pré-teste do questionário** – teve por objetivo verificar a consistência das perguntas elaboradas, sendo aplicado com cinco participantes da UDESC não considerados na pesquisa, com larga experiência no processo de elaboração do orçamento – custeio e investimentos;

- j) **Etapa 10 – Revisão dos instrumentos de coleta de dados** – Momento 1 – fase exploratória (questionário estruturado) e do roteiro de entrevistas do tipo não estruturada relativa – Momento 2 – fase descritiva da pesquisa;
- k) **Etapa 11 – Coleta dos dados** – teve por objetivo coletar dados junto aos pesquisados via questionário estruturado, elaborado com base na ferramenta *Google Docs*. (Momento 1 – fase exploratória da pesquisa);
- l) **Etapa 12 – Coleta de dados via entrevistas do tipo não estruturadas** – teve por objetivo coletar dados e informações para complementar e verificar os dados levantados no Momento 1 – fase exploratória (Momento 2 – fase descritiva da pesquisa);
- m) **Etapa 13 – Organização e tabulação dos dados coletados no Momento 1 – fase exploratória da pesquisa** – teve por objetivo organizar e tabular os dados coletados no Momento 1, além da organização e da transcrição literal das entrevistas/depoimentos coletados junto aos pesquisados no Momento 2;
- n) **Etapa 14 – Tratamento dos dados coletados no Momento 1** – teve por objetivo elaborar quadros e tabelas com percentuais de forma geral e segmentada, obtidos para as questões, constantes no questionário, relacionadas aos modelos de tomada de decisão frente às decisões de custeio e de investimentos. Desta forma, foi possível verificar os modelos de tomada de decisão que orientaram/influenciaram a tomada de decisões do orçamento de custeio e de investimentos;
- o) **Etapa 15 – Tratamento das informações coletados no Momento 2** – teve por objetivo verificar mediante os depoimentos coletados, a veracidade dos resultados obtidos no Momento 1, no sentido de complementar a descrição e a análise dos dados e das informações relacionadas aos modelos de tomada de decisão, frente às decisões de custeio e de investimentos; e
- p) **Etapa 15 – Caracterização da UDESC e descrição e análise dos dados** – teve por objetivo caracterizar a UDESC: breve histórico; missão; visão; princípios e finalidades; estrutura organizacional; e a sistemática de elaboração do orçamento na UDESC entre 2004 e 2011. A descrição e a análise dos dados e das informações coletadas tiveram por objetivo descrever e analisar os modelos de tomada de decisão, em relação ao orçamento da UDESC – custeio e investimentos, entre 2004 e 2011, segundo o contexto identificado na análise

documental e confrontados com os fundamentos teóricos e empíricos. Para finalizar a etapa, também foram feitas discussões acerca do planejamento estratégico e orçamento, destacando a sua relevância, além de demonstrar o planejamento como ferramenta para a elaboração do orçamento e de alternativas de modelos de orçamento para serem utilizados em universidades, como por exemplo, o orçamento participativo.

Uma vez apresentados os procedimentos metodológicos, passa-se para a caracterização da UDESC, descrição, análise e interpretação dos dados e das informações coletadas acerca dos modelos de tomada de decisão e de orçamento.

4 CARACTERIZAÇÃO, DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O capítulo quatro trata, em um primeiro momento, da caracterização da UDESC em termos históricos, missão, visão, finalidades, princípios e estrutura organizacional, além da sistemática adotada para a elaboração do orçamento no período de 2004 a 2011. Em um segundo momento é verificado a descrição e a análise dos modelos de tomada de decisão, que influenciaram as decisões tomadas na elaboração do orçamento (custeio e investimentos) na UDESC no período de 2004 a 2011, bem como a relevância do planejamento estratégico na elaboração do orçamento e alguns pontos reflexivos sobre o orçamento em questão, com encaminhamentos.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA UDESC

A instituição universitária, objeto do estudo, Universidade do Estado de Santa Catarina, caracteriza-se, sobretudo, por ser pública e notabilizada nacionalmente pela sua qualidade. A seguir, evidencia-se as peculiaridades da UDESC, relatando sua história e estrutura organizacional atual, conforme relatório de gestão 2011 da UDESC.

4.1.1 Breve histórico

A Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC) foi criada em 20 de maio do ano de 1965, por meio do Decreto nº 2.802. Este envolvia, inicialmente, a incorporação das Faculdades de Engenharia, Educação e Escola Superior de Administração e Gerência, existentes, respectivamente, desde 1956, 1963 e 1964. Em 1973 foram criados a Escola Superior de Medicina Veterinária e Escola Superior de Educação Física. No ano de 1985 foi criado o Centro de Artes, que agregou o Curso de Educação Artística, até então, oferecido pela Faculdade de Educação.

O ano de 1985 foi ainda marcado por dois outros importantes eventos para a história da UDESC:

- a) reconhecimento da UDESC pelo Conselho Federal de Educação, por meio da Portaria Ministerial nº 893, de 11 de novembro de 1985, publicada no Diário Oficial da União em 26 de novembro de 1985; e
- b) aprovação do Estatuto e do Regimento Geral da UDESC por meio do Parecer nº 632/85 do Conselho Federal de Educação, homologado pelo Ministro da Educação, em 25 de novembro de 1985.

No ano de 1990, a UDESC foi transformada em Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, por meio da Lei nº 8.092, de 1º de outubro do mesmo ano. A referida lei conferiu à UDESC ente jurídico, patrimônio e receita próprios, bem como autonomia didático-científica, administrativa, financeira, pedagógica e disciplinar. Com o intuito de fortalecer as vocações regionais do Estado de Santa Catarina, teve primazia uma estrutura multicampi, com atuação vocacionada para o perfil socioeconômico e cultural das regiões onde a Universidade se insere.

A estrutura atual da UDESC contempla 6 *Campi* e 12 Centros de Ensino, conforme descrito no Quadro 17.

Quadro 17 – Estrutura da UDESC por *campi*, localização e centros de ensino.

<i>Campus</i>	Localização	Centros
I	Florianópolis	Centro de Artes – CEART Centro de Ciências da Saúde e do Esporte – CEFID Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – ESAG Centro de Ciências Humanas e da Educação – FAED Centro de Ensino a Distância - CEAD
II	Joinville	Centro de Ciências Tecnológicas - CCT Centro de Educação do Planalto Norte – CEPLAN
III	Lages	Centro de Ciências Agroveterinárias – CAV
IV	Chapecó, Palmitos e Pinhalzinho	Centro de Educação Superior do Oeste – CEO
V	Ibirama Balneário Camboriú	Centro de Educação Superior do Vale do Itajaí – CEAVI Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí – CESFI
VI	Laguna	Centro de Educação Superior da Região Sul – CERES

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das leituras realizadas.

Seguindo o vocacionamento regional que se propõe a UDESC, apresenta-se a seguir:

a) *Campus I* – Florianópolis – possui cursos voltados à Educação e ao Setor Terciário da Economia e da Prestação de Serviços; b) *Campus II* – Joinville – cursos destinados a área de conhecimento voltada ao Setor Industrial, atividade de grande destaque no Norte Catarinense; c) *Campus III* – Lages – direcionado às Ciências Agrárias, visto que a região possui forte ligação com atividade agropecuária; d) *Campus IV* – Chapecó, Palmitos e Pinhalzinho – localizado no Oeste do Estado, região fortemente ligada a área de produção de alimentos e zootecnia, bem como necessitando aprimorar a assistência à saúde, por intermédio do curso de enfermagem; e) *Campus V* – Ibirama – cursos voltados à preservação do meio ambiente, na área de engenharias. Além disso, atualmente se dedica a concluir cursos que já eram ofertados na região; e f) *Campus VI* – Laguna – seus cursos visam fomentar o turismo e a indústria da pesca, as duas áreas mais fortes na economia da região.

A Reitoria e Pró-Reitorias da UDESC são sediadas em Florianópolis, local onde também se encontram os Órgãos Suplementares Superiores.

Com relação à graduação, a UDESC oferece, atualmente, 48 cursos, incluindo, entre eles, cursos com turnos e títulos diferentes, cursos presenciais e a distância, que são distribuídos por 10 municípios do Estado, quais sejam: Florianópolis; Joinville; Lages; São Bento do Sul; Chapecó; Palmitos; Pinhalzinho; Balneário Camboriú; Ibirama; e Laguna. Na Pós-Graduação, a UDESC conta com 27 cursos credenciados pela CAPES. Destes, 17 são de mestrado acadêmico, 3 de mestrado profissional e 7 de doutorado. Especificamente no ano de 2011, foram aprovados pelo Conselho Técnico Científico (CTC) da CAPES, os cursos de Mestrado Acadêmico em Computação Aplicada e Engenharia Florestal, bem como os cursos de Doutorado em Educação e Medicina Veterinária, que iniciarão em 2012 (Quadro 18).

Quadro 18 – Histórico da UDESC 1965-2011

ANO	DESCRIÇÃO
1963*	Criação da Faculdade de Educação – FAED (a primeira do Brasil), em Florianópolis.
1964*	Implantação do Curso de Pedagogia – FAED.
1965	Criação da Faculdade de Engenharia de Joinville – FEJ (atual CCT), com o Curso de Engenharia de Operações (já extinto).
	Criação da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – UDESC, incorporando as escolas superiores existentes, por meio do Decreto nº 2.802 de 20/05/1965 do Governo do Estado de Santa Catarina.
	Aprovação do Estatuto da UDESC – Decreto nº 3.354/65 do Governo do Estado de Santa Catarina, mantida pela Fundação Educacional de Santa Catarina – FESC.
1966	Implantação do Curso de Administração – ESAG.
1972	Implantação do Curso de Engenharia Elétrica – FEJ.
	Criação da Escola Superior de Medicina Veterinária – ESMEVE, em Lages, atual Centro de Ciências Agroveterinárias – CAV.
1973	Criação da Escola Superior de Educação Física – ESEF, em Florianópolis, atual Centro de Educação Física, Fisioterapia e Desportos – CEFID, com o curso de Educação Física.
	Implantação do Curso de Medicina Veterinária – ESMEVE.
	Processo de Reconhecimento da UDESC protocolado no Conselho Federal de Educação – CFE (o processo é analisado a partir de 1982, face a mudança de legislação).
1974	Implantação dos Cursos de Licenciatura em Educação Artística, Licenciatura em Estudos Sociais e Biblioteconomia – FAED.
1975	Implantação do Curso de Engenharia Mecânica – FEJ.
1979	Implantação do Curso de Engenharia Civil – FEJ.
1980	Implantação do Curso de Agronomia – CAV.
	Criação do Centro de Ciências Agroveterinárias – CAV, Lages, congregando os cursos de Medicina Veterinária e de Agronomia.
1982	Reinício do processo de reconhecimento da UDESC junto ao CFE (entra em vigor a nova legislação sobre universidades, contemplando a configuração da UDESC).
1985	Criação do Centro de Artes – CEART, que incorporou o Curso de Educação Artística (até então ofertado na FAED), com habilitações em Artes Plásticas, Desenho e Música.
	Reconhecimento da UDESC – Portaria Ministerial nº 893 de 11/11/1985; D.O.U 26/11/1985.
1986	Criação da habilitação em Artes Cênicas do Curso de Educação Artística (CEART).
1988	Transformação do Curso de Estudos Sociais nos Cursos de História e de Geografia – FAED.
	Implantação do Curso de Tecnologia em Processamento de Dados – CCT (extinto).
1989	A UDESC passa a oferecer ensino totalmente gratuito, a partir da promulgação da Constituição Estadual. O Art. 39, <i>caput</i> , do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias define que "[...] a UDESC será organizada sob a forma de fundação pública mantida pelo Estado, devendo seus recursos ser repassados em duodécimos".
	Implantação do Curso de Licenciatura em Geografia – FAED, hoje também com Bacharelado.
1990	Implantação do Curso de Licenciatura em História – FAED, hoje com formação simultânea em Licenciatura e Bacharelado.
	Transformação da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina em Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, por meio da Lei nº 8.092, de 01/10/1990 (desvinculando-a da FESC), caracterizada como fundação pública mantida pelo Estado e vinculada à Secretaria de Educação, gozando do princípio constitucional da autonomia universitária.
	Aprovação do novo Estatuto da UDESC, por meio do Decreto nº 6.401, de 28/12/1990.
1994	Implantação do Curso de Bacharelado em Artes Plásticas, nas opções “Pintura e Gravura” ou “Escultura e Cerâmica” (CEART, Florianópolis). Atualmente, estas opções encontram-se extintas.

ANO	DESCRIÇÃO
	Implantação do Curso de Bacharelado em Música, nas opções Piano ou Violino – CEART, Florianópolis.
	Implantação do Curso de Fisioterapia – CEFID, Florianópolis.
	Implantação do Curso de Licenciatura em Física – CCT, Joinville.
	Implantação do Curso de Tecnologia Mecânica – Produção Industrial de Móveis – CCT, São Bento do Sul.
1995	Implantação do Mestrado em Ciências e Engenharia de Materiais.
1996	Implantação do Curso de Desenho Industrial (hoje Design Gráfico e Design Industrial) – CEART, Florianópolis.
	Implantação do Curso de Moda – CEART, Florianópolis.
	Implantação do Curso de Ciência da Computação – CCT, Joinville.
1997	Implantação do Mestrado Profissional em Engenharia Elétrica.
	Implantação do Mestrado em Manejo do Solo.
	Implantação do Mestrado em Ciências do Movimento Humano.
	Implantação do Mestrado em Administração.
1999	Criação do Centro de Educação a Distância, com o Curso de Graduação em Pedagogia – pioneiro no Brasil, abrangendo 14 municípios (depois expandido para 161).
2000	Implantação do Curso de Design Gráfico – CEART, Florianópolis (a partir do curso de Desenho Industrial).
	Implantação do Curso de Design Industrial – CEART, Florianópolis (a partir do curso de Desenho Industrial).
	Credenciamento do Curso de Graduação em pedagogia, modalidade a distância pelo MEC. A UDESC torna-se a primeira universidade brasileira autorizada a atuar no sistema bimodal (presencial e a distância).
2001	Implantação do Curso de Biblioteconomia com Habilitação em Gestão da Informação – FAED, Florianópolis.
2002	Implantação do Curso de Engenharia de Produção e Sistemas – CCT, Joinville.
	Implantação do Curso de Tecnologia em Análise de Desenvolvimento de Sistemas – CCT, São Bento do Sul.
	Implantação do Curso de Sistemas de Tecnologia em Sistemas de Informação – CCT, São Bento do Sul.
	Implantação de nova turma no Curso de Administração da ESAG, Florianópolis, no turno vespertino.
	Implantação do Mestrado em Teatro.
2003	Implantação do Mestrado em Produção Vegetal.
	Implantação do Mestrado em Ciência Animal.
2004	Implantação do Curso de Engenharia Florestal – CAV, Lages.
	Implantação do Curso de Zootecnia – CEO, Chapecó.
	Implantação do Curso de Engenharia de Alimentos – CEO, Pinhalzinho.
	Implantação do Curso de Administração de Serviços Públicos – ESAG, Florianópolis e Balneário Camboriú.
	Implantação do Curso de Enfermagem – CEO, Palmitos.
2005	Implantação do Mestrado em Artes Visuais.
2006	Criado o <i>Campus V</i> – Vale do Itajaí e Centro Educacional do Alto Vale – CEAVE em Ibirama com os cursos de Sistemas de Informações, Ciências Contábeis, Administração, Pedagogia e Psicologia.
	Criado o <i>Campus VI</i> – Sul Catarinense e Centro Educacional do Sul – CERES, Laguna.
	Criado o Centro do Planalto Norte – CEPLAN, ligado ao <i>Campus II</i> , com os seguintes cursos já existentes, Tecnologia em Sistemas de Informação e Tecnologia Mecânica: Produção Industrial de Móveis.
	Implantação das Opções Viola e Violão no curso de Bacharelado em Música – CEART, Florianópolis.
	Implantação do Mestrado em Física.

ANO	DESCRIÇÃO
2007	Implantação do Curso de Ciências Contábeis – CEAVE, Ibirama.
	Implantação do Curso de Sistemas de Informação – CEAVE, Ibirama.
	Implantação do Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental.
	Implantação do Mestrado em História.
	Implantação do Mestrado em Educação.
	Implantação do Mestrado em Música.
2008	Implantação do Curso de Ciências Econômicas – ESAG, Florianópolis.
	Implantação do Curso de Matemática – Licenciatura – CCT, Joinville.
	Implantação do Curso de Engenharia Ambiental – CAV, Lages.
	Implantação do Curso de Arquitetura e Urbanismo – CERES, Laguna.
	Implantação do Curso de Bacharelado em Sistemas de Informação – CEPLAN, São Bento do Sul.
	Alteração da denominação dos Cursos Superiores de Tecnologia da UDESC – CCT, Joinville; CEPLAN, São Bento do Sul.
	Implantação do Doutorado em Manejo do Solo.
2009	Implantação do Mestrado Acadêmico em Engenharia Elétrica.
	Implantação do Doutorado em Ciência do Movimento Humano.
	Implantação do Doutorado em Teatro.
2010	Implantação do Curso de Química – Licenciatura.
	Implantação do Curso de Engenharia da Pesca.
	Implantação do Doutorado em Produção Vegetal.
	Implantação do Doutorado em Ciência e Engenharia de Materiais.
	Criado o Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí – CESFI, Balneário Camboriú.
2011	Implantação do Mestrado em Design.
	Implantação do Curso de Engenharia Sanitária.
	Implantação do Curso de Engenharia de Petróleo.

Fonte: Catálogo dos Cursos de Graduação UDESC (2008), Plano 20 UDESC (2007), e dados coletados junto aos Centros de Ensino.

Nota: *Cursos incorporados à UDESC no ano de sua criação em 1965.

É importante salientar, ainda, que a universidade está envidando esforços na sua internacionalização, por meio da mobilidade acadêmica, com 78 alunos da UDESC, atualmente, no exterior e com 56 alunos do exterior estudando na UDESC, fruto de 80 convênios firmados com instituições universitárias estrangeiras (países). No período de 2004 a 2011, a UDESC teve 460 alunos no exterior e 550 alunos do exterior estudando na UDESC.

4.1.2 Missão, visão, princípios e finalidades

A UDESC tem por missão “produzir, sistematizar, socializar e aplicar o conhecimento nos diversos campos do saber, através do ensino, da pesquisa e da extensão,

indissociavelmente articulados, de modo a contribuir para uma sociedade mais justa e democrática, em prol da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável do Estado de Santa Catarina e do País”.

A UDESC tem como visão “ser uma universidade pública inovadora, de referência nacional e de abrangência estadual, e com ação acadêmica marcada pelo comprometimento e pela responsabilidade social”.

Como universidade pública, e de ensino gratuito e com padrão de excelência, a UDESC tem como princípio ser aberta às diferentes correntes de pensamento e orienta-se pelos princípios de liberdade de expressão, democracia, moralidade, ética, transparência, respeito à dignidade da pessoa e seus direitos fundamentais.

A UDESC tem por finalidade a produção, preservação e difusão do conhecimento científico, tecnológico, artístico, desportivo e cultural, por intermédio do fomento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, devendo para tanto:

- a) garantir a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão nas diversas áreas do conhecimento, comprometidos com a cidadania e a socialização do saber;
- b) estabelecer parcerias solidárias com a comunidade na busca de soluções coletivas e na construção de uma sociedade democrática, plural e ética;
- c) promover a inclusão social e étnica, respeitando a diversidade cultural;
- d) contribuir para o desenvolvimento local, regional e nacional, visando à melhoria da qualidade de vida da sociedade, com a busca da erradicação das desigualdades sociais e a utilização de tecnologias ecologicamente orientadas;
- e) estimular, promover e manter a investigação científica; e
- f) fomentar e prover de recursos as atividades de ensino, de pesquisa, e de extensão, no âmbito da UDESC.

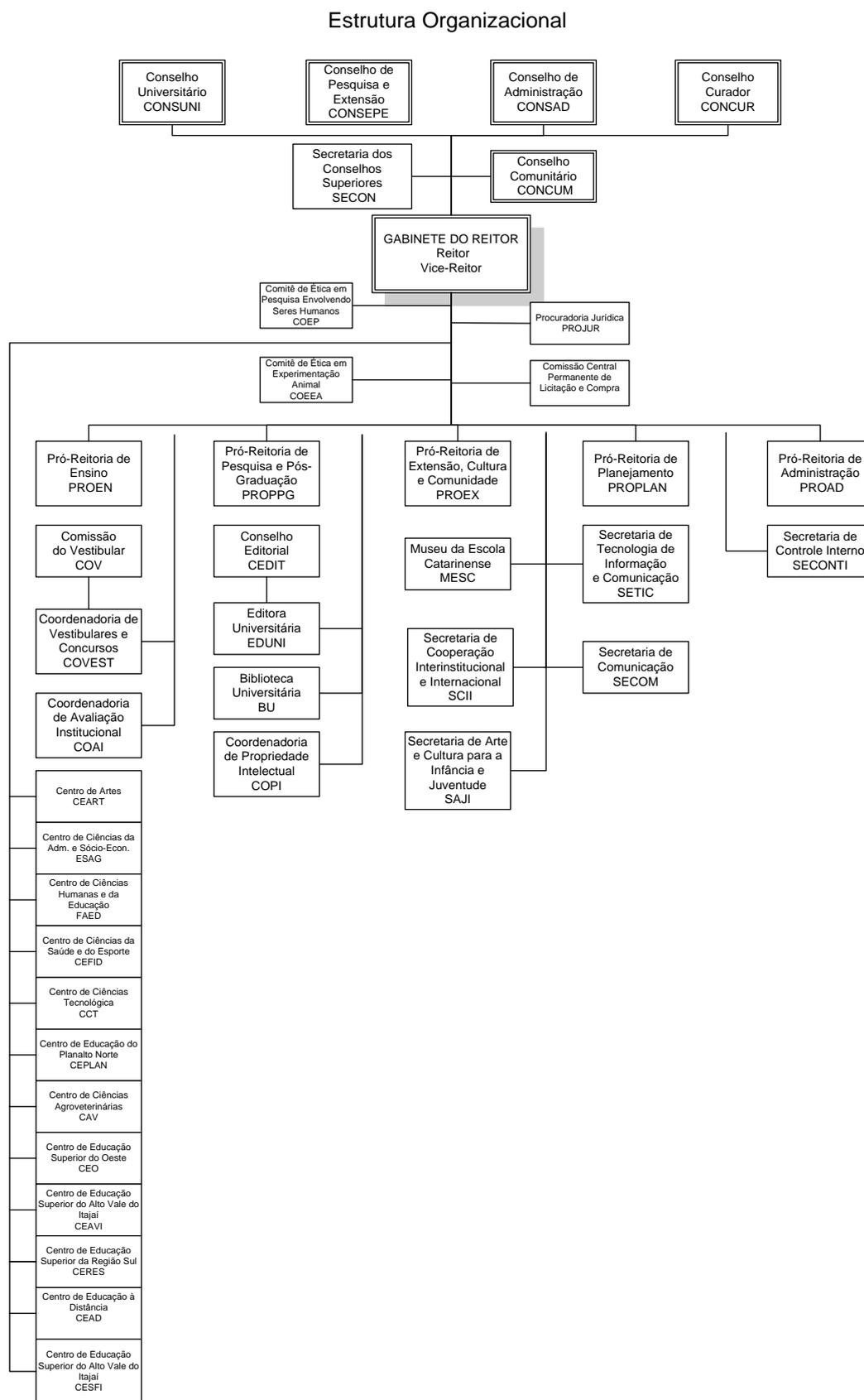
4.1.3 Estrutura organizacional

A estrutura organizacional da UDESC é composta pelos seguintes órgãos:

- a) de Deliberação Superior – Conselhos Universitário (CONSUNI), Conselho Curado (CONCUR), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) e Conselho de Administração (CONSAD);
- b) de Administração Superior – Reitoria;
- c) Consultivo Superior – Conselho Comunitário;
- d) Órgãos Suplementares – Suplementares Superiores e Setoriais;
- e) de Consultoria e Representação Jurídica – Procuradoria Jurídica;
- f) de Deliberação Setorial – Conselho de Centro;
- g) de Administração Setorial – Direção de Centro;
- h) de Deliberação Básica – Colegiado Pleno do Departamento, Colegiados de Ensino e Comissões de Pesquisa e Extensão; e
- i) de Administração Básica – Chefia do Departamento.

Na sequência, apresenta-se o organograma da estrutura organizacional da UDESC (Figura 2).

Figura 2 – Estrutura organizacional da UDESC



Fonte: UDESC (2011).

4.1.4 Sistemática de elaboração do orçamento na UDESC entre 2004 e 2011

A elaboração orçamentária na UDESC, nos moldes atuais, teve seu marco a partir de 1991, com a Lei nº 8.092, de 1º de outubro de 1990, que transformou a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, mantida pela Fundação Educacional de Santa Catarina (FESC), em Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), instituída “sob a forma de fundação pública, mantida pelo Estado, vinculada a Secretaria de Educação, com patrimônio e **receitas próprias** (grifo nosso), autonomia didático-científica, administrativa, financeira, pedagógica e disciplinar, observada, no que for aplicável, a organização sistêmica estadual.” (SANTA CATARINA, 2011, s.p.).

Somado a isso, foi instituído na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 1991, um limite percentual de despesas de 1,95% em relação à Receita Líquida Disponível – RLD, que serve de base de cálculo para a definição dos valores a serem repassados pelo Poder Executivo aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Na composição da RLD são excluídos os valores que, efetivamente, não ingressam nos cofres do Estado ou, quando ingressam, já têm destinação específica, isto é, não são disponíveis, dada a sua destinação constitucional ou legal, a exemplo dos convênios.

A partir de então, com receita própria definida em lei, os procedimentos de elaboração do orçamento da Universidade foram se modificando ao longo dos tempos, em função, sobretudo, do modelo de gestão empregado por seus mandatários (Reitor e Vice-Reitor) e sua equipe (Pró-Reitores). Para efeito do presente estudo resgatou-se as práticas utilizadas no momento da elaboração do orçamento no período de 2004 a 2011.

A gestão que compreendeu o período de 2004 a 2007 assumiu o compromisso de repensar a atuação da Universidade, tanto interna como externamente. Naquele período foi formada uma “Comissão Estatuinte”, com o objetivo de elaborar uma proposta de estatuto para a UDESC e, nesse contexto, também foi proposto um novo regimento e plano de cargos e salários.

Esta gestão tratou as questões relacionadas à elaboração orçamentária da Universidade, empregando a prática de reuniões anuais, com a participação dos seguintes membros: Reitor; Vice-Reitor; Pró-Reitor de Planejamento e Administração; e todos os

Diretores Gerais de Centros. Na reunião era discutida e definida a distribuição orçamentária dos itens que compreendiam o grupo de natureza de despesa: custeio e investimento. As despesas com pessoal e encargos sociais eram suprimidas das discussões, pois se entendia que os contratos já haviam sido firmados, bastando apenas à atualização dos valores baseados no crescimento vegetativo da folha de pagamento dos servidores da Universidade.

No grupo custeio a distribuição orçamentária pautava-se nos seguintes itens: a) diárias; b) material de consumo; c) material de consumo – empresa pública; d) passagens e deslocamentos; e) pessoa física; f) locação de mão de obra; g) pessoa jurídica; e h) pessoa jurídica – empresa pública. Neste grupo, quando da reunião para definição da distribuição orçamentária, utilizava-se da prática do orçamento incremental e das demandas surgidas com a criação de novos cursos por centro de ensino. Ressalta-se que a reitoria, por meio de estudo da Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), já trazia à discussão os valores limites a serem aplicados para cada item que compunha o grupo custeio.

As definições da distribuição orçamentária de custeio ocorriam frente aos limites pré-estabelecidos para cada item, cabendo aos centros de ensino à alocação desses recursos, dessa forma, configurando uma demonstração de “força” por parte de cada centro.

Na cadeia de prioridades encontrava-se, em último lugar, o item investimento, cabendo a ele apenas os recursos remanescentes, na época, escassos. Nesse momento da discussão, então, se privilegiava as demandas oriundas, principalmente, por material permanente (equipamentos de laboratório, móveis e utensílios) e obras. O sentimento que reinava entre os pares é de que nesse momento da reunião se configurava ainda mais o aspecto da força política de cada centro.

A partir das eleições para Reitor e Vice-Reitor, em 2007, uma nova gestão foi incumbida por gerir os recursos orçamentários da Universidade no período de 2008 a 2011. Esta nova gestão, ao tomar conhecimento da prática utilizada para distribuição orçamentária, até então, resolveu criar uma sistemática focada em uma participação mais ampla de todos os setores e segmentos que compunha a Universidade.

A estratégia de primar pela participação ampla de todos, no momento da elaboração do orçamento, consistia em realizar reuniões nos centros de ensino. O propósito era identificar *in loco* as necessidades de cada departamento do centro, por prioridades, para subsidiar as negociações de alocação orçamentária no âmbito do próprio centro.

De posse das informações levantadas nas reuniões realizadas em cada centro, a Pró-Reitoria de Planejamento, agregando as demandas de cada Pró-Reitoria (Administração, Ensino, Pesquisa e Extensão), também priorizadas, realizava um estudo de adequação das mesmas frentes às disponibilidades de recursos orçamentários, estipulados pela Secretaria de Estado da Fazenda do Governo de Santa Catarina.

Com o estudo realizado pela PROPLAN, iniciava-se uma nova rodada de reuniões com os centros de ensino e com as pró-reitorias, buscando a compatibilização dos recursos orçamentários disponibilizados frente às demandas apresentadas. Os popularmente chamados “cortes orçamentários” eram inevitáveis, diante das expectativas sempre maiores em relação à capacidade de recursos orçamentários previamente definidos. Após essa segunda rodada de negociações e de compatibilizações, eram disponibilizados aos centros e às pró-reitorias os recursos orçamentários para o exercício seguinte.

Além disso, outra etapa de negociações era prevista para o segundo semestre do referido exercício, tendo em vista o possível aumento da arrecadação do Estado em relação às estimativas de receita orçamentária, consideradas quando da elaboração do orçamento, bem como, a redução das projeções de despesas consideradas pelos centros de ensino e pró-reitorias quando efetivadas nos processos licitatórios.

Convém, ainda, destacar que no período de 2008 a 2011 ocorreram duas situações que aumentaram a disponibilidade de recursos a serem distribuídos, facilitando o processo de negociação na elaboração do orçamento: a primeira delas foram os aumentos dos percentuais de repasse do Governo do Estado, que elevou de 1,95% para 2,10%, conforme LDO nº 13.849 (31 de outubro de 2006) e LDO nº 15.297 (03 de setembro de 2010), visando a implantação de três novos centros em Ibirama, Laguna e Balneário Camboriú. A segunda situação dizia respeito aos repasses realizados ao Instituto de Previdência do Estado, em duplicidade, para pagamento dos servidores inativos e pensionistas. Esses repasses, ao serem examinados pela nova gestão, à luz da legislação vigente, foram identificados como improcedentes, passando a partir de julho de 2008, a ser desembolsado apenas o valor justo da folha de pagamento dos servidores inativos e pensionistas.

4.2 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO DA UDESC NO PERÍODO DE 2004 A 2011

Neste tópico é observada, em primeiro lugar, a descrição e análise dos modelos de tomada de decisão quanto ao custeio e investimentos executados na UDESC no período 2004 a 2011. Em segundo lugar, são destacados os eventos internos (legislação, decisões, plano 20) e externos (ambiente econômico, político, legal, tecnológico e social), que proporcionaram a ampliação e/ou restrição da execução orçamentária. Em terceiro lugar, e para finalizar o tópico, são confrontados os resultados alcançados com os fundamentos teóricos e práticos discutidos pelos estudiosos da área.

4.2.1 Descrição e análise dos modelos de tomada de decisão em relação às decisões de custeio

Neste item é verificada a execução orçamentária de custeio no período 2004 a 2011 (Tabela 2), bem como a descrição das preferências dos segmentos pesquisados e entrevistados (Reitor, Vice, Pró-Reitores e Diretores Gerais), em relação aos modelos de tomada de decisão que guiaram a elaboração do orçamento: *custeio* (diárias – civil; material de consumo; passagens e locomoção; pessoa física e pessoa jurídica) e *investimentos* (as obras demandadas na UDESC e a aquisição de equipamentos (material permanente). A descrição e a análise são complementadas com a citação de depoimentos dos segmentos pesquisados e entrevistados, assim como pelos eventos que colaboraram para ampliar e/ou restringir a execução orçamentária. Também, são confrontados os resultados encontrados com os argumentos teóricos expostos pelos estudiosos da área.

Tabela 2 – Execução Orçamentária de Custeio – Comparativo entre os Exercícios de 2004 a 2011

Elemento de Despesa	Total no Ano (R\$)							
	2004		2005		2006		2007	
CUSTEIO	29.971.252,66	30,9%	30.990.773,13	27,1%	31.343.526,27	30,7%	32.353.406,78	26,8%
Benef. Assist.	2.130,62	0,0%	10.053,09	0,0%	4.558,12	0,0%	32.554,02	0,0%
Obrig. Patronais	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	38.285,00	0,0%
Diárias - Civil	1.072.497,71	1,1%	1.278.316,07	1,1%	1.010.022,14	1,0%	878.416,90	0,7%
Aux. Fin. Estud.	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	412.318,29	0,3%
Aux. Fin. Pesquisa	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	23.295,44	0,0%
Material Consumo	3.026.509,72	3,1%	2.996.782,33	2,6%	2.321.250,27	2,3%	2.364.499,73	2,0%
Premiações	6.520,86	0,0%	5.415,08	0,0%	5.700,00	0,0%	12.100,00	0,0%
Passagens e Loc.	1.157.536,71	1,2%	854.383,13	0,7%	867.076,63	0,9%	950.427,31	0,8%
Serv. Consultoria	425,00	0,0%	14.761,76	0,0%	52.112,00	0,1%	7.994,00	0,0%
Pessoa Física	3.730.495,20	3,8%	4.733.657,12	4,1%	4.968.894,31	4,9%	4.715.178,63	3,9%
Loc. Mão de Obra	4.282.313,77	4,4%	4.254.152,29	3,7%	5.452.943,54	5,3%	6.113.540,76	5,1%
Pessoa Jurídica	6.199.368,09	6,4%	5.310.992,30	4,6%	6.001.440,55	5,9%	8.290.440,25	6,9%
Aux. Alimentação	7.254.152,87	7,5%	7.473.375,90	6,5%	6.913.165,86	6,8%	5.753.718,33	4,8%
Obrig. Tributárias	167.328,78	0,2%	185.491,46	0,2%	173.489,73	0,2%	179.619,12	0,1%
Auxílio-Transporte	742,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Sent. Judiciais	22.392,09	0,0%	43.717,33	0,0%	0,00	0,0%	56.087,65	0,0%
Desp. Exerc. Ant.	3.048.839,24	3,1%	3.829.675,27	3,4%	3.572.873,12	3,5%	2.524.931,35	2,1%
Indenizações	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
TOTAL DE DESPESAS	97.088.436,37	100%	114.214.991,33	100%	101.995.400,06	100%	120.777.813,32	100%
Elemento de Despesa	Total no Ano (R\$)							
	2008		2009		2010		2011	
CUSTEIO	39.242.392,49	26,7%	41.793.092,81	22,5%	48.972.929,10	24,0%	55.099.300,09	22,4%
Benef. Assist.	16.915,86	0,0%	25.306,78	0,0%	16.674,34	0,0%	76.861,91	0,0%
Obrig. Patronais	0,00	0,0%	126.520,56	0,1%	916.619,69	0,4%	1.370.619,20	0,6%
Diárias - Civil	1.183.688,10	0,8%	1.319.983,83	0,7%	1.411.705,83	0,7%	1.534.108,48	0,6%
Aux. Fin. Estud.	1.260.007,65	0,9%	1.021.348,72	0,6%	1.296.302,93	0,6%	1.374.977,49	0,6%
Aux. Fin. Pesquisa	33.964,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Material Consumo	4.730.007,42	3,2%	5.621.381,86	3,0%	5.202.254,32	2,5%	6.698.898,21	2,7%
Premiações	12.950,00	0,0%	40.612,91	0,0%	42.160,00	0,0%	103.230,50	0,0%
Passagens e Loc.	1.570.264,28	1,1%	2.194.019,68	1,2%	1.650.424,54	0,8%	1.464.204,14	0,6%
Serv. Consultoria	0,00	0,0%	8.000,00	0,0%	0,00	0,0%	19.200,00	0,0%
Pessoa Física	5.092.111,37	3,5%	4.974.857,10	2,7%	5.948.169,10	2,9%	7.125.628,25	2,9%
Loc. Mão de Obra	6.790.821,16	4,6%	7.428.269,52	4,0%	8.245.035,28	4,0%	9.727.476,06	4,0%
Pessoa Jurídica	7.735.761,27	5,3%	9.261.023,52	5,0%	11.686.549,59	5,7%	13.047.223,81	5,3%
Aux. Alimentação	5.115.225,50	3,5%	4.995.033,40	2,7%	5.363.441,90	2,6%	6.348.414,53	2,6%
Obrig. Tributárias	236.113,28	0,2%	1.061.758,10	0,6%	1.510.090,77	0,7%	1.474.745,70	0,6%
Auxílio-Transporte	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Sent. Judiciais	397.376,13	0,3%	700.000,00	0,4%	2.431.439,71	1,2%	3.164.080,96	1,3%
Desp. Exerc. Ant.	5.043.294,29	3,4%	3.014.976,83	1,6%	2.981.451,15	1,5%	1.080.127,74	0,4%
Indenizações	23.892,18	0,0%	0,00	0,0%	270.609,95	0,1%	489.503,11	0,2%
TOTAL DE DESPESAS	147.004.591,70	100%	185.375.411,68	100%	204.172.886,12	100%	245.770.948,64	100%

Fonte: Elaborado com base nos dados extraídos do relatório Comparativo Despesa Autorizada, Empenhada, Liquidada e Paga da UDESC, para os anos entre 2004 a 2011.

Relativamente ao Custeio no período considerado, são contemplados o grupo de contas integradas pelas rubricas: 1) Diárias – Civil; 2) Material de Consumo; 3) Passagens e Locomoção; 4) Pessoa Física; e 5) Pessoa Jurídica. Tais rubricas foram eleitas por serem suscetíveis a maiores interferências dos modelos de tomada de decisão. Outras rubricas, apesar de mais representativas em valores e participação, não oportunizam a flexibilidade

necessária à observação dos processos decisórios, face às suas peculiaridades e vínculos operacionais.

Observa-se que, quanto ao Custeio e a totalização das rubricas variáveis consideradas e relativizadas percentualmente, tem-se um mínimo de 12,15% em 2011 e um máximo de 15,64% em 2004. Evidencia-se que o comportamento relativizado do conjunto de rubricas considerado, sinaliza uma previsibilidade em seu comportamento e uma possível vinculação aos preceitos normativos e regulatórios que norteiam as decisões orçamentárias para este grupo de rubricas.

Ao tratar-se do Custeio em valores absolutos, consideradas todas as rubricas que integram este conjunto de variáveis, parte-se de um mínimo de R\$ 29.971.252,66 (vinte e nove milhões, novecentos e setenta e um mil, duzentos e cinquenta e dois reais e sessenta e seis centavos) em 2004, para um máximo de 55.099.300,09 (cinquenta e cinco milhões, noventa e nove mil e trezentos reais e nove centavos), representando um incremento real de 83,8% nos períodos considerados, com uma média de crescimento anual de 10,48%.

Ao observarem-se as duas análises acima, a primeira relativa ao Custeio e respectivas rubricas variáveis totais; a segunda referente ao Custeio Total e seus valores absolutos; denota-se um comportamento aparentemente paradoxal, ou seja, no primeiro gráfico considerado, tem-se uma discreta tendência à uma redução do peso participativo do Custeio, enquanto que nos valores absolutos, caracteriza-se um crescimento significativo.

Pode-se inferir que os comportamentos do Custeio, seja pela análise de sua representatividade relativa, seja por sua valoração monetária absoluta, ambas as situações apontam para um Modelo de Custeio Incremental, que vincula a construção orçamentária aos modelos de tomada de decisão burocrático e/ou político, pelo fato de que tal modelo de custeio privilegia a continuidade de projetos já em andamento, dissociando-se, muitas vezes, do necessário alinhamento aos pressupostos dos planejamentos plurianuais e/ou estratégico.

Realizadas tais ponderações acerca do Custeio e das rubricas eleitas para o processo de investigação, considera-se a seguir, as demais variáveis da pesquisa.

De posse dos dados e das informações apresentadas acerca da Execução Orçamentária de Custeio – Comparativo entre os Exercícios de 2004 a 2011, passa-se a descrever as preferências dos segmentos escolhidos como sujeitos da pesquisa, ou seja, Reitor, Vice, Pró-Reitores e Diretores Gerais, em relação aos modelos de tomada de decisão, quanto ao Custeio e ao Investimento. A descrição e a análise são complementadas com depoimentos coletados

por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado, além dos eventos e do confronto da teoria com os resultados alcançados.

O *orçamento de custeio* envolveu a análise dos seguintes elementos de despesa: a) orçamento de material de consumo, como no caso de combustíveis; b) distribuição orçamentária de despesas com serviços de pessoa jurídica; c) distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física; d) despesas de custeio relacionadas às passagens e locomoção; e e) financiamentos de diárias. O *orçamento de investimentos* abrangeu a análise dos elementos de investimentos denominados de: a) obras demandadas na UDESC; e b) aquisição de equipamentos (material permanente). Desta forma, são apresentados, a seguir, em um primeiro momento, a descrição e a análise do orçamento de custeio com seus respectivos elementos para, em seguida, apresentar os dados e as informações relacionadas ao orçamento de investimento.

No que se refere ao assunto “*orçamento de material de consumo, como no caso de combustíveis*”, observa-se que os segmentos Reitores e Vice-Reitores possuem preferências mais homogêneas em relação aos modelos de tomada decisão que serviram de base para as decisões voltadas ao custeio (orçamento de material de consumo, como no caso de combustíveis para o seu centro de custo), ou seja, as decisões foram tomadas segundo as regras e regulamentos – modelo burocrático (33%), negociação – modelo político (33%) e nos interesses comuns – modelo colegiado (33%). O segmento de Pró-reitores possui uma preferência equitativa, ou seja, para 76% dos pesquisados prevalecem os modelos político e colegiado quando da tomada de decisões voltadas ao custeio. Por fim, o segmento Diretores Gerais defende que prevalece, nas decisões de custeio, o modelo político de tomada de decisão (40%), seguido pelo modelo burocrático (30%) e pelo modelo colegiado (25%). No momento em que se realiza uma análise integrada e horizontal, percebe-se um alinhamento ou convergência de preferências dos pesquisados quanto ao modelo político (39%), seguido dos modelos colegiado (31%) e do burocrático (25%), totalizando 70% da amostra pesquisada. Os modelos burocrático e colegiado, em conjunto, totalizam 56% das preferências dos pesquisados. (Tabela 3)

Tabela 3 – Custeio – orçamento de material de consumo

Questão 1: CUSTEIO - No orçamento de material de consumo, como no caso de combustíveis para o seu centro de custo, você constatou que a decisão foi tomada com base em:									
Modelos de Tomada de Decisão	Reitores e Vice-reitores		Pró-reitores		Diretores Gerais		Totais		Média
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	%
(MB) regras e regulamentos	1	33%	2	15%	6	30%	9	25%	26%
(MP) negociação	1	33%	5	38%	8	40%	14	39%	37%
(MC) interesses comuns	1	33%	5	38%	5	25%	11	31%	32%
(MAO) autonomia individual	0	0%	1	8%	1	5%	2	6%	4%
Não sabe	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0%
Totais	3	100%	13	100%	20	100%	36	100%	100%

Fonte: Dados primários, 2012.

Em relação ao assunto “*distribuição orçamentária de despesas com serviços de pessoa jurídica*”, percebe-se em termos horizontais que 34% dos pesquisados tomam as decisões segundo os princípios do modelo político de tomada de decisão, seguido pelo modelo colegiado com 31%, perfazendo 65% da amostra considerada. O modelo burocrático de tomada de decisão foi defendido por 26% dos pesquisados. (Tabela 4)

Tabela 4 – Custeio – despesas com serviços de pessoas jurídicas

Questão 2: CUSTEIO - A distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa jurídica, do seu centro de custo, foi orientada por:									
Modelos de Tomada de Decisão	Reitores e Vice-reitores		Pró-reitores		Diretores Gerais		Totais		Média
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	%
(MB) regras e regulamentos	2	67%	3	23%	4	21%	9	26%	37%
(MP) negociação	0	0%	5	38%	7	37%	12	34%	25%
(MC) interesses comuns	1	33%	5	38%	5	26%	11	31%	33%
(MAO) autonomia individual	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0%
Não sabe	0	0%	0	0%	3	16%	3	9%	5%
Totais	3	100%	13	100%	19	100%	35	100%	100%

Fonte: Dados primários, 2012.

No momento em que são considerados os segmentos de pesquisados, verifica-se que 67% do segmento Reitores e Vice-Reitores tomam as decisões relativas às despesas com serviços de pessoas jurídicas orientados por normas e regulamentos (modelo burocrático de tomada de decisão), seguidos pelo modelo colegiado, ou seja, para 33% dos pesquisados deste grupo, as decisões de despesas com serviços de pessoas jurídicas, também são tomadas sob a orientação do modelo burocrático. No segmento Pró-Reitores, nota-se uma concentração equitativa de preferências entre o modelo burocrático, político e colegiado, respectivamente com 23% para o primeiro e 38% para os seguintes. Na concepção dos Diretores Gerais prevalece o modelo político com 37% dos pesquisados, seguido pelo modelo colegiado com 26% e pelo modelo burocrático 21%. Em termos gerais, observa-se que há preferência do modelo político, seguido pelo modelo colegiado e burocrático quanto às despesas com serviços de pessoas jurídicas. Observa-se, ainda, certa divergência de preferências quando são levados em conta os segmentos pesquisados, ou seja, para 67% dos Reitores e Vice-Reitores pesquisados prevalecem às características do modelo burocrático de tomada de decisão. De outro lado, os segmentos Pró-Reitores e Diretores Gerais, apresentam preferências equitativas no que tange ao modelo político, respectivamente, com 38% e 37%. O modelo de tomada de decisão do tipo anarquia organizada, na percepção dos pesquisados, não guiou as decisões tomadas, pelo fato das visões destes, serem unânimes quanto à sua inexistência.

Já em relação ao assunto “*distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física*” (Tabela 5), verifica-se que 42% dos pesquisados preferem tomar as decisões por meio de regras e regulamentos, caracterizando a prevalência do modelo burocrático, seguido pelo modelo colegiado com 31%, perfazendo um total de 73% da amostra considerada. O modelo político de tomada de decisão teve a preferência de 14% dos pesquisados, seguido pelo modelo da anarquia organizada com 8% das preferências.

Tabela 5 – Distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física

Questão 3: CUSTEIO - A distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física, do seu centro de custo, foi orientada por:									
Modelos de Tomada de Decisão	Reitores e Vice-reitores		Pró-reitores		Diretores Gerais		Totais		Média
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	%
(MB) regras e regulamentos	2	67%	4	31%	9	45%	15	42%	47%
(MP) negociação	0	0%	2	15%	3	15%	5	14%	10%
(MC) interesses comuns	0	0%	5	38%	6	30%	11	31%	23%
(MAO) autonomia individual	1	33%	1	8%	1	5%	3	8%	15%
Não sabe	0	0%	1	8%	1	5%	2	6%	4%
Totais	3	100%	13	100%	20	100%	36	100%	100%

Fonte: Dados primários, 2012

Quando se verificam os segmentos pesquisados, observa-se no segmento Reitores e Vice-Reitores uma concentração de 67% de preferências relacionadas ao modelo burocrático, orientado por normas e regulamentos. O modelo de tomada de decisão da anarquia organizada foi percebido por 33% deste segmento pesquisado. No segmento de Pró-Reitores, também é constatada uma concentração de preferências pelo modelo colegiado (38%); de 31% de preferências dos pesquisados pelo modelo burocrático; de 15% pelo modelo político; e de 8% ao modelo de anarquia organizada. O segmento dos Diretores Gerais prefere tomar às decisões voltadas à distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física com base no modelo burocrático (45%), seguidas pelas orientações dos modelos colegiados (30%), político (15%) e pelo modelo de anarquia organizada (5%) de preferências. Verifica-se um melhor alinhamento de preferências pelo modelo burocrático, no segmento de Reitores e Vice, já que as preferências do segmento dos Diretores Gerais estão mais voltadas para o modelo burocrático (45%). Assim, pode-se dizer que a maior convergência dentre os pesquisados ocorre em relação às preferências do modelo burocrático, totalizando 42%. A menor incidência é notada em relação às preferências do modelo de tomada de decisão da anarquia organizada, ou seja, 8% dos pesquisados endossam tal modelo.

Quando se observa o assunto “*despesas de custeio de passagens*”, verificam-se as preferências dos pesquisados pelo modelo burocrático de tomada de decisão (39%), seguido por uma equivalência de preferências entre os modelos político e colegiado, com 25% cada. Apenas 11% dos pesquisados preferiram o modelo da anarquia organizada (Tabela 6).

Tabela 6 – Despesas de custeio de passagens

Questão 4: CUSTEIO - As despesas de custeio do seu centro de custos relacionadas às passagens foram distribuídas baseando-se em:									
Modelos de Tomada de Decisão	Reitores e Vice-reitores		Pró-reitores		Diretores Gerais		Totais		Média
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	%
(MB) regras e regulamentos	1	33%	5	38%	8	40%	14	39%	37%
(MP) negociação	1	33%	3	23%	5	25%	9	25%	27%
(MC) interesses comuns	1	33%	4	31%	4	20%	9	25%	28%
(MAO) autonomia individual	0	0%	1	8%	3	15%	4	11%	8%
Não sabe	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0%
Totais	3	100%	13	100%	20	100%	36	100%	100%

Fonte: Dados primários, 2012.

Quando são verificados os diferentes segmentos pesquisados, nota-se no segmento Reitores e Vice-Reitor uma equivalência de preferências em relação aos modelos burocrático, político e colegiado, revelando 33% de cada modelo. O modelo de anarquia organizada, mais uma vez, não é evidenciado. No momento em que é analisado o segmento Pró-Reitores, verifica-se uma maior preferência dos pesquisados em relação ao modelo burocrático (38%), seguido pelas preferências dos modelos político e colegiado, respectivamente, com 23% e 31%, totalizando 54%, não caracterizando o modelo burocrático como prevalente em relação ao total do segmento considerado. Em relação ao segmento dos Diretores Gerais, verifica-se que as preferências dos pesquisados estão mais voltadas para o modelo burocrático (40%), seguidas pelos modelos político (25%), modelo colegiado (20%) e da anarquia organizada (15%). Desta forma, pode-se afirmar que a maior convergência de preferências dos pesquisados deste segmento, dá-se em relação ao modelo burocrático (39%). Vale lembrar que os modelos político e colegiado, quando considerados em conjunto, representam 50% das preferências dos pesquisados. A maior divergência de preferências quanto aos modelos de tomada de decisão ocorre em relação ao modelo da anarquia organizada, onde 11% dos pesquisados percebem tal modelo, ou de outra forma, 89% não o evidenciam.

Em relação ao assunto “*obtenção dos recursos necessários para o financiamento de diárias do custeio*”, observa-se uma maior concentração de preferências dos pesquisados em relação aos modelos político (36%) e burocrático (33%). Ambos os modelos, quando considerados em conjunto, representam 69% das preferências dos pesquisados. A menor

preferência ocorre em relação ao modelo da anarquia organizada, com participação de 11%. Dentre os segmentos pesquisados, nota-se que o segmento Reitores e Vice têm 67% de preferências em relação ao modelo burocrático, seguidas pelas preferências do modelo político (33%). No segmento Pró-Reitores, percebe-se a prevalência de preferências sobre o modelo político (38%), seguidas pelo modelo burocrático com 31% das preferências e pelo modelo colegiado com 23%, totalizando 54% das preferências dos pesquisados. No segmento Diretores Gerais, as preferências estão voltadas para o modelo político (35%), seguidas das preferências dos modelos burocrático (30%) e do modelo colegiado (20%). O modelo de tomada de decisão da anarquia organizada tem apenas 15% das preferências dos pesquisados deste segmento. (Tabela 7).

Tabela 7 – Obtenção dos recursos necessários para o financiamento de diárias do custeio.

Questão 5: CUSTEIO - A obtenção dos recursos necessários para o financiamento de diárias do custeio do seu centro de custos foi utilizado:									
Modelos de Tomada de Decisão	Reitores e Vice-reitores		Pró-reitores		Diretores Gerais		Totais		Média
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	%
(MB) regras e regulamentos	2	67%	4	31%	6	30%	12	33%	42%
(MP) negociação	1	33%	5	38%	7	35%	13	36%	36%
(MC) interesses comuns	0	0%	3	23%	4	20%	7	19%	14%
(MAO) autonomia individual	0	0%	1	8%	3	15%	4	11%	8%
Não sabe	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0%
Totais	3	100%	13	100%	20	100%	36	100%	100%

Fonte: Dados primários, 2012.

Em relação ao alinhamento, observa-se uma congruência das preferências dos segmentos Pró-Reitores e Diretores Gerais, já que, em ambos os segmentos, as preferências estão voltadas para o modelo político representado, respectivamente, por 38% e 35%. Os dois segmentos citados não possuem as mesmas preferências dos segmentos de Reitores e Vice, pelo fato de as preferências estarem voltadas para o modelo burocrático de tomada de decisão. Pode-se estabelecer uma equivalência entre o modelo burocrático e o modelo político, já que o primeiro tem uma pequena vantagem relativa (qualitativa), quando comparado com o segundo, que tem uma pequena vantagem absoluta (quantitativa).

De forma geral, percebe-se que as *decisões de custeio* são tomadas, segundo as preferências dos pesquisados (47%), a partir das orientações do modelo burocrático, seguidas das orientações dos modelos político (25%); colegiado (17%); e da anarquia organizada (11%). Nos segmentos Reitores e Vice, Pró-Reitores e dos Diretores Gerais, as preferências também estão voltadas ao modelo burocrático, respectivamente, 67%, 62% e 35% quando da tomada de decisão. No segmento Diretores Gerais, o modelo político ficou com 30% das preferências dos pesquisados deste segmento. Destaca-se que o modelo de tomada de decisão anarquia organizada teve 20% das preferências dos pesquisados quando da tomada de decisões deste segmento. (Tabela 8).

Tabela 8 – Decisões quanto ao custeio.

Questão 6: CUSTEIO - Em sua opinião as decisões tomadas no âmbito da sua unidade, quanto ao custeio, deveriam ser orientadas por:									
Modelos de Tomada de Decisão	Reitores e Vice-reitores		Pró-reitores		Diretores Gerais		Totais		Média
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	%
(MB) regras e regulamentos	2	67%	8	62%	7	35%	17	47%	54%
(MP) negociação	0	0%	3	23%	6	30%	9	25%	18%
(MC) interesses comuns	1	33%	2	15%	3	15%	6	17%	21%
(MAO) autonomia individual	0	0%	0	0%	4	20%	4	11%	7%
Não sabe	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0%
Totais	3	100%	13	100%	20	100%	36	100%	100%

Fonte: Dados primários, 2012.

Por fim, pode-se afirmar que o modelo burocrático de tomada de decisão foi o que obteve o maior número de preferências dos pesquisados, quando da tomada de decisões relacionadas ao custeio. Tal modelo é reforçado pelas preferências manifestadas pelos segmentos Reitores e Vices, Pró-Reitores e Diretores Gerais. O modelo político e colegiado possui alinhamento/convergência secundária, dentre os segmentos Pró-reitores e Diretores Gerais, pelo fato destes aparecerem, respectivamente, na segunda e terceira posições de preferências.

Os resultados alcançados, em relação aos modelos de tomada de decisão considerados, nesta tese, concernentes ao custeio são: a) orçamento de material de consumo, como no caso de combustíveis; b) distribuição orçamentária de despesas com serviços de pessoa jurídica; c)

distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física; d) despesas de custeio relacionadas às passagens; e e) financiamentos de diárias são reforçados quando se observam alguns dos depoimentos coletados nas entrevistas, com roteiro semiestruturado, realizadas junto aos segmentos Reitor, Vice, Pró-Reitor e Diretores Gerais. No momento são citados, exemplos de cada segmento entrevistado.

A universidade deve ser gerenciada a partir dos procedimentos legais, pois o Reitor é o ordenador primário das execuções financeiras. Caso, o Reitor deixe de cumprir com as determinações legais, o mesmo é responsabilizado. (Reitor e Vice-Reitor)

No começo, inclusive, a gente errava mais. Então de vez em quando sobrava, tipo material de consumo que a gente não chegava a usar e aí, a gente repassava para outro centro. Até hoje ainda se faz um pouco disso. Mas nunca tivemos problemas por não tocar a coisa por falta de itens. (Pró-Reitor)

Uma coisa que eu sempre levo em conta, quais são os objetivos da universidade, consequentemente quais são os objetivos do centro, e dentro desses objetivos internos de lógica, eu sempre procuro levar em conta o lado da legalidade, o lado econômico, a questão da utilização de recursos públicos, o que eu posso com aquele recurso otimizar, fazer mais, melhor, eu procuro levar em conta as questões de legalidade, mas também aquilo que a gente chama na administração de eficiência, a eficácia e a efetividade da ação administrativa. Então, eu tenho como parâmetro isso e também procuro levar sempre em consideração isso: fazer com o que eu tenho o melhor que eu posso para atender ao objetivo último, no caso, que é o funcionamento do centro, que é o atendimento do ensino, mas também, a inserção do centro na própria comunidade. (Diretor Geral de Centro).

O orçamento não restringe, e sim, a má administração do dinheiro público, a desobediência às normas, mas temos que administrar com aquilo que se tem. Eu tenho uma proposta e tenho que se adequar a ela, é evidente que nós como administradores queremos mostrar sempre um pouco mais, porém, nem sempre é possível, não se pode fazer além do que é permitido e se usufruir menos do capital melhor ainda (Diretor Geral de Centro).

O custeio, eu acho assim, a reitoria consegue fazer redondinho, que a gente leva a vida sem problema nenhum. (Diretor Geral de Centro).

As decisões tomadas relativas ao custeio, também foram influenciadas pelas preferências dos segmentos entrevistados: A (Reitor e Vice-Reitor), B (Pró-Reitores) e C (Diretores Gerais), quanto ao modelo político de tomada de decisão, conforme se pode observar na sequencia desta tese:

E tem um outro, digamos assim, conjunto de decisões, que aí elas tem um tempo um pouco maior e aí, digamos, elas são tomadas, muitas vezes oriundas de uma discussão que sai de um colegiado, que depois passa por um comitê, que depois se transforma num edital, e que geram várias decisões... apoiar um grupo emergente... criar uma nova unidade, um novo curso, né? Então essas decisões são amparadas por uma discussão, digamos, às vezes até muito longa, que quando se chega a definir a solução, terminou talvez até demorando mais do que deveria. A gente também pode dizer isso, né? (Reitor e Vice-Reitor)

Nas longas discussões, debates (as pessoas gostam de usar esta expressão), pode-se perceber com muita clareza que formam-se grupos, cada um com seu interesse bem definido. Essas discussões são muitas vezes acaloradas, mas acabam chegando em um denominador comum, os grupos vão cedendo de cá e de lá. Acaba prevalecendo o bom-senso para a melhor proposta. (Pró-Reitor)

Então, a minha estrutura, a nossa estrutura administrativa, ela não dá conta desse procedimento como um todo. Agora, na hora da discussão dos recursos, os maiores centros levam a maior fatia. Mesmo os que já estão estruturados, e com isso um centro como o meu, que é um centro menor, nós temos uma dificuldade muito grande nesse embate, porque a negociação que acontece, leva a fatia maior e leva a melhor, quem tem mais gente, quem tem mais poder de influência, que já tem uma, até faz parte da colisão, da coalizão dominante. Eu costumo dizer que a gente vive em colisão, e não consegue entrar na coalizão dominante, porque os maiores dominam os recursos da pesquisa, os recursos da extensão, os recursos disso e daquilo, e não sobra para os menores. Daí nós vivemos uma situação de confronto e não de negociação. (Diretor Geral de Centro).

O modelo colegiado de tomada de decisão também reflete as preferências dos segmentos entrevistados: A (Reitor e Vice-Reitor), B (Pró-Reitores) e C (Diretores Gerais), quanto às decisões tomadas sobre o custeio. Na visão dos segmentos A (Reitor e Vice-Reitor) e C (Diretores Gerais) nota-se que:

Tem um... um.. não dá pra simplificar... dizer que é só de uma forma. Talvez... só separar em 2 formas... têm decisões que são tomadas em função do fluxo de acontecimentos que a gente não consegue controlar, vamos dizer assim... então elas são tomadas, talvez até repetindo um pouco... as orientações anteriores... por quê? Porque muitas vezes você não tem muito tempo de refletir pra tomar uma decisão... não tem muito tempo refletindo, então você termina copiando a decisão semelhante que se tomou pro caso anterior, né? (Reitor e Vice-Reitor)

A prática mais usual de tomada de decisão na Universidade tem sido a de promover debates com grupos formais (os conselhos e comissões) ou informais (discussões eventuais em uma Pró-Reitoria, por exemplo). Na verdade, é assim que está estruturada a organização universitária, não é? Prevalendo a discussão em colegiado. Tudo, a princípio, deve ser discutido e decidido em grupo e com participação. (Pró-Reitor)

Por incrível que pareça, o meu centro hoje, não é por eu estar a frente dele, mas o mesmo tem uma condição um pouco diferenciada dos outros. Primeiro temos um ex-reitor, três pessoas na área do direito, um professor com um conhecimento muito afinado dentro da universidade com as normas da mesma, cujo diretor de ensino, um diretor vindo de outro centro que é nosso diretor de pesquisa. Toda decisão, independente de eu estar à frente ou não, é tomada colegiadamente. Todos opinam e verificam o melhor, porém, a palavra final não é minha e na minha ausência eles têm o poder de decidir o que é melhor para o centro. (Diretor Geral de Centro).

É... aquelas que são de livre arbítrio, como é o caso do diretor, não tenho nenhuma... não tenho nenhum medo de tomar. Aquelas que envolvem o centro como um todo, ou que envolvem setores do centro, é um grupo gestor... (Diretor Geral de Centro).

Mesmo o modelo de tomada de decisão “anarquia organizada” não representando as preferências da maioria dos entrevistados (11%), quanto ao custeio, vale citar o depoimento do segmento B (Pró-Reitor):

Eu particularmente até acho certo. Eu gosto dessa forma. Eu prefiro essa parte um pouco uma anarquia, como tu falou no começo, uma anarquia organizada, do que uma formalidade que não te dá a liberdade, tu como administrador, não dá liberdade nenhuma. Quer dizer, aí tu tá ali só pra apertar o botão, né? Mas eu não sou formado em Administração. Trabalho com administração a vida inteira, mas não tenho formação na área de administração. Sou Engenheiro Mecânico e o meu mestrado e doutorado na produção, que te dá uma coisa de administração. Então – ah, o planejamento eu acho ele assim bonito pra cacete, mas muito falso. Planeja, planeja,

mas não consegue executar o planejado. Normalmente executa outra coisa. É muito... nós não temos ainda estrutura, principalmente de pessoal, pra fazer planejamento e pra executar planejamento. Não tem. Não adianta. Por exemplo, aqui na reitoria, no planejamento tem quantas pessoas? Deve ter umas 6.

Em relação ao orçamento de custeio, vale lembrar que, segundo as preferências dos pesquisados (47%), prevalecem às orientações do modelo burocrático, seguidas das orientações dos modelos político (25%), colegiado (17%) e da anarquia organizada (11%). Neste sentido, na sequência desta tese são descritos e analisados os modelos de tomada de decisão, em relação às decisões de investimentos. Adota-se, também, a mesma sistemática utilizada quando da descrição e da análise das decisões de custeio consideradas nesta tese.

4.2.2 Descrição e análise dos modelos de tomada de decisão em relação às decisões de investimentos

Neste tópico é observada a execução orçamentária de investimentos no período 2004 a 2011 (Tabela 9), bem como a descrição e análise das preferências dos segmentos pesquisados e entrevistados (Reitor, Vice, Pró-Reitores e Diretores Gerais), em relação aos modelos de tomada de decisão que guiaram a elaboração do orçamento, no item investimentos, envolvendo: a) as obras demandadas na UDESC; e b) a aquisição de equipamentos (material permanente). A descrição e análise são complementadas por alguns depoimentos oriundos dos segmentos entrevistados A (Reitor e Vice-Reitor), B (Pró-Reitores) e C (Diretores Gerais), além dos eventos que colaboraram para ampliar e/ou reduzir a execução orçamentária.

Tabela 9 – Execução Orçamentária de Investimentos – Comparativo entre os Exercícios de 2004 a 2011.

Elemento de Despesa	Total no Ano (R\$)							
	2004		2005		2006		2007	
INVESTIMENTOS	6.878.612,22	7,1%	11.318.161,86	9,9%	6.937.532,56	6,8%	6.459.707,66	6,3%
Pessoa Jurídica	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Obras e Instal.	3.042.205,30	3,1%	6.141.421,53	5,4%	4.138.317,70	4,1%	3.709.548,76	3,6%
Matl Permanente	3.836.406,92	4,0%	4.914.546,39	4,3%	2.799.214,86	2,7%	2.744.411,90	2,7%
Aquis. Imóveis	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Desp. Exerc. Ant.	0,00	0,0%	262.193,94	0,2%	0,00	0,0%	5.747,00	0,0%
TOTAL DAS DESPESAS	97.088.436,37	100%	114.214.991,33	100%	101.995.400,06	100%	120.777.813,32	100%
Elemento de Despesa	Total no Ano (R\$)							
	2008		2009		2010		2011	
INVESTIMENTOS	11.560.085,02	11,3%	30.903.631,25	30,3%	21.375.261,80	21,0%	26.493.998,16	26,0%
Pessoa Jurídica	0,00	0,0%	0,00	0,0%	75.101,62	0,1%	224.479,82	0,2%
Obras e Instal.	2.268.965,08	2,2%	4.275.278,11	4,2%	3.505.433,28	3,4%	4.922.030,90	4,8%
Matl Permanente	9.092.450,93	8,9%	23.522.442,34	23,1%	13.137.995,34	12,9%	15.096.524,50	14,8%
Aquis. Imóveis	86.000,00	0,1%	3.094.342,20	3,0%	3.385.952,41	3,3%	6.087.660,63	6,0%
Desp. Exerc. Ant.	112.669,01	0,1%	11.568,60	0,0%	1.270.779,15	1,2%	163.302,31	0,2%
TOTAL DAS DESPESAS	147.004.591,70	100%	185.375.411,68	100%	204.172.886,12	100%	245.770.948,64	100%

Fonte: Elaborado com base nos dados extraídos do relatório Comparativo Despesa Autorizada, Empenhada, Liquidada e Paga da UDESC, para os anos entre 2004 a 2011.

Relativamente aos Investimentos, são consideradas as rubricas Obras e Instalações, e Equipamentos e Material Permanente. No período considerado constata-se que a rubrica Equipamentos e Material Permanente tem uma participação relativa mínima de 2,69% em 2007 e um máximo de 23,06% em 2009. Tal pico refere-se às resultantes das negociações e ajustes operacionais junto ao IPREV, que resultou num aporte expressivo de recursos no ano citado, cujos reflexos incidiram majoritariamente para a rubrica em tela.

Quanto à rubrica Obras e Instalações pode-se depreender do comportamento evidenciado, uma participação percentual mínima de 2,22% em 2008 e uma máxima de 5,38% em 2005, caracterizando um comportamento de discretas oscilações e aportes diferenciados.

Tratando-se dos Investimentos e suas principais contas ora tratadas, em razão de ser uma condição sensível ao processo de elaboração orçamentária e, por conseguinte, um dos processos de tomada de decisão mais suscetíveis às interveniências dos atores interessados, pressupõe-se que tal condição pode caracterizar modelos de tomada de decisão mais concentrados em instâncias políticas e menos providas dos vieses normativos e burocráticos, apesar da estrutura organizacional da universidade preconizar modelos mais voltados à construção decisória colegiada.

Uma vez considerados os dados e informações acerca da Execução Orçamentária de Investimentos – Comparativo entre os Exercícios de 2004 a 2011, passa-se a descrever as preferências dos segmentos escolhidos como sujeitos da pesquisa, ou seja, Reitor, Vice, Pró-Reitores e Diretores Gerais, em relação aos modelos de tomada de decisão, quanto ao Investimento. A descrição e a análise são acrescidas com os posicionamentos obtidos pelas entrevistas semiestruturadas, junto com eventos significativos e o confronto da teoria com os resultados auferidos.

As preferências dos pesquisados A (Reitor e Vice-Reitor), B (Pró-Reitores) e C (Diretores Gerais) em relação aos modelos de tomada de decisão que guiaram as decisões tomadas quanto *aos investimentos: obras demandadas pela UDESC* (Tabela 10), demonstram a predominância do modelo político de tomada de decisão (53%), seguidos do modelo colegiado (22%) e do modelo burocrático (14%). O modelo de tomada de decisão da anarquia organizada teve uma preferência não expressiva (3%).

Tabela 10 – Investimentos: obras demandadas na UDESC

Questão 7: INVESTIMENTO - A distribuição orçamentária referente as obras demandadas na UDESC foi orientada por:									
Modelos de Tomada de Decisão	Reitores e Vice-reitores		Pró-reitores		Diretores Gerais		Totais		Média
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	%
(MB) regras e regulamentos	0	0%	2	15%	3	15%	5	14%	10%
(MP) negociação	2	67%	6	46%	11	55%	19	53%	56%
(MC) interesses comuns	1	33%	5	38%	2	10%	8	22%	27%
(MAO) autonomia individual	0	0%	0	0%	1	5%	1	3%	2%
Não sabe	0	0%	0	0%	3	15%	3	8%	5%
Totais	3	100%	13	100%	20	100%	36	100%	100%

Fonte: Dados primários, 2012.

Na visão dos segmentos pesquisados A (Reitor e Vice-Reitor), prevalece o modelo político de tomada de decisão (67%), quando da tomada de decisão voltada aos investimentos: obras demandadas pela UDESC. No segmento Pró-Reitores, o modelo político também foi o preferido (46%), seguido pelo modelo colegiado (38%) e pelo modelo burocrático (15%). O modelo burocrático e colegiado quando considerados em conjunto, representam 53% das

preferências dos pesquisados. Também as preferências do segmento Diretores Gerais expressam as características do modelo político (55%), seguido pelo modelo burocrático (15%) e pelo modelo colegiado (10%), totalizando, em conjunto, 25% das preferências dos pesquisados.

Desta forma, fica evidente a convergência das preferências dos segmentos pesquisados em relação ao modelo político, no momento da tomada de decisão, relacionada aos investimentos: obras demandadas pela UDESC. Cabe destacar que tais preferências são representativas, podendo revelar as influências deste modelo na condução das decisões tomadas (Reitores e Vice, Pró-Reitores e Diretores Gerais). Pode-se afirmar, também, que o modelo de anarquia organizada foi quase inexistente, podendo caracterizar uma convergência de preferências de todos os segmentos pesquisados.

Já no que concerne a *distribuição orçamentária referente a aquisição de equipamentos (material permanente)* nota-se, mais uma vez, a predominância das preferências dos segmentos entrevistados (Reitores e Vice; Pró-Reitores e Diretores Gerais), pelo modelo político de tomada de decisões (67%). O modelo colegiado obteve 22% das preferências e o modelo burocrático 8%. Verifica-se uma concentração de preferências pelo modelo político de tomada de decisão (Tabela 11).

Tabela 11 – Distribuição orçamentária referente aquisição de equipamentos (material permanente)

Questão 8: INVESTIMENTO - A distribuição orçamentária referente a aquisição de equipamentos (material permanente) demandadas na UDESC foi orientada por:									
Modelos de Tomada de Decisão	Reitores e Vice-reitores		Pró-reitores		Diretores Gerais		Totais		Média
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	%
(MB) regras e regulamentos	0	0%	1	8%	2	10%	3	8%	6%
(MP) negociação	2	67%	8	62%	14	70%	24	67%	66%
(MC) interesses comuns	1	33%	4	31%	3	15%	8	22%	26%
(MAO) autonomia individual	0	0%	0	0%	1	5%	1	3%	2%
Não sabe	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0%
Totais	3	100%	13	100%	20	100%	36	100%	100%

Fonte: Dados primários, 2012.

No momento em que são observadas as preferências dos segmentos pesquisados (Reitores e Vice, Pró-Reitores e Diretores Gerais), no que concerne à *distribuição orçamentária referente a aquisição de equipamentos (material permanente)*, percebe-se que o segmento Reitores e Vice tem preferências pelo modelo político (67%), seguido pelo modelo colegiado (33%). No segmento Pró-Reitores, as preferências também estão voltadas para o modelo político (62%), seguido pelo modelo colegiado (31%). No segmento dos Diretores Gerais, as preferências também revelam a predominância do modelo político (70%). O modelo de tomada de decisão da anarquia organizada obteve 5% das preferências dos segmentos pesquisados. De forma integrada, nota-se a predominância das preferências dos segmentos pesquisados pelo modelo político, seguido pelo modelo colegiado de tomada de decisão.

Os segmentos pesquisados quando questionados sobre o modelo de tomada de decisão que deveria orientar as decisões de investimentos tomadas no âmbito da UDESC (Tabela 12), apresentaram preferências pelo modelo burocrático (45%), seguido pelo modelo político (33%) e pelo modelo colegiado (19%). No segmento Reitores e Vice, as preferências refletem características do modelo burocrático (67%), seguidas pelo modelo colegiado (33%). Também, no segmento Pró-Reitores, as preferências estão concentradas no modelo burocrático (62%), seguidas pelas do modelo político (31%). O segmento dos Diretores Gerais apresentou uma dispersão maior, ou seja, na visão deste segmento, o modelo político (40%) é o predominante, seguido pelos modelos burocrático (30%) e colegiado (25%)

Tabela 12 – Modelo de tomada de decisão que deveria orientar as decisões de investimentos

Questão 9: INVESTIMENTO - Em sua opinião as decisões tomadas no âmbito da sua unidade, quanto ao investimento, deveriam ser orientadas por:									
Modelos de Tomada de Decisão	Reitores e Vice-reitores		Pró-reitores		Diretores Gerais		Totais		Média
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	%
(MB) regras e regulamentos	2	67%	8	62%	6	30%	16	44%	53%
(MP) negociação	0	0%	4	31%	8	40%	12	33%	24%
(MC) interesses comuns	1	33%	1	8%	5	25%	7	19%	22%
(MAO) autonomia individual	0	0%	0	0%	1	5%	1	3%	2%
Não sabe	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0%
Totais	3	100%	13	100%	20	100%	36	100%	100%

Fonte: Dados primários, 2012.

A análise integrada dos resultados constantes na Tabela 12 revelam que ocorre um alinhamento das preferências dos segmentos Reitores e Vice e Pró-Reitores quanto ao modelo burocrático de tomada de decisão. No entanto, percebe-se certa divergência em relação ao segundo modelo, ou seja, para o segmento Reitores e Vice, as preferências estão voltadas para as características do modelo colegiado (33%), enquanto que para os Pró-Reitores as preferências expressam sinais do modelo político (31%). Observa-se, também, um desalinhamento entre as preferências dos segmentos pesquisados Reitores e Vice e Pró-Reitores, quando comparados com o segmento Diretores Gerais, onde o modelo burocrático é o predominante em relação aos dois primeiros segmentos, ocupando uma posição secundária no segmento dos Diretores Gerais.

Os resultados obtidos em relação às *obras demandadas na UDESC e à distribuição orçamentária referente a aquisição de equipamentos (material permanente)*, revelam as preferências dos pesquisados pelo modelo político de tomada de decisão (49%), quando se consideram as médias gerais de forma integrada dos segmentos pesquisados: Reitor e Vice-Reitor; Pró-Reitores; e Diretores Gerais. Os depoimentos, a seguir mencionados, estão em sintonia com os resultados alcançados, quando se observam que:

E tem um outro, digamos assim, conjunto de decisões, que aí elas tem um tempo um pouco maior e aí, digamos, elas são tomadas, muitas vezes oriundas de uma discussão que sai de um colegiado, que depois passa por um comitê, que depois se transforma num edital, e que geram várias decisões... apoiar um grupo emergente... criar uma nova unidade, um novo curso, né? Então essas decisões são amparadas por uma discussão, digamos, às vezes até muito longa, que quando se chega a definir a solução, terminou talvez até demorando mais do que deveria. A gente também pode dizer isso, né? (Reitor e Vice)

Lembro muito bem quando foi negociado o orçamento de 2006, 2007, sei lá. Só lembro que as discussões eram em torno da necessidade de um novo prédio para a FAED. O que ocorreu naquele momento? Todos os centros admitiram, depois de muita discussão, que o pleito da FAED era o mais importante. Como os recursos eram escassos, os demais centros abriram mão de recursos para viabilizar a construção do novo prédio da FAED. (Pró-Reitor)

Então a minha estrutura, a nossa estrutura administrativa, ela não dá conta desse procedimento como um todo. Agora, na hora da discussão dos recursos, os maiores centros levam a maior fatia. Mesmo os que já estão estruturados, e com isso um centro como o meu, que é um centro menor, nós temos uma dificuldade muito grande nesse embate, porque a negociação que acontece, leva a fatia maior e leva a melhor, quem tem mais gente, quem tem mais poder de influência, que já tem uma, até faz parte da colisão, da coalizão dominante. Eu costume dizer que a gente vive em colisão, e não consegue entrar na coalizão dominante, porque os maiores dominam os recursos da pesquisa, os recursos da extensão, os recursos disso e daquilo, e não sobra para os menores. Daí nós vivemos uma situação de confronto e não de negociação (Diretor Geral de Centro).

Assim..., até porque os cursos nossos lá são cursos novos. O curso mais antigo que era o moveleira, que hoje já não existe mais, que já não tem mais vestibular, eu reclamava muito que a gente, eu acho que tu já escutou essa expressão, nós temos

um curso de moveleira e não temos nenhum serrote e martelo. Acho que eu já falei isso várias vezes. Então, em função disso, a gente começou a ver que tipo de laboratório que se precisava. E a coisa era feita num pequeno grupo. Não adiantava, até porque a gente não tinha um quadro de professores formado ainda, então a gente usava muito da experiência da gente para decidir que tipo de laboratório que ia montar, por exemplo, no do curso da engenharia, quem é que nós temos engenheiro lá? Eu, o Agnaldo, o Sandro, tu tá vendo como demora para eu achar? Então é um grupo muito pequeno, para decidir que tipo de laboratório que a gente ia montar. Então nós, em conversa, nada formal, a gente ah, a gente precisa de um laboratório de eletrotécnica. Aí a gente ia para a internet, visitava outra universidade, via como era o laboratório, chamava representantes para ajudar a montar o laboratório, e em função desse custo a gente, então, a gente tinha vários custos de vários laboratórios, como se fosse um portfólio já pronto. Aí, em cima de pressão política na reitoria de conversa, de como é que está esse ano, parece que nesse ano vai sobrar, então a gente ia atrás e conseguíamos. Então o nosso orçamento era feito dessa forma. Não tinha uma formalidade. Nunca teve. Depois que você assumiu a Proplan, começou-se a, pra tu teres uma ideia, antes da tua administração, juntava todo mundo numa sala e era uma brigaçada pelos recursos. Depois que você assumiu é que a equipe ia no centro e conversava e via as necessidades do centro sem saber muito quanto que era de dinheiro mas, em função disso, vocês faziam a distribuição. Pelo menos eu entendia que era assim. E a nossa demanda, a nossa necessidade era em função da demanda (Diretor Geral de Centro).

Não, tivemos a tranquilidade de fazer um orçamento bem enxuto, mas sempre procurando a negociação com a administração central no caso quando tínhamos um planejamento pra alcançar tal objetivo, tinha-se um lastro tanto financeiro quanto orçamentário, sabíamos que não conseguiríamos executar, negociávamos com a administração central, mas passando por esses dois períodos de acomodação orçamentária do Estado, não tivemos nada que viesse a influenciar positiva ou negativamente no processo. (Diretor Geral de Centro)

Mas no que diz respeito a investimento, eu entendo que é político. Não é técnico. Não tem nada de técnico porque se a gente for parar pra pensar, se faz uma obra, por exemplo, lá no CAV, ou lá em Joinville, se faz, por exemplo, se pensa em fazer um restaurante universitário aqui na reitoria, enquanto São Bento – eu sempre falei isso – São Bento não tem uma cantina. Tem um carrinho de cachorro-quente, colocado lá dentro escondido, né? A gente sabe que qualquer hora aquilo pode dar rolo. Então, não tem uma decisão técnica. Só política. (Diretor Geral de Centro)

Também, em segundo lugar estão às preferências dos segmentos pesquisados sobre as influências do modelo colegiado de decisão, quando se fala em investimentos (25%).
Conforme depoimentos:

Tem decisões que são tomadas em função do fluxo de acontecimentos que a gente não consegue controlar, vamos dizer assim... então elas são tomadas, talvez até repetindo um pouco... as orientações anteriores... por quê? Porque muitas vezes você não tem muito tempo de refletir pra tomar uma decisão... não tem muito tempo refletindo, então você termina copiando a decisão semelhante que se tomou pro caso anterior, né? (Reitor e Vice)

Por incrível que pareça o meu centro hoje, não é por eu estar à frente dele, mas o mesmo tem uma condição um pouco diferenciada dos outros. Primeiro temos um ex-reitor, três pessoas na área do direito, um professor com um conhecimento muito afinado dentro da universidade com as normas da mesma, cujo diretor de ensino, um diretor vindo de outro centro que é nosso diretor de pesquisa. Toda decisão, independente de eu estar à frente ou não, é tomada colegiadamente. Todos opinam e verificam o melhor, porém, a palavra final não é minha e na minha ausência eles têm o poder de decidir o que é melhor para o centro. (Diretor Geral de Centro)

É... a direção... e as chefias de departamento. Então a gente vai tomar uma decisão... é... como posso te dar um exemplo aí... um orçamento, pode ser, né? Uma viagem, pra um evento, né? Então... as direções ou a direção envolvida... a gente chama as chefias de departamento e a gente faz as reuniões.... pra montar... pra elaborar o planejamento, pra chegar a tomada de uma decisão. (Diretor Geral de Centro)

Os resultados alcançados revelam que os segmentos pesquisados possuem preferências diversas, ou seja, percebe-se a predominância de um dos modelos de tomada de decisão tanto no orçamento de custeio como no orçamento de investimentos, desmistificando e corroborando os argumentos teóricos e práticos dos estudiosos da área, como será verificado na sequência, desta tese, quando se procura confrontar os resultados alcançados com os fundamentos teóricos. Também os eventos reforçam a utilização simultânea de mais de um modelo de tomada de decisão, no sentido de complementar as insuficiências de um ou de outro.

Desta forma, com o intuito de se verificar e reforçar os resultados alcançados, até então, foram elaboradas tabelas, contendo as médias gerais obtidas de forma integrada, envolvendo todos os segmentos entrevistados Reitor e Vice-Reitor, Pró-Reitores e Diretores Gerais, tanto para custeio como para investimentos de modo comparado.

Nas ações de *custeio*, evidenciam-se as preferências dos segmentos entrevistados pelo modelo burocrático de tomada de decisão (41%), seguido igualmente pelos modelos político e colegiado (25%) cada, enquanto que nas de *investimento* denota-se as preferências pelo modelo político (49%), seguido pelos modelos colegiado (25%) e burocrático (23%). O modelo colegiado tem uma preferência equivalente entre os segmentos pesquisados (25%), seja nas ações de custeio, quanto nas de investimento. Não se verifica a influência positiva do modelo de anarquia organizada (7%) (Tabela 13).

Tabela 13 – Médias gerais obtidas de forma integrada com todos os segmentos entrevistados.

MÉDIAS GERAIS OBTIDAS CONSIDERANDO-SE DE FORMA INTEGRADA TODOS OS GRUPOS											
Modelos de Tomada de Decisão	CUSTEIO						MÉDIA	INVESTIMENTO			MÉDIA
	MÉDIAS OBTIDAS NAS QUESTÕES DE 1 A 6							MÉDIAS QUESTÕES 7 A 9			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6		Q7	Q8	Q9	
(MB) regras e regulamentos	26%	37%	47%	37%	42%	54%	41%	10%	6%	53%	23%
(MP) negociação	37%	25%	10%	27%	36%	18%	25%	56%	66%	24%	49%
(MC) interesses comuns	32%	33%	23%	28%	14%	21%	25%	27%	26%	22%	25%
(MAO) autonomia individual	4%	0%	15%	8%	8%	7%	7%	2%	2%	2%	2%
Não sabe	0%	5%	4%	0%	0%	0%	2%	5%	0%	0%	2%

Fonte: dados primários, 2012.

Em relação ao custeio, vale destacar a Questão 6 que tinha por objetivo identificar o modelo de tomada de decisão, que deveria guiar a tomada de decisão relacionada com o custeio. Segundo os segmentos pesquisados, as preferências refletem as características, como já ressaltado, anteriormente, do modelo burocrático de tomada de decisão (54%), seguido pelo modelo político (37%), percebido na Questão 1. A Questão 2 revela as preferências dos segmentos pesquisados pelas características do modelo colegiado de tomada de decisão (33%). O modelo da anarquia organizada tem sua valoração majoritária na Questão 3. No que concerne ao Investimento, observa-se, também, as preferências dos segmentos dos pesquisados em relação ao modelo burocrático (53%), quando se observa a questão 9 relacionada ao investimento, ou seja, de que forma a UDESC deveria tomara as decisões concernentes ao investimento? Para 53% dos segmentos pesquisados, o modelo de tomada de decisão que deveria guiar as decisões tomadas é o burocrático, contrariando a predominância dos resultados encontrados na análise anterior, de que o modelo político é o dominante, quando se trata de investimento. As preferências pelo modelo político de tomada de decisão ficam evidentes quando se observam os resultados obtidos na questão 8, ou seja, para 66% dos segmentos pesquisados as decisões relacionadas aos investimentos são negociadas. Afeto ao modelo colegiado percebe-se as preferências dos segmentos pesquisados pelo modelo colegiado, principalmente, quando se nota os resultados obtidos na questão 7, ou seja, para 27% dos pesquisados, o modelo predominante é o colegiado. O modelo de tomada de decisão da anarquia organizada comporta-se de forma igualitária e com pouca expressividade por meio dos 2% alcançados nas Questões de 7 a 9.

De modo integrado, visualizam-se nas Questões de 1 a 6, pertinentes ao custeio, que as preferências dos segmentos pesquisados expressam mais as características do modelo burocrático de tomada de decisão (41%), já que as Questões de 7 a 9, referentes ao investimento, refletem as preferências dos segmentos pesquisados em relação as características do modelo político de tomada de decisão (49%). O modelo colegiado mantém sua equalização entre custeio e investimento, representando 25% das preferências dos segmentos pesquisados.

De outro lado, quando se procura fazer análises segmentadas, segundo o segmento pesquisado Reitor e Vice-Reitor (Tabela 14), percebe-se em relação às questões sobre custeio, que este segmento valoriza as características do modelo burocrático de tomada de decisão (56%), seguido pelos modelos colegiado (22%) e pelo político (17%). Em relação aos

investimentos, as preferências deste segmento refletem as características do modelo político (44%), seguidos pelos modelos colegiado (33%) e pelo burocrático (22%).

Tabela 14 – Análise segmentada por segmento: Reitores e Vice-Reitores

REITORES E VICE-REITORES											
Modelos de Tomada de Decisão	CUSTEIO						MÉDIA	INVESTIMENTO			MÉDIA
	MÉDIAS OBTIDAS NAS QUESTÕES DE 1 A 6							MÉDIAS QUESTÕES 7 A 9			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6		Q7	Q8	Q9	
(MB) regras e regulamentos	33%	67%	67%	33%	67%	67%	56%	0%	0%	67%	22%
(MP) negociação	33%	0%	0%	33%	33%	0%	17%	67%	67%	0%	44%
(MC) interesses comuns	33%	33%	0%	33%	0%	33%	22%	33%	33%	33%	33%
(MAO) autonomia individual	0%	0%	33%	0%	0%	0%	6%	0%	0%	0%	0%
Não sabe	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Dados primários, 2012.

Também, o modelo de tomada de decisão anarquia organizada é detentor das menores preferências, inexistindo quase que por completo, à exceção da Questão 3. No que tange as questões de investimento, as preferências dos pesquisados pelo modelo político (67%) é observável nas Questões 7 e 8, seguido de forma equalizada pelo modelo colegiado (33%) em todas as questões de investimento.

Em síntese, pode-se dizer que as preferências dos segmentos pesquisados expressam de um lado, as características do modelo burocrático, quando se trata de custeio, e de outro, as características do modelo político quando o foco é investimentos. Também, pode-se alegar que as preferências são convergentes tanto em relação às questões de custeio (22%), quanto para investimentos (33%).

No momento em que se analisa o segmento Pró-Reitores (Tabela 15), observa-se certo equilíbrio de preferências com as questões de custeio, ou seja, as preferências revelam sinais dos modelos burocráticos (33%), político (29%) e colegiado (31%), enquanto que as de investimento refletem as influências das características dos modelos político (46%), seguido do burocrático (28%) e do colegiado (26%).

Tabela 15 – Análise segmentada por segmento: Pró-Reitores

PRÓ-REITORES											
Modelos de Tomada de Decisão	CUSTEIO						MÉDIA	INVESTIMENTO			MÉDIA
	MÉDIAS OBTIDAS NAS QUESTÕES DE 1 A 6							MÉDIAS QUESTÕES 7 A 9			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9		
(MB) regras e regulamentos	15%	23%	31%	38%	31%	62%	33%	15%	8%	62%	28%
(MP) negociação	38%	38%	15%	23%	38%	23%	29%	46%	62%	31%	46%
(MC) interesses comuns	38%	38%	38%	31%	23%	15%	31%	38%	31%	8%	26%
(MAO) autonomia individual	8%	0%	8%	8%	8%	0%	5%	0%	0%	0%	0%
Não sabe	0%	0%	8%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Dados primários, 2012.

Quando se consideram as questões voltadas ao custeio, observa-se a predominância das preferências do segmento Pró-Reitores com as características do modelo burocrático, principalmente, na Questão 6, com 62%. As maiores preferências deste segmento são reveladas pelos sinais do modelo político nas Questões 1, 2 e 5, com 38% cada. Também, percebe-se a preferência pelas características do modelo colegiado, refletidas nas Questões 1, 2 e 3, com 38% cada. O modelo da anarquia organizada apresenta-se com 8% das preferências expressas nas Questões 1, 3, 4 e 5. No que tange ao investimento, as preferências dos Pró-Reitores expressam mais as influências das características do modelo burocrático, especificamente na Questão 9, com 62%. O modelo político obtém o maior número de preferências na Questão 8, com 62%. O modelo colegiado é bastante sinalizado na Questão 7, com 38%. O modelo de anarquia organizada é inexistente nas considerações sobre investimento. Observa-se certo equilíbrio nas questões de custeio relacionadas aos modelos burocrático, político e colegiado que, quando comparadas às questões sobre investimento, demonstram uma concentração de preferências sobre as características do modelo político, com 46%. Todavia, a tendência à equalização é verificada nos modelos burocrático e colegiado, respectivamente, com 28% e 26%.

Por fim, em relação ao segmento dos Diretores Gerais (Tabela 16), percebe-se em relação às Questões de custeio que prevalece as características do modelo burocrático de tomada de decisão, principalmente, acerca da Questão 3, com 45%. O modelo político alcança seu pico na Questão 1, com 40% das preferências dos Diretores Gerais de Centro. O modelo colegiado, neste segmento, é mais observado na Questão 3, com 30% e o modelo de anarquia organizada na Questão 6 com 20%. O modelo burocrático alcança sua posição majoritária na

Questão 9, quando 30% das preferências dos pesquisados estão no investimento. O modelo político possui 70% das preferências deste segmento na Questão 8 e o modelo colegiado na Questão 9 com 25%. O modelo de anarquia organizada equaliza-se com 5% em todas as questões sobre investimento.

Tabela 16 – Análise segmentada por segmento: Diretores Gerais

Modelos de Tomada de Decisão	DIRETORES GERAIS										
	CUSTEIO						MÉDIA	INVESTIMENTO			MÉDIA
	MÉDIAS OBTIDAS NAS QUESTÕES DE 1 A 6							MÉDIAS QUESTÕES 7 A 9			
Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9			
(MB) regras e regulamentos	30%	21%	45%	40%	30%	35%	34%	15%	10%	30%	18%
(MP) negociação	40%	37%	15%	25%	35%	30%	30%	55%	70%	40%	55%
(MC) interesses comuns	25%	26%	30%	20%	20%	15%	23%	10%	15%	25%	17%
(MAO) autonomia individual	5%	0%	5%	15%	15%	20%	10%	5%	5%	5%	5%
Não sabe	0%	16%	5%	0%	0%	0%	3%	15%	0%	0%	5%

Fonte: Dados primários, 2012.

Em relação à Questão 1, pertinente ao custeio, percebe-se que os Diretores Gerais valorizam as características do modelo político de tomada de decisão (40%); na Questão 2, o modelo político aparece como majoritário com 37%; a Questão 3, que trata do modelo burocrático, representa 45% das preferências dos entrevistados; na Questão 4, o modelo burocrático tem seu máximo com 40%; na Questão 5, o modelo político tem sua maior relativização com 35% e, a Questão 6 reflete 35% das preferências voltadas para o modelo burocrático. Em relação ao investimento, verifica-se que 55% dos Diretores Gerais de Centro, conforme Questão 7, possuem suas preferências pelas características do modelo político; na Questão 8 tem-se 70% das preferências dos pesquisados relacionadas ao modelo político e, por fim, na Questão 9 observa-se um percentual de 40%, por se tratar de uma questão específica acerca da forma que os investimentos deveriam ser tratados no âmbito da universidade. Ainda em relação a esta questão, pode-se dizer que as decisões de investimentos deveriam ser tomadas segundo as orientações dos modelos político, burocrático e colegiado, dependendo do contexto interno e externo.

Nas questões sobre Custeio, percebe-se ainda, por meio de uma análise integrada, que há uma dispersão média decrescente de preferências dos pesquisados pelos modelos

burocrático (24%), modelo político (30%), modelo colegiado (23%) e o modelo da anarquia organizada com 10%. Em relação ao investimento, verifica-se a predominância de preferências pelas características do modelo político (55%), enquanto que no Custeio, a predominância de preferências é refletida nas características do modelo burocrático. Em segundo lugar, observa-se, também, que as decisões tomadas em relação ao investimento refletem as características do modelo burocrático (18%), enquanto que no Custeio, o modelo político ocupa a segunda maior posição com 30%. Há uma convergência de preferências nas terceiras posições do modelo colegiado, tanto no Custeio quanto no Investimento. O modelo de anarquia organizada, a exemplo das posições terciárias convergentes, também mantém a convergência nas posições quaternárias de ambas as dimensões – Custeio e Investimento.

A UDESC por ser um sistema social organizado e aberto, recebe tanto influências do ambiente externo, como também, pode influenciar os padrões de comportamento e de competitividade da sociedade catarinense e do Brasil. Desta forma, procura-se demonstrar na sequência, a influência dos eventos internos e externos que limitaram ou não a execução orçamentária em termos de custeio e de investimentos.

4.2.3 Análise dos eventos internos e externos em relação à execução orçamentária

Os eventos que marcaram a elaboração do orçamento da UDESC, no período entre 2004 e 2011, tanto internos como externos, foram decisivos nas discussões para distribuição orçamentária. Os eventos compreenderam aspectos econômicos, políticos e legais, os quais se demonstram na sequência, com os respectivos comentários de seu impacto na elaboração do orçamento ano a ano.

No ano de 2004 tomaram posse, a partir de abril, os Professores Anselmo Fábio de Moraes e Sebastião Iberes Lopes Melo como Reitor e Vice-Reitor, respectivamente, para o quadriênio 2004/2008. A nova equipe de gestão teve como proposta principal “trazer de volta a instituição à normalidade”, segundo palavras do Reitor em sua carta no Relatório de Gestão 2004-2008. A normalidade da instituição preceituava a transparência, a impessoalidade e a legalidade das ações acadêmicas e administrativas. O ano de 2004 foi de desenvolvimento econômico para o país. O PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro cresceu 5,7%. A indústria e o campo atingiram níveis históricos de produção, impulsionadas pelas vendas ao mercado

externo, apesar do nível de queda do dólar em relação ao real que, já na época, arrancava reclamações dos exportadores. A moeda americana desvalorizou-se 8,5% em relação ao real e terminou o ano valendo R\$ 2,654. Os eventos descritos foram importantes no momento da elaboração do orçamento da UDESC para o período de 2005, ao apresentar uma nova proposta de discussão da distribuição orçamentária, pautada em reuniões com a participação da equipe de gestão da reitoria (Reitor, Vice-Reitor e Pró-Reitores) e os Diretores Gerais de cada Centro de Ensino, que pretendia configurar a proposta de gestão. Além disso, os reflexos do PIB, indicador econômico que mede o total das riquezas produzidas por todas as atividades econômicas, foram relevantes para definir o nível de atividade que se pretendia empregar para o período de 2005, neste caso, níveis revestidos de expectativas positivas.

Ainda em 2004 foram instituídas pela Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE) as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para os cursos de graduação em Educação Física, Design, Teatro e Música, além da duração e carga horária dos cursos de Licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior. O destaque para o evento das DCN foi motivado pelas alterações nos PPC dos cursos, que refletiram na composição dos custos de cada curso e, por consequência, na elaboração orçamentária da UDESC. É importante destacar que no presente trabalho, o autor não evidencia as DCN de cursos que não fazem parte dos cursos oferecidos pela UDESC.

Em 2005, a elaboração do orçamento da UDESC para o período de 2006, pautou-se em dois aspectos: o primeiro em relação ao PIB brasileiro, que aumentou em mais 3,16% no ano de 2005, e o segundo nas DCN para os cursos de graduação em Administração. Nesse período (2005), as atenções da comunidade acadêmica voltavam-se para a Comissão Estatuinte, instaurada em 2004, que finalizava os trabalhos de elaboração de um novo Estatuto e Plano de Cargos e Salários para a UDESC, que já acenavam por onerar o orçamento da Universidade quando de suas implantações, previstas para 2006. Em contrapartida, o Governador do Estado de Santa Catarina sancionou a LDO de 2006, que contemplava o aumento do percentual de repasse duodecimal de 1,95% para 2,05%, perfazendo um acréscimo financeiro de 5,13%, para implantação de dois novos centros de ensino nas cidades de Laguna e Ibirama, com dois cursos de graduação presenciais por centro. A elaboração do orçamento para o período de 2006, portanto, compreendeu aspectos favoráveis (PIB e LDO) e onerosos (DCN, Estatuto e Plano de Cargos e Salários), que foram considerados na discussão do orçamento.

Já em 2006, além do crescimento do PIB em 3,96% e das DCN para os cursos de graduação em Arquitetura e Urbanismo, Engenharia da Pesca, Agronomia, Engenharia Florestal e Zootecnia, outros aspectos foram considerados quando da elaboração do orçamento da UDESC para o período de 2007: a implantação do novo Plano de Cargos e Salários, com aumento salarial médio de 43% para todos os servidores; e aprovação do novo Estatuto, a partir de abril.

Na esfera federal, em 2006, algumas mudanças influenciaram de forma indireta nas tratativas para elaboração do orçamento da UDESC para 2007, a saber: a) Luiz Inácio Lula da Silva recebe 60,83% dos votos válidos no segundo turno da eleição presidencial e se reelege, batendo Geraldo Alckmin, que levou 39,17% dos votos. No discurso de vitória, Lula prometeu crescimento mais rápido, corte nos gastos e mais atenção aos pobres; b) Guido Mantega assume o Ministério da Fazenda em março, após o afastamento de Antônio Palocci da pasta, por envolvimento em um caso de quebra de sigilo bancário e denúncias de corrupção na época em que era prefeito de Ribeirão Preto/SP.

Para o ano de 2007, a novidade originou-se dos Estados Unidos, visto que os americanos passaram a atrasar ou mesmo deixar de pagar hipotecas da casa própria, dando origem a uma crise do setor imobiliário que afetou os bancos e evoluiu para o sistema financeiro do país, causando expectativa no resto do mundo aos reflexos que a crise americana poderia causar. No entanto, outro cenário mais promissor no Brasil se desenhava com o PIB, registrando um crescimento da economia de 6,09% e a derrubada da prorrogação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) por parte do Senado. A contribuição de 0,38% deixaria de existir a partir de janeiro de 2008. A peça orçamentária de 2008 foi então discutida, pressupondo o revés que a crise americana poderia causar na arrecadação estadual e as potencialidades da emergente economia brasileira, assim como a economia a ser obtida pela UDESC com a extinção da CPMF.

O ano de 2008 ficou marcado pela posse do novo Reitor, Prof. Sebastião Iberes Lopes Melo, então Vice-Reitor do Reitor que deixava o cargo, e de seu Vice-Reitor Prof. Antonio Heronaldo de Sousa. Com a nova equipe de gestão da UDESC, a prática de elaboração do orçamento foi reavaliada e outras posturas foram implementadas, conforme discutido anteriormente no tópico 5.1.4, com a adoção de uma proposta mais participativa na construção da peça orçamentária da UDESC, a partir do ano de 2009. Além disso, outros eventos contribuíram para a formatação do orçamento da UDESC para 2009, quais foram:

- a) Repasses realizados em duplicidade para o IPREV (Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina), para pagamento da folha dos inativos e pensionistas da UDESC, a partir de julho de 2008, deixaram de ser efetuados, gerando uma economia de R\$ 23 milhões anuais para a UDESC;
- b) Fortes pancadas de chuva em novembro de 2008 resultaram em uma das piores catástrofes naturais da história de Santa Catarina. Mais de 40 cidades foram destruídas pelas tempestades. De acordo com a Defesa Civil do Estado, 135 pessoas morreram e mais de 70 mil ficaram desalojadas e desabrigadas. O porto de Itajaí, principal escoador da produção catarinense fechou e ficou interrompido o abastecimento de gás para Santa Catarina e Rio Grande do Sul, resultando em uma previsão de perda de arrecadação, por parte do governo do Estado de 15%;
- c) A crise financeira americana atingiu seu auge, com a quebra do banco Lehman Brothers no mês de setembro, e espalhou-se pelo mundo, gerando assim uma crise econômica. No Brasil, a Bovespa (Bolsa de Valores de São Paulo) chegou a enfrentar uma queda de mais de 11% em um único dia. Para se proteger, o Brasil lançou medidas de estímulo ao crédito e ao consumo, como linhas de empréstimos para empresas, exportadores e consumidores, além de redução de impostos para diversos setores da economia;
- d) Apesar de sua formação em 1999, o G20, grupo dos 20 países emergentes mais importantes do mundo, fez sua primeira grande reunião em 2008. A partir de então, em muito impulsionado pelo Brasil, o grupo se tornou palco, não apenas de discussões econômicas, mas de manifestações políticas de peso; e
- e) Crescimento do PIB brasileiro em 5,16%.

A pauta de discussão do orçamento da UDESC para 2009 consistia em considerar um novo método de elaboração, aliando aos eventos expostos que ampliam ou restringem a execução orçamentária.

O pior ano da crise foi 2009, visto que: mais de 140 bancos quebraram nos Estados Unidos; governos dos países ricos injetaram bilhões de dólares em suas economias; e a geração de riquezas estagnou em quase todo o globo. A economia do Brasil teve sua primeira “recessão técnica” (ao menos dois trimestres consecutivos de retração) desde 2003 e encolheu 0,64% (PIB) no ano. Portanto, a elaboração do orçamento da UDESC para 2010 foi debatida

pressupondo um cenário econômico de incertezas e perspectivas de restrições orçamentárias. Contudo, o Governador do Estado de Santa Catarina sancionou a LDO com vigência para o ano de 2010, aumentando o percentual de repasse duodecimal de 2,05% para 2,1%, perfazendo um acréscimo financeiro de 2,45%, para implantação de um novo centro de ensino na cidade de Balneário Camboriú, com dois cursos de graduação presenciais. O quadro para elaboração do orçamento da UDESC para 2010 mesclava uma expectativa de restrição e a realidade de uma ampliação orçamentária, bem como as DCN que dispunham, em 2009, sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação em Educação Física, Enfermagem e Fisioterapia, bacharelados, na modalidade presencial.

No ano de 2010 constatou-se que as expectativas restritivas em relação ao desaquecimento econômico mundial não se concretizaram no Brasil, sendo que o crescimento do PIB em 7,49% desfez o sentimento negativo da comunidade acadêmica. Países emergentes como Brasil e China, tiveram suas economias fortalecidas e seus governos elogiados. No mesmo ano, com 55,7 milhões de votos, a mineira Dilma Rousseff tornou-se a primeira mulher a assumir a Presidência da República do Brasil. A ex-ministra da Casa Civil contou com o apoio do presidente Lula, seu padrinho político, para derrotar o tucano José Serra no segundo turno da eleição. A futura presidente apresentou como principal proposta à erradicação da miséria no Brasil. Ainda em 2010, os principais países do mundo, especialmente os da Europa e Estados Unidos, ainda sofriam efeitos da crise financeira iniciada no mercado americano em 2007. Com seus governos endividados, após ajudas financeiras bilionárias aos bancos, Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha ganharam o centro do palco e aos poucos foram cedendo à pressão para aceitar ajuda. O Brasil precavidamente começou a tomar medidas para reduzir a oferta de crédito e o consumo, com olhos voltados para o controle da inflação – que foi se afastando do centro da meta (4,5%) estipulada pelo governo.

Na elaboração do orçamento para 2011, em 2010, o cenário caracterizava-se com: a) uma nova mandatária da nação brasileira que criou expectativas na comunidade acadêmica quanto à condução da política econômica nacional; b) endividamento de países europeus; e c) redução da oferta de crédito e consumo, frente à ameaça de aumento da inflação no Brasil.

Para finalizar a série histórica dos eventos internos e externos que influenciaram na elaboração do orçamento da UDESC no período de 2004 a 2011, resgataram-se os eventos

ocorridos no ano de 2011, os quais foram considerados na elaboração do orçamento da UDESC para 2012, a saber:

- a) O índice de desemprego nos EUA continuava elevado, e a retomada da economia patinava. Na Europa, a Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha e Itália apresentavam dívidas grandes demais para serem resgatadas. No meio dessa crise global, surgiu no mês de setembro, em Nova Iorque, o *Ocupe Wall Street*, contra a influência empresarial na sociedade americana. O movimento espalhou-se pelo país e pelo mundo; e
- b) Às vésperas do Natal, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou medidas para estimular o crédito e a redução de imposto sobre itens de consumo, como geladeiras e fogões. O anúncio foi feito em 1º de dezembro como forma de reaquecer a economia. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou que o PIB brasileiro cresceu 2,7% no ano de 2011.

O panorama para montagem da peça orçamentária do ano de 2012 caracterizou-se pela crise mundial que se alastrava e o desaquecimento da economia brasileira, obrigando o governo federal brasileiro estimular o consumo no país.

Além dos eventos destacados que possuem caráter eventual, anualmente são considerados outros eventos que influenciam na elaboração do orçamento da UDESC:

- a) A Lei que aprova o PPA e seus ajustes anuais;
- b) A LDO;
- c) A LOA;
- d) A Gratificação de Dedicção Integral (GDI) aos docentes efetivos da UDESC, prevista no Plano de Cargos e Salário instituído a partir de 2006 e regulamentada pela Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) nº 024/2009, a qual prevê o percentual de até 40% (quarenta por cento) de seu respectivo vencimento, sendo, a cada ano, estabelecido o percentual da GDI a ser concedida para o exercício subsequente, por determinação do CONSUNI, ouvido o Conselho de Administração (CONSAD);
- e) Reajuste salarial demandado pela comunidade acadêmica; e
- f) Criação de novos cursos (Graduação e Pós-Graduação), demandados tanto internamente como externamente.

Apresenta-se no Quadro 19, uma síntese dos eventos internos e externos que influenciaram na elaboração do orçamento da UDESC no período entre 2004 a 2011.

Quadro 19 – Síntese dos eventos internos e externos que influenciaram na elaboração do orçamento da UDESC no período entre 2004 a 2011.

AANO	EVENTOS	
	INTERNOS	EXTERNOS
22004	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Posse novo Reitor e Vice-Reitor para o quadriênio 2004/2008. ⇒ Reajuste salarial ⇒ Criação de novos cursos 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ PPA e seus ajustes ⇒ LDO ⇒ LOA ⇒ Criação de novos cursos ⇒ Variação do PIB Brasil – 5,7% ⇒ DCN para os cursos de graduação em Educação Física, Design, Teatro e Música, além da duração de carga horária dos cursos de Licenciatura
22005	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Reajuste salarial ⇒ Criação de novos cursos ⇒ Finalização dos trabalhos da Comissão Estatuinte para elaboração do Estatuto e Plano de Cargos e Salários 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ PPA e seus ajustes ⇒ LDO com o aumento do percentual de repasse duodecimal para a UDESC de 1,95% para 2,05% ⇒ LOA ⇒ Criação de novos cursos ⇒ Variação do PIB Brasil – 3,16%
22006	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Reajuste salarial. ⇒ Criação de novos cursos ⇒ GDI ⇒ Implantação do novo Plano de Cargos e Salários da UDESC, com aumento salarial médio de 43% para todos os servidores da UDESC, a partir de abril. ⇒ Aprovação do novo Estatuto da UDESC, a partir de abril 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ PPA e seus ajustes ⇒ LDO ⇒ LOA ⇒ Criação de novos cursos ⇒ Variação do PIB Brasil – 3,96% ⇒ Luiz Inácio Lula da Silva se reelege e no discurso de vitória prometeu crescimento mais rápido, corte nos gastos e mais atenção aos pobres ⇒ Guido Mantega assume o Ministério da Fazenda em março ⇒ DCN para os cursos de graduação em Arquitetura e Urbanismo, Engenharia da Pesca, Agronomia, Engenharia Florestal e Zootecnia
22007	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Reajuste salarial. ⇒ Criação de novos cursos ⇒ GDI 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ PPA ⇒ LDO ⇒ LOA ⇒ Criação de novos cursos ⇒ Variação do PIB Brasil – 6,09% ⇒ Senado derruba a prorrogação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira). A contribuição de 0,38% deixaria de existir a partir de janeiro de 2008 ⇒ Nos Estados Unidos uma crise do setor imobiliário que afeta os bancos e evolui para o sistema financeiro do país
22008	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Posse do novo Reitor e Vice-Reitor para o quadriênio 2008/2012. ⇒ Pagamentos em duplicidade para o IPREV da folha dos inativos e pensionistas da UDESC, a partir de 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ PPA e seus ajustes ⇒ LDO ⇒ LOA ⇒ Criação de novos cursos ⇒ Variação do PIB Brasil – 5,16%

AANO	EVENTOS	
	INTERNOS	EXTERNOS
	<p>julho, deixam de ser efetuados, gerando uma economia de R\$ 23 milhões anuais.</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Reajuste salarial. ⇒ Criação de novos cursos ⇒ GDI 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Uma das piores catástrofes naturais da história de Santa Catarina. O porto de Itajaí fechou, principal escoador da produção catarinense, e ficou interrompido o abastecimento de gás para Santa Catarina e Rio Grande do Sul, o governo do Estado previu a perda de 15% na arrecadação anual ⇒ A crise financeira americana atinge o auge e se espalha pelo mundo, tornando-se uma crise econômica. ⇒ Apesar de sua formação em 1999, o G20, grupo dos 20 países emergentes mais importantes do mundo, faz sua primeira grande reunião
22009	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Reajuste salarial. ⇒ Criação de novos cursos ⇒ GDI 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ PPA e seus ajustes ⇒ LDO com o aumento do percentual de repasse duodecimal para a UDESC de 2,05% para 2,10% ⇒ LOA ⇒ Criação de novos cursos ⇒ Variação do PIB Brasil – -0,64% ⇒ Pior ano da crise a geração de riquezas estagnou em quase todo o globo. A economia do Brasil teve sua primeira “recessão técnica”
22010	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Reajuste salarial. ⇒ Criação de novos cursos ⇒ GDI 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ PPA e seus ajustes ⇒ LDO ⇒ LOA ⇒ Criação de novos cursos ⇒ Variação do PIB Brasil – 7,49% ⇒ Dilma Rousseff torna-se a primeira mulher a chegar à Presidência da República, apresentando como principal proposta à erradicação da miséria no Brasil ⇒ Principais países do mundo, especialmente Europa e Estados Unidos, ainda sofrem efeitos da crise financeira iniciada no mercado americano em 2007. O Brasil toma medidas para reduzir a oferta de crédito e o consumo, para controlar a inflação ⇒ DCN dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação em Educação Física, Enfermagem e Fisioterapia
22011	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Reajuste salarial. ⇒ Criação de novos cursos ⇒ GDI 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ PPA ⇒ LDO ⇒ LOA ⇒ Criação de novos cursos ⇒ Variação do PIB Brasil – 2,7% ⇒ O desemprego nos EUA continuava alto, e a retomada da economia patina. Na Europa, Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha e Itália apresentam dívidas grandes demais para serem resgatadas.

AANO	EVENTOS	
	INTERNOS	EXTERNOS
		<p>No meio dessa crise global, surgiu em setembro em Nova Iorque o <i>Ocupe Wall Street</i>, contra a influência empresarial na sociedade americana. O movimento se espalhou pelo país e pelo mundo.</p> <p>⇒ O Ministro da Fazenda anunciou medidas para estimular o crédito e a redução de imposto sobre itens de consumo, como forma de reaquecer a economia.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das leituras realizadas.

Os eventos internos e externos a UDESC servem para aprimorar o procedimento de elaboração do orçamento, visando minimizar as discrepâncias em relação ao orçado (previsto) com o executado (realizado), assim como proporcionar subsídios para fundamentar a elaboração do orçamento da UDESC no período de 2004 a 2011. Na sequência, é apresentada uma discussão das percepções que possuem os pesquisados no que tange ao planejamento e o orçamento.

4.2.4 Planejamento estratégico e o processo de elaboração do orçamento na UDESC

Muito se comenta da relevância do planejamento estratégico para efeito de elaboração do orçamento, tanto no meio empresarial como no público. Nesse assunto, as opiniões dos segmentos pesquisados e entrevistados na UDESC encontram divergências, alguns entendem que o orçamento é que deve subsidiar a elaboração do planejamento estratégico, já que não se pode planejar aquilo que não é executável, por falta de recursos orçamentários e financeiros. A visão de que o orçamento deve preceder o planejamento estratégico, incentiva o gestor a trabalhar com metas e objetivos em curto e médio prazo, devido a não definição de diretrizes estratégicas em longo prazo. É uma visão imediatista e não pró-ativa e prospectiva. Enquanto outros segmentos da comunidade acadêmica acreditam que o planejamento é que deve orientar a elaboração do orçamento, por proporcionar a definição de diretrizes estratégicas em longo prazo, colaborando, desta forma, para a busca, concentração e otimização de recursos em projetos estratégicos para consolidar a missão e a visão da universidade. Em relação ao tema encontram-se os prós e os contras que devem ser avaliados e validados. O que não se pode deixar de considerar é a relação não-linear entre os dois instrumentos: planejamento e

orçamento ou orçamento e planejamento. Os depoimentos coletados, por exemplo, revelam que há a interligação do planejamento estratégico com o processo de elaboração do orçamento:

O investimento deveria ser pautado no planejamento estratégico, quer dizer, quais são os planos que a universidade tem... principalmente, o plano de expansão e de qualificação ... e uma... talvez uma... inserindo agora uma terceira dimensão aí... uma dimensão político institucional, vendo necessidades “além muro”, que a gente também possa estar incorporando, dentro dessa divisão dos diferentes centros, das diferentes áreas. (Reitor e Vice).

Então... entendendo que orçamento não é só anual, né? é plurianual... o planejamento estratégico é uma peça pra a gente vislumbrar uma janela de tempo maior, principalmente no orçamento plurianual. Então... extrair dali alguns macro projetos que subsidiem, né?, eu acho que tem uma importância a partir do momento que o planejamento estratégico é algo de médio e longo prazo e, considerando que o planejamento orçamentário deve ser também plurianual, é importante buscar aquelas direções do planejamento estratégico pra poder alocar recursos pra viabilizar o plano estratégico... não sei se... (Reitor e Vice).

Eu entendo que no setor público o orçamento sempre tem que estar vinculado ao planejamento, porque se nós não fizermos um planejamento, como é que nós vamos fazer a locação dos recursos? O planejamento é fundamental não só para direcionar as ações, mas também no sentido de previsão de futuro. Porque se eu não sei aonde quero chegar, eu não sei o que busco. E o planejamento que me dá esse norte, que me concretiza, ou que levar a concretizar em ação aquilo que foi visto como visão. (Diretor Geral de Centro).

A importância do planejamento é essa: dar tranquilidade de você saber onde você vai chegar. Você quer chegar lá? Quero. Você tem determinação pra chegar lá? Tenho. É isso que foi definido pra você chegar? É. Então o planejamento vai te dar o ritmo pra mais acelerado ou menos acelerado. A execução do planejamento você pode acelerar e desacelerar na hora certa. (Diretor Geral de Centro).

Assim, ó... Eu sou muito mais de um planejamento estratégico. Planejamento estratégico eu sou fã. Eu não sei se é por causa da formação de engenharia, mas assim ó: eu tenho que ter um rumo. E aí eu, como administrador desse rumo, na caminhada eu vou vendo o que eu preciso. (Diretor Geral de Centro).

É importante frisar que o Brasil possui destaque quando se fala em planejamento público, pois a partir dos anos 40 (Quadro 23) apresentou uma grande quantidade de planos de desenvolvimento nacionais, nos quais se pode citar: Plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (1947); Plano de Metas (1956); e os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II de 1972 a 1974 e de 1975 a 1979. A partir dos anos 80, com a redução da disponibilidade de recursos, em virtude do retorno da inflação e da década perdida, perdeu-se a prática da elaboração do planejamento público, o que volta a ter destaque a partir da constituição cidadã e da democratização brasileira.

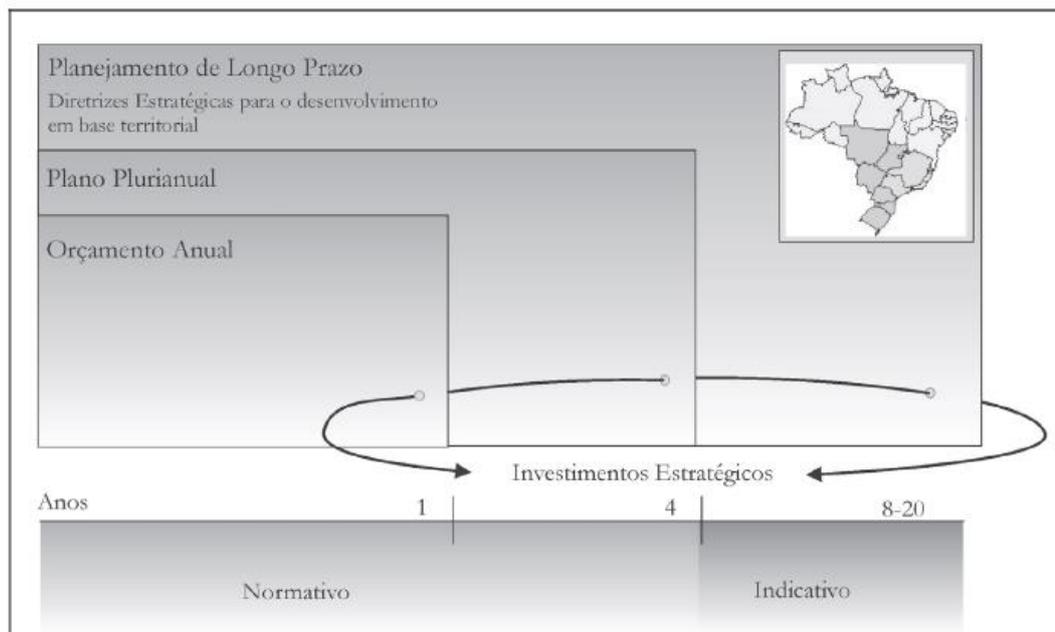
Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 incorporou o Plano Plurianual (PPA) aos instrumentos orçamentários, com o objetivo de ser um instrumento de planejamento e gestão estratégica. O PPA é uma lei, de iniciativa do poder executivo, que deve estabelecer,

“de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF/88 art. 165 § 1º). No art. 165, § 4, a Constituição estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em sintonia com o PPA. O artigo 166 pontua que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual não devem conter dispositivos incompatíveis com o PPA.

Percebe-se, desta forma, que a legislação incentiva à integração entre o planejamento e o orçamento público, porém, segundo Paulo (2010), apesar de claro os dispostos constitucionais, aceitar as características estratégicas do PPA ainda enfrenta oposição, seja na esfera da administração, seja entre teóricos, parlamentares e técnicos. Paulo (2010) destaca que o PPA deve criar a relação entre os objetivos estabelecidos pelo Estado, existentes em um plano de longo prazo, políticas de médio prazo e, finalmente, efetivação das despesas, previstas na peça orçamentária anual.

É importante salientar que o PPA é um plano para quatro anos, que perpassa o mandato eleitoral do chefe do poder executivo, ou seja, tem ainda a missão de garantir a execução das metas e objetivos traçados que ultrapassem a gestão atual, pois inicia no segundo ano de mandato e tem vigência até o primeiro ano do mandato seguinte.

A Figura 3 demonstra, segundo Paulo (2010), o papel do PPA de conciliador entre as políticas de Estado e de Governo.

Figura 3 – Representação Gráfica do papel do PPA

Fonte: Paulo, 2010, p.174.

Visando sustentar a interligação dos processos de **planejamento** e **orçamento** (alocação de recursos), a Constituição Federal de 1988 definiu que o PPA, a LDO e a LOA fossem encadeados, correlacionados e compatíveis.

O sistema orçamentário brasileiro vigente, integra planejamento e orçamento por meio dos instrumentos orçamentários instituídos pela Constituição Federal.

Com o passar dos tempos vêm ocorrendo uma evolução na elaboração do PPA, por parte da União, aproximando-o dos seus princípios conceituais e tornando um instrumento útil de planejamento e gestão orçamentária e não somente uma peça de ficção. Pois conforme apresenta Paulo (2010), o relatório do Banco Mundial em 2002 destacou que o PPA do ano 2000-2003 aproveitou a experiência de sucesso já desenvolvida e incrementou técnicas, objetivando transformar a administração pública burocrática tradicional em uma estrutura organizacional voltada para as demandas da sociedade, utilizando-se de um gerenciamento com foco em resultados, revelando um sinal de amadurecimento do instrumento de planejamento que é o PPA. O Banco Mundial também relata este PPA com um avanço, ao contribuir para a elaboração de um planejamento com base fiscal realizável, e frisou o esforço do governo em avaliar o desempenho dos programas de forma transparente.

Conforme Paulo (2010), em um novo estudo realizado pelo Banco Mundial no ano de 2006, há um reforço sobre a contribuição do PPA para o desempenho da gestão pública, citando que o maior mérito está na organização das ações do governo de forma transparente. Existe uma grande discussão com relação ao PPA, para que o mesmo não se torne um instrumento burocrático. Autores como Minghelli (2004), Sanches (2006) e Giacomoni (2009), destacam a importância de envolver todo um debate político na definição das metas. Este documento não pode ser um mero aparato de definições orçamentárias, para ser utilizado pelos órgãos de controle.

4.2.5 Relevância do orçamento participativo na UDESC

Os princípios do orçamento participativo, já comentado na fundamentação teórica, devem ser considerados no processo de elaboração do orçamento na UDESC. Mesmo que a prática adotada atualmente, de elaboração do orçamento na universidade, alinha-se em partes aos princípios do orçamento participativo, pois observam-se, segundo os depoimentos, que:

Ouvindo as partes envolvidas aí no processo de gestão, é... nos centros. A reitoria procurando mostrar os números e nessa visita tentar ponderar com o diretor de unidade aquilo que pode efetivamente ser utilizado. Jogar de forma aberta, ouvindo os diretores dos centros. Eu acho que é dessa forma que se constrói, porque os diretores passam a orientação pra que eles ouçam os departamentos... então o diretor tem a visão do que um centro precisa, senta com o pró reitor de planejamento e aí ele apresenta os números e se constrói um documento próximo da realidade. (Reitor e Vice-Reitor).

Há pessoas que não tem essa preocupação de elaborar um orçamento adequado com a realidade do momento, ou seja, se tivéssemos tempo para visitar e conhecer os centros, teríamos uma outra realidade orçamentária de cada um deles para saber o quanto realmente poderia ser investido dentro de um planejamento mais hierarquizado. No meu ponto de vista, a universidade está no caminho certo, teve um avanço muito grande, mas ainda há reajustes a serem feitos. (Pró-Reitor).

Eu acho... o orçamento da forma como ele é elaborado, a forma participativa como se discute o orçamento, eu acho ele excelente... porque você sente que você tá sendo ouvido, que... muitas vezes o retorno daquilo que foi ouvido, ele não vem... isso é que eu sinto falta. Então eu não sei se foi validado uma questão que eu coloquei ou não... porque eu sou ouvido mas eu não tenho o retorno desse... (Diretor Geral de Centro).

A universidade de 2003 e a universidade de hoje é radicalmente outra. Ela passou por uma transformação muito grande. E essa transformação, no meu entendimento, a partir de agora que vai ser consolidado; as grandes mudanças que aconteceram. Agora que nós vamos partir para a consolidação. No entanto, o que eu percebo, é que essas mudanças afetaram a todos, mas todos são tratados como iguais mesmo nas suas diferenças. E o orçamento participativo é para garantir para os pequenos centros ou para algumas unidades, no meu caso, um centro que está começando, nós

temos que seguir uma burocracia, uma tramitação de processos do mesmo jeito que um grande centro, por exemplo, como Joinville. Então, na minha opinião, o orçamento teria, e o planejamento da universidade teria que ser feito levando em consideração essa universidade que temos hoje, que cresceu muito. Nós temos os centros que tem mais de 40 anos, que tem 40 anos. Nós temos centros que tem menos de 10 anos e temos centros recentes. Então nós temos que ser tratados como iguais, mas nas suas diferenças. E temos que ser atendidos dentro das nossas diferenças para que se tenha equidade, porque se não tiver equidade nós não temos justiça. (Diretor Geral de Centro).

A concepção do OP pauta-se fundamentalmente em debates que visam priorizar e decidir por meio de consenso, junto à comunidade, onde os investimentos serão empregados para a melhoria da qualidade de vida da sociedade. Em não havendo consenso, a definição dos investimentos passa a ocorrer mediante debates e disputas democráticas de ideias.

Nesta direção, Giacomoni (2009, p. 207) coloca que:

O modelo da decisão participativa inova em relação aos métodos convencionais de planejamento e orçamentação, mas mantém consistência com algumas das recomendações teóricas importantes. O modelo atende, por exemplo, ao pressuposto de Waterston de que, em lugar da escolha de objetivos que, na maioria das vezes, apenas idealizam a realidade, deve-se ter, como primeiros problemas básicos a serem solucionados. É importante notar, também, que a ampla participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas e constitui-se em espaço onde emergem outras estratégias, além daquelas deliberadas pela instituição. [...] Os interesses conflitantes e a desigual distribuição dos recursos políticos entre os grupos sociais são de difícil harmonização exclusivamente pelo sistema administrativo público.

Pode-se constatar, nesta tese, que existe uma diferença entre os modelos orçamentários em relação à participação da comunidade acadêmica. No orçamento tradicional, a comunidade acadêmica quase não participa, deixando de expressar suas opiniões, e a decisão do que fazer nas mãos de poucos. No orçamento participativo, a comunidade acadêmica é ouvida no sentido de fazer com que todos ganhem com os investimentos realizados pela universidade. A comunidade acadêmica deve ter voz ativa na elaboração do orçamento, pois, sua participação propicia a implementação de ideias inovadoras para o desenvolvimento da universidade, em busca de soluções simples e de resultados expressivos, quando empregado ao interesse de todos, atendendo, assim, aos objetivos primordiais da administração pública. (SANTOS; LOZECKYI, 2008).

Nesta linha, também deve evoluir o planejamento da UDESC, como o objeto de preparação do orçamento, e não ao contrário, como argumentam alguns segmentos da comunidade acadêmica. A limitação orçamentária, tanto referenciada por alguns segmentos da comunidade acadêmica é um fator decisivo nos ajustes que devem ser realizados, principalmente, nos objetivos, nas estratégias (programas, projetos e atividades), nas metas e

nos indicadores de avaliação constantes no planejamento estratégico pensado anteriormente, e não no sentido de simplesmente inviabilizá-lo.

Desta forma, a metodologia a ser utilizada deve ser processual, não linear e sistêmica, visando proporcionar *feedbacks* em relação aos resultados apresentados, quer por meio da discussão na elaboração do plano estratégico e do orçamento, no monitoramento, na avaliação e/ou na revisão do plano e do orçamento. A partir das recomendações feitas pelo BNDES (*apud* SANTOS; LOZECKYI, 2008), alguns pontos podem ser considerados na UDESC, quando da elaboração do plano estratégico e do OP:

- a) negociação com as partes;
- b) equacionar a potencialidade de arrecadação em relação as despesas;
- c) estabelecer os objetivos de curto, médio e em longo prazo, objetivando dispor propostas a comunidade acadêmica;
- d) elaborar o suporte do processo participativo; e
- e) desenvolver método apropriado à situação da universidade, atentando para a:
 - descentralização dos debates com a comunidade acadêmica, através da divisão dos Centros de Ensino da UDESC;
 - elaboração de critérios de atendimento as demandas dos Centros de Ensino;
 - elaboração de critérios de participação dos segmentos discentes, docentes e técnicos administrativos; e
 - definição das instâncias de participação com suas respectivas competências específicas (reuniões, plenárias, Conselhos, dentre outras).

Desta forma, percebe-se que no processo de elaboração do planejamento estratégico deve ocorrer a interação dos segmentos envolvidos no processo, com o intuito de subsidiar a discussão do orçamento da UDESC. O planejamento estratégico deve ser um documento vivo para não ficar no descrédito daqueles que não o consideram como uma ferramenta para a tomada de decisão.

Ainda, a implantação do OP exige que se respeite o tempo necessário para uma mudança de comportamento da comunidade acadêmica. Esse princípio é regido pelo *Princípio do Caráter Pedagógico do Processo*, como fundamenta Pires (2001, p. 93) em sua obra:

A cultura estabelecida, no que tange à administração pública, é a ausência 'natural' dos cidadãos no processo decisório, dados o seu despreparo e a baixa disponibilidade de tempo para tanto. O Orçamento Participativo deve combater essa

noção, ao tornar evidente o caráter fundamentalmente político (e não técnico) das decisões que são tomadas em torno da arrecadação e destinação dos recursos públicos. Sabe-se, todavia que essa mudança de cultura política não se processa da noite para o dia. Assim a metodologia a ser adotada deve contemplar a necessidade de um aprendizado paulatino, contínuo, abandonando toda e qualquer pretensão de pleno sucesso logo à primeira experiência.

O *Princípio da autonomia dos movimentos* demonstra que os movimentos da comunidade acadêmica devem ser autônomos, sem deixar de ter a participação da Reitoria e da sociedade para que possam, em conjunto, desenvolver atividades a respeito da peça orçamentária. Para Pires (2001, p. 94), este princípio pode evitar a cooptação e a passividade da comunidade acadêmica.

O *Princípio da cogestão* ensina que cabe à comunidade acadêmica a conscientização de que existe um limite a ser respeitado, nas áreas que eles poderão participar no Orçamento Participativo, dentro da realidade da universidade. Pode-se exemplificar: a proposta do Orçamento Participativo define cerca de 30% da área de investimentos para que a comunidade acadêmica possa opinar e, desta forma, ela não poderá requisitar mais do que a sua cota no orçamento. Para Pires (2001), nas condições atuais, não é possível falar em autogestão. As assembleias e consultas populares não podem ter um viés deliberativo.

O *Princípio da substituição das reivindicações por prioridades* define que se dois Centros de Ensino buscam objetos diferentes no OP, os recursos serão possíveis para a conclusão de um objetivo, ou seja, um Centro de Ensino terá que abrir mão em favor do outro. Na visão de Pires (2001), esse preceito tem por objetivo politizar os movimentos, no sentido de deixar clara a aplicação dos recursos públicos, que devem ser executados baseando-se em métodos priorizados, determinados no “jogo” político.

O *Princípio da organização e mobilização como forma de disputa de recursos* reza que, por exemplo: num Centro de Ensino é necessária à construção de um Laboratório e para o Centro conseguir esse bem fica mais fácil organizar a comunidade e reivindicar junto ao Reitor e/ou Pró-Reitores e/ou Conselhos Superiores.

O *Princípio da transparência e dos limites das decisões* é a forma de condução do orçamento, deixando claras as informações que possam ser discutidas ao longo do processo orçamentário, normatizando as discussões, visando atingir melhor os objetivos esperados. Para Pires (2001, p. 96), torna-se impossível a comunidade acadêmica discutir, logo de início, todo o orçamento. Assim, em uma primeira discussão, pode-se possibilitar a interferência nos gastos com investimento. Numa segunda discussão, proceder às ampliações nos gastos com

custeio. Em seguida, examinar o volume dos gastos com custeio não discutidos, com o propósito de verificar se não pode ser reduzido sem dano aos bens e serviços oferecidos.

Em síntese, percebe-se que as decisões da comunidade acadêmica passam por uma compatibilização com as propostas da Reitoria, ou seja, trata-se de verificar quais decisões deverão ser incorporadas à peça orçamentária, já que algumas delas poderão ser escolhidas entre as definidas exclusivamente pela Reitoria, enquanto outras pela comunidade acadêmica e outras no rateio.

Desta forma, concorda-se com Costa (2008), quando argumenta que o OP retrata um grande ganho para o desenvolvimento político e social e na administração dos recursos públicos, pelo fato de tratar-se de um instrumento democrático de governo, que permite à comunidade, uma participação sobre a gestão orçamentária e financeira dos entes públicos. Marino Jr. (2005) reforça a questão quando comenta que o OP permite à sociedade fiscalizar os gastos públicos (controle social), representando um importante mecanismo de *accountability* e transparência. Entende-se por *accountability*, o compromisso do governo em responder aos anseios da comunidade.

Também, concorda-se que o orçamento é um importante mecanismo público de atuação para alcançar das demandas da comunidade acadêmica, da Reitoria e da sociedade. Como apontado pelo BID em 2009, “o processo orçamentário é a arena em que se determina à alocação dos recursos escassos da sociedade e, como tal, é elemento fundamental de formulação de políticas” (BID, 2006, s.p.). Para Gomes *et al.* (2002), muitas políticas públicas são decididas nessa arena. Mesmo aquelas que já receberam aprovação em outras esferas precisam passar pelo orçamento para garantir que haja disponibilidade dos recursos necessários para implementá-las com eficácia. O processo orçamentário também é a arena em que ocorrem muitas transações políticas, permitindo que certas políticas públicas sejam implementadas. De acordo com o BID (2006), o orçamento desempenha como uma arena, onde políticas públicas são financiadas, onde perdedores podem ser compensados e, de modo mais geral, onde podem ocorrer importantes transações políticas. Teixeira (1999) e Silva (2011) finalizam dizendo que o orçamento deve funcionar como um instrumento que une sistemas de planejamento político, econômico e de finanças, além do jurídico.

De posse da discussão feita, a respeito da relevância do orçamento participativo na UDESC, guardadas as suas prerrogativas e legislações apresenta-se, na sequência, um

confronto dos resultados alcançados em relação aos argumentos teóricos dos estudiosos da área considerados nesta tese.

4.2.6 Análise dos resultados alcançados em relação aos fundamentos teóricos e práticos discutidos pelos estudiosos da área

Os resultados alcançados na pesquisa demonstram de um lado, que as decisões do orçamento de custeio consideradas nesta tese: a) orçamento de material de consumo, como no caso de combustíveis; b) distribuição orçamentária de despesas com serviços de pessoa jurídica; c) distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física; d) despesas de custeio relacionadas às passagens e; e) financiamentos de diárias refletem mais, segundo os segmentos pesquisados e entrevistados, as características que fundamentam o modelo burocrático de tomada de decisão, seguidos pelos fundamentos dos modelos político e colegiado. No que se refere ao orçamento de investimento: a) obras demandadas na UDESC; e b) aquisição de equipamentos (material permanente); verifica-se a preferência dos pesquisados e entrevistados pelo modelo político de tomada de decisão, seguidos pelas orientações dos modelos burocrático e colegiado. O modelo de anarquia organizada manteve a convergência nas posições quaternárias de ambas as dimensões – custeio e investimento.

Os achados desta tese como de outros estudos realizados por autores como Blau (1973), Baldrige (1982), Leitão (1995), Mintzberg (1995), Morgan (1996) Hardy e Fachin (2000) e Costa Neto (2007), levam a verificar que não existe um modelo ideal de tomada de decisão, ou seja, o modelo burocrático foi o dominante, seguido pelos modelos político e colegiado, confirmando os argumentos de Campos (1978) quando comenta a questão de “grau” das dimensões organizacionais nos diferentes setores, como na organização como um todo. A questão é de “grau”, porque demonstra que pode haver a predominância de um dos modelos de tomada de decisão sem a exclusão dos demais, ou seja, pode prevalecer o modelo burocrático em maior grau ou o político e colegiado e vice-versa, não demonstrando uma questão de presença ou ausência. É uma questão de grau ou de predominância de um dos modelos em relação aos demais, como constatado nesta tese. Por exemplo, o segmento Diretor Gerais defende que prevalece, nas decisões de custeio, o modelo político de tomada de decisão (40%), seguido pelo modelo burocrático (30%) e pelo modelo colegiado (25%).

No momento em que se realiza uma análise integrada e horizontal, percebe-se um alinhamento ou convergência de preferências dos pesquisados quanto ao modelo político (39%), seguido dos modelos colegiado (31%) e do burocrático (25%), totalizando 70% da amostra pesquisada.

Nesta linha de raciocínio, Costa Neto (2007, p. 40) comenta que:

A vida de qualquer administrador é uma sucessão de incontáveis decisões. Algumas, talvez a maioria, são tão rotineiras que exigem pouco esforço do pensamento. São decorrentes de respostas a problemas lógicos. Outras, entretanto, exigem certo tipo de sensibilidade especial, uma forma diferente de desenvolver o pensamento. Estas são as decisões estratégicas – são as que lidam com novas direções, mudança, visão de mundo, vencer a competição, e até, em muitos casos, lucrar.

Blau (1973) sustenta os achados desta tese, acerca da predominância do modelo burocrático de tomada de decisão, quanto às decisões de custeio, pelo fato de as instituições universitárias se caracterizarem como burocráticas, já que empregam a divisão do trabalho e a hierarquização da administração. Baldrige (1982) complementa dizendo que as organizações universitárias, nos mais diferentes países, podem ser caracterizadas pelos mais variados modelos de organização. Também, existe uma série de aspectos que podem ser considerados comuns às universidades, quais sejam: a) sistemas de hierarquia; b) determinação e divisão de tarefas; c) processo de tomada de decisão que estabelecem as políticas da instituição; d) administração rotineira que tende ao trabalho diário; e) seleção e recursos humanos baseados na competência técnica; e f) grau de profissionalização. Leitão (1982) e Baldrige (1982) comentam que o modelo burocrático atenta para os aspectos formais da estrutura, não considerando o processo como sendo dinâmico e desconsiderando a ação ou movimento organizacional, que se revestem de questões políticas e conflitos de interesses. Percebe-se que no modelo racional burocrático, escolhas consolidadas são feitas quando o decisor que toma a decisão, elevando o grau de valor dentro de limitações específicas.

Na visão de Mintzberg (1995), a burocracia dita como profissional rege-se em um padrão de habilidades e parâmetros para definir o tipo de treinamento e instrução. Tal burocracia exige profissionais fortemente treinados e devidamente instruídos para exercerem atividades operacionais. A estrutura hierárquica cria a necessidade de definição de processos para que possam ser contemplados aspectos como, aquisição de equipamentos, contratação de profissionais, elaboração de folha de pagamento, dentre outros, aspectos esses meramente administrativos. (HARDY; FACHIN, 2000).

As decisões de orçamento de custeio são muito mais burocráticas do que colegiadas e políticas, como verificado nesta tese, pelo fato da universidade ser guiada por normas e regulamentos. Colabora, também para esta situação, o Modelo de Gestão e de Organização e as Resoluções internas vigentes na UDESC. A legislação interna e externa tanto pode incentivar como restringir as decisões tomadas em relação ao orçamento de custeio como já frisado, anteriormente, quando da discussão das influências dos eventos internos e externos na execução orçamentária.

Os argumentos supracitados são coerentes porque as *decisões de custeio* são tomadas, segundo as preferências dos pesquisados (47%), a partir das orientações do modelo burocrático, seguidas das orientações dos modelos político (25%), colegiado (17%) e da anarquia organizada (11%). Nos segmentos Reitores e Vice, Pró-Reitores e dos Diretores Gerais, as preferências também estão voltadas ao modelo burocrático, respectivamente, 67%, 62% e 35% quando da tomada de decisão. No segmento Diretores Gerais, o modelo político ficou com 30% das preferências dos pesquisados deste segmento. Destaca-se que o modelo de tomada de decisão anarquia organizada teve 20% das preferências dos pesquisados quando da tomada de decisões deste segmento. Conforme depoimento: “A universidade deve ser gerenciada a partir dos procedimentos legais, pois o Reitor é o ordenador primário das execuções financeiras. Caso, o Reitor deixe de cumprir com as determinações legais, o mesmo é responsabilizado”. (Reitor e Vice-Reitor).

Nesta direção, os resultados alcançados nesta tese, estão em sintonia com os argumentos de Porto (2004), ao discutir o comportamento de quem decide e as características da decisão do desenvolvimento tecnológico, por meio da cooperação empresa-universidade. A autora constatou que: a) as organizações que decidiram em cooperar possuem uma área de P&D formalizada; b) as organizações que cooperam com a universidade apresentam processo de tomada de decisão mais formalizado, com parâmetros que limitam a autonomia do decisor; e c) a natureza das incertezas está mais relacionada à maneira como o processo de tomada de decisão ocorre dentro da empresa, caracterizando-se como decisão racional. “De outro lado, as empresas que não cooperam possuem uma postura de descrédito em relação à possibilidade da ocorrência da decisão racional, com base em informações estruturadas” (PORTO, 2004, p.50).

Percebe-se, desta forma, que no modelo racional burocrático, o decisor que toma a decisão faz escolhas consistentes, maximizando o valor dentro de limitações específicas. A racionalidade é ampliada, no momento em que o decisor se defronta com as decisões que

devem ser tomadas, em condições de risco e de incerteza. Em condições de risco, o decisor busca empregar sua experiência pessoal ou informações acessórias para medir as alternativas de resultados. Por esta razão, as decisões também são influenciadas por características dos modelos de tomada de decisão político, colegiado e anarquia organizada. As decisões de orçamento de custeio como já mencionado, ainda são orientadas por características dos modelos político e colegiado pelo fato de as organizações universitárias não serem apenas instrumentos mecânicos como se fossem máquinas.

Morgan (1996) é enfático, quando menciona que as organizações como máquinas estão orientadas na racionalidade meio-fim ou racionalidade instrumental. Empregando atividades mecânicas e o formato da organização é semelhante a de uma máquina. Os indivíduos são considerados pelas suas capacidades instrumentais. Na definição das características organizacionais atribui-se especial importância aos conceitos de estrutura formal e tecnologia. A organização é julgada em termos de eficiência. Utiliza a abordagem de sistema fechado e a concepção de estrutura estática, ou seja, coleção de partes estruturadas. Valoriza os objetivos operacionais específicos e os princípios organizacionais ou a melhor maneira de administrar. As organizações que se assemelham ao formato mecânico complicam-se na adaptação de um processo de mudança, porque não são para inovações, são planejadas para alcançar objetivos predefinidos. O modelo racional burocrático é ‘racional’ porque prescreve procedimentos para a tomada de decisão, a fim de conduzir a escolha do meio mais eficiente de atingir os objetivos.

Simon (1983), em seu livro “O comportamento administrativo” (1947), quando evidencia a eficácia administrativa nas organizações, para avaliar o processo decisório, caracteriza a visão racional, que envolve: a) enumerar as alternativas possíveis; b) definir as consequências de cada alternativa; e c) comparar os conjuntos de consequências e escolher a melhor alternativa.

Na mesma linha de pensamento, na posição racional para Lindblom (*apud* HEIDEMANN e SALM (1978; 2009) e March (1982), os analistas trabalham com(Quadro 20):

Quadro 20 – Posição racional-compreensiva

1. problemas bem definidos
2. uma lista completa de alternativas para sua consideração
3. uma base completa de informação sobre contexto e ambiente
4. visão adequada sobre os impactos de cada alternativa
5. informação completa sobre os valores e interesses dos cidadãos e grupos de interesse
6. competências, recursos e tempo suficientes.

Fonte: Lindblom (*apud* HEIDEMANN e SALM (1978; 2009) e March (1982).

Braybrooke e Lindblom (*apud* GAPI-UNICAMP, 2012) formulam oito críticas ao modelo racional. Segundo os autores, este modelo não é adequado devido:

- a) Às limitadas capacidades humanas para resolver problemas;
- b) À inadequação da informação;
- c) Ao custo da análise;
- d) As falhas na construção de um método estimativo satisfatório;
- e) Às estreitas relações observadas entre fato e valor na tomada de decisões;
- f) À abertura do sistema de variáveis sobre o qual ele opera;
- g) À necessidade do analista de sequências estratégicas de movimentos analíticos; e
- h) Às diversas formas em que os problemas relacionados às decisões realmente ocorrem.

Simon (1983) evoluiu e, em 1957, verificou que a alternativa escolhida deve ser boa o suficiente para atender as necessidades da organização, não necessitando ser a que maximiza o talento do tomador de decisão. Desta forma, nem todas as alternativas precisam ser apreciadas.

Da mesma forma, Lindblom (1981) no momento em que contrapõe a posição da abordagem racionalista, procura produzir uma análise ampla sobre as características do processo de tomada de decisões. A tomada de decisão é enxergada como algo bem mais complicado do que pressupõe os preceitos racionalistas, sem início ou fim e com restrições duvidosas. Segundo o autor, o tema da racionalidade necessita responder as seguintes perguntas: a) os gestores públicos pautam suas decisões por um comportamento de

característica racional?; e b) as análises podem ter caráter científico que venham minimizar a incerteza que predomina nos processos decisórios na esfera governamental?

Na concepção, ainda, de Lindblom (1981), e outros autores como Etzioni (1967), Simon (1983) e Parker e Stacey (1995), a abordagem incrementalista teve por meta, como um processo de tentativa e erro, realizar uma adaptação de estratégias de tomada de decisão às capacidades cognitivas restritas dos decisores. Entretanto, isso não sugere que fatores extrarracionais são inseridos numa decisão burocrática e incrementalista. Muito pelo contrário, implica em reduzir ainda mais a complexidade do problema, para garantir que a decisão seja tomada e, ainda, com um menor custo na coleta e processamento de informações.

O modelo que conjuga os modelos racionalistas e incrementais foi denominado por Etzioni (1967) de *mixed-scanning*. Segundo o autor, à medida que a tomada de decisão racional é deliberada através de exploração de alternativas, é a partir dessas alternativas racionais que decisões incrementais são tomadas, não dando importância às suas limitações, dessa forma buscando superar sua tendência tradicionalista de explorar alternativas mais pragmáticas. Segundo Etzioni (1967), os aspectos irrealistas do racionalismo são reduzidos por meio do incrementalismo.

De certo modo, o estilo de desenvolvimento econômico é legitimado apenas pela vertente instrumental e individualista (o interesse individual é priorizado sobre o coletivo no cálculo da relação meios/fins) das abordagens racionalista, incrementalista e *mixed-scanning* de tomada de decisão. É oportuno lembrar que a racionalidade instrumental coletiva se afasta do conceito de racionalidade substantiva de corte weberiano, pelo fato de obrigar-se ao compromisso com valores perenes, sem mostrar uma vinculação obrigatória a cálculos utilitaristas entre meios/fins, que preside à criação e execução de técnicas fundamentadas nos vetores de eficiência e eficácia econômica (WEBER, 1979).

Assim, como diz Morgan (1996), às organizações não são apenas sistemas mecânicos. Elas também são sistemas orgânicos e abertos, com cérebros processando informações, com valores e conflitos pela disputa do poder, como prisioneiras, como fluxos em transformação e como meio de dominação. Os vários segmentos que constituem as organizações nem sempre compartilham os mesmos objetivos e valores, como por exemplo na universidade, o corpo docente, o corpo discente e técnicos administrativos.

Para Morgan (2007), os estudiosos das organizações devem ter a visão pluralista, ou seja, ver as organizações sob diferentes prismas como forma de sucumbir a visão reducionista

da teoria das organizações. Tal situação, como já comentada anteriormente, demonstra que se pode evidenciar a predominância de um dos modelos de tomada de decisão sobre os demais, e não partir do pressuposto de que existe um tipo ideal ou de modelo de tomada de decisão, pelo fato destes dependerem dos atores envolvidos e de inúmeras situações do contexto interno e externo. Por exemplo, como verificado nos resultados desta tese, nas decisões de orçamento de custeio prevalece às características do modelo burocrático, seguido pelos modelos político e colegiado. Da mesma forma, no orçamento de investimentos, prevalece o modelo político de tomada de decisão seguido pelos fundamentos dos modelos burocrático e colegiado.

Na visão de Caldas (2005) e Vergara e Caldas (2007) o desconhecimento dessa diversidade paradigmática, bem como a corroboração silenciosa quase hegemônica do paradigma funcionalista (objetivista), tende a encarcerar e limitar o aprimoramento do campo. Em oposição, compreender e empregar a abordagem em muitos paradigmas pode “libertá-lo”, além de ampliar seus limites. Lewis e Grimes (1979), na mesma linha de raciocínio, comentam que a investigação multiparadigmática procura satisfazer a demanda quanto à utilização de paradigmas individuais para a investigação de problemas avançados de pesquisa, não se encontrando constructos teóricos suficientes para esclarecer os problemas de forma isolada.

No segmento dos Diretores Gerais, por exemplo, pode-se perceber, em relação às Questões do orçamento de custeio, a predominância do modelo burocrático de tomada de decisão, principalmente, acerca da Questão 3, com 45%. O modelo político alcançou seu pico na Questão 1, com 40% das preferências dos Diretores Gerais de Centro. O modelo colegiado, neste segmento, é mais observado na Questão 3, com 30% e o modelo de anarquia organizada na Questão 6 com 20%. O modelo burocrático alcançou sua posição majoritária na Questão 9, quando 30% das preferências dos pesquisados estão no investimento. O modelo político possui 70% das preferências deste segmento na Questão 8 e o modelo colegiado na Questão 9, com 25%. O modelo de anarquia organizada equaliza-se com 5% em todas as questões sobre o orçamento de investimento. Também, em relação ao assunto, o segmento Pró-Reitores, percebe a prevalência de preferências sobre o modelo político (38%), seguidas pelo modelo burocrático (31%) e pelo modelo colegiado (23%), totalizando 54% das preferências dos pesquisados.

Por esta razão, o modelo político tomada de decisão verificado em segunda posição, de acordo as preferências dos pesquisados, no que concerne ao *orçamento de custeio* e, em

primeira posição em relação às *decisões do orçamento de investimentos*, reforçam os argumentos Lindblon (1981), quando diz que nos sistemas políticos, os indivíduos ou grupos de interesse tem a necessidade de fundamentar suas decisões apropriando-se de informações, conhecimentos, análises de pesquisas ou estudos científicos para corroborar suas próprias escolhas.

Anastassopoulos *et al.* (1991) também argumenta que os decisores alcançam os objetivos no momento em que conseguem êxito em suas estratégias para satisfazer a interesses e objetivos de indivíduos e/ou de grupos dentro da organização. Os decisores que seguem este modelo podem ser comparados a jogadores, estando em jogo o poder. Os objetivos, expectativas e ponto de vista de cada jogador vão determinar sua posição no jogo. Suas estratégias incluem influência, conflitos, acordos políticos, barganhas e estratégias, componentes naturais deste jogo.

Allison (1971) também comenta que o modelo político do processo decisório é produto dos diversos objetivos e escolhas dos tomadores de decisões, em relação às preferências que devem ser efetivadas no momento de tomar a decisão. O modelo político de tomada de decisão contempla algumas características discutidas por Zanella (1999): a) o processo decisório não configura uma preferência racional, visto que prepondera o exercício político, com diversos grupos influenciando nas mais variadas direções, objetivando atender aos interesses diversos; b) os tomadores de decisões têm diferentes perspectivas nas suas decisões, predominando os conflitos, a negociação e a barganha; c) o decisor capaz e habilidoso utiliza sua posição hierárquica para negociar com os outros tomadores de decisões; d) o pressentimento e a sensibilidade do tomador de decisão são relevantes no processo decisório; e e) o processo de tomada de decisão é flexível devido ao jogo que pode ser estabelecido entre os atores quando da tomada de decisão.

O modelo político de tomada de decisão difere dos outros, por retratar a existência de diversos agentes, competindo em um exercício político, no qual as decisões são tomadas como consequência de negociações e barganha. (BIN; CASTRO, 2007). Nesse modelo, a participação é espontânea e temporária, os indivíduos que compõem a organização participam apenas de certas decisões, cabendo a alguns grupos a primazia no processo, como foi constatado na UDESC, quando se observam as diferentes instâncias decisórias da universidade. Isto ocorre da mesma forma como acontece na UDESC, porque a maioria não é persistente e assídua às reuniões decisórias. Também, os grupos possuem diferentes objetivos e valores, face às funções profissionais e ideológicas. Assim, o processo decisório é como foi

constatado nesta tese, intensamente negociado, principalmente, em relação ao orçamento de investimentos. Ao longo do processo decisório político, os participantes buscam desorganizar as percepções da parte adversária. (BIRNBAUM, 1988).

Pelo fato de a universidade ser entendida de forma multiparadigmática, o processo decisório obedece, muito mais aos preceitos políticos do que àqueles chamados burocráticos, ficando estas a cargo de uma minoria. (BALDRIGE, 1982). Alves (2007) reforça os achados desta tese quando menciona que na universidade pesquisada foi possível perceber, a partir dos depoimentos coletados, situações de conflito, disputa e influência decorrente dos interesses divergentes, como constatado em relação ao orçamento de investimentos. Para autora, o comportamento de negociação foi visível no começo do processo de tomada de decisão, no momento em que os envolvidos no processo procuraram negociar, visando assegurar os interesses próprios ou paroquiais em detrimento do interesse comum da universidade.

No momento em que se analisam as questões do orçamento de investimentos e de custeio constantes no questionário, por exemplo, de forma não agrupada, percebe-se que o modelo político obtém o maior número de preferências na Questão 8, com 62%. O modelo colegiado é bastante sinalizado na Questão 7, com 38%. O modelo de anarquia organizada é inexistente nas questões sobre orçamento de investimento. Observam-se certo equilíbrio nas questões de custeio relacionadas ao modelo burocrático, político e colegiado que, quando comparadas às questões sobre investimento, demonstram uma concentração de preferências sobre as características do modelo político, com 46%. Todavia, a tendência à equalização é verificada nos modelos burocrático e colegiado, respectivamente com 28% e 26%.

No entender de Morgan (1996), as organizações contemporâneas incentivam diversos tipos de arranjos políticos planejados, de tal forma, que os métodos de rivalização e colaboração existam concomitantemente. O uso do poder para evitar o conflito nas organizações concentra-se nas iniciativas dos agentes com maior poder em estabelecer legitimidade e justificativa para alguns acordos, atos e efeitos (PETTIGREW, 1987). Os possuidores de poder tem a capacidade de agir com o propósito de legitimar-se perante os outros indivíduos e, dessa forma, suas formas de agir e decidir são entendidas como legítimas, não cabendo questionamentos (HARDY, 2000). A compreensão de uma organização fundamentada politicamente deve ser entendida como uma forma de medir os *conflitos* existentes e as diversas maneiras de manifestação de *poder* estabelecidos entre os grupos de *interesses* que a compõem. Isto porque a maioria dos indivíduos que trabalham em uma

organização admitem, na intimidade, que estão cercados por acordos e barganhas, motivando os indivíduos na busca de seus interesses particulares (MORGAN, 1996).

Até o momento pode-se perceber a predominância do modelo burocrático (nas questões do orçamento de custeio) e do político (nas questões do orçamento de investimentos), seguido do modelo colegiado de tomada de decisões e da anarquia organizada. Desta forma, o modelo colegiado surgiu como rejeição ao modelo burocrático adotado nas universidades. No meio universitário, os professores têm a propensão de não se submeter às decisões burocráticas, reclamando o direito de participar de decisões que sejam de interesse da comunidade universitária. Embora a colegialidade tenha sido destacada como visão tradicional da gestão da academia, Parnoff (2007) argumenta acerca da baixa produção acadêmica sobre o processo decisório consensual. No entanto, para a autora, os indivíduos leais e comprometidos estão intensamente alinhados com os objetivos organizacionais.

O modelo colegiado de tomada de decisão, segundo Millet (1980), Alves (2007), Ito (2007), Parnoff (2007), Leitão (2010) e Oliveira (2010), expressa a concepção de participação da comunidade universitária, principalmente dos docentes, na condução dos trabalhos da universidade. O modelo colegiado, onde as decisões são consensuadas, representa o mais sensato método de organização universitária. Baldrige (1982) destaca o fato de que o processo decisório pela dinâmica do consenso, enfatizada por Millet (1980), é o triunfo de um grupo sobre o outro naquele momento.

As decisões colegiadas foram manifestadas pelos pesquisados desta tese em vários momentos quando da descrição dos resultados dos questionários aplicados, envolvendo questões de orçamento de custeio e de investimentos. Por exemplo, no que se refere às decisões de custeio “orçamento de material de consumo, como no caso de combustíveis”, observa-se no segmento Diretores Gerais que prevalece o modelo político de tomada de decisão (40%), seguido pelo modelo burocrático (30%) e pelo modelo colegiado (25%). Todavia, no momento em que se realiza uma análise integrada e horizontal, percebe-se um alinhamento ou convergência de preferências dos pesquisados quanto ao modelo político (39%), seguido dos modelos colegiado (31%) e do burocrático (25%), totalizando 70% da amostra pesquisada. Os modelos burocrático e colegiado em conjunto totalizam 56% das preferências dos pesquisados. Também em relação a “*distribuição orçamentária de despesas com serviços de pessoa jurídica*”, observa-se em termos horizontais, que 34% dos pesquisados tomam as decisões segundo os princípios do modelo político, seguido pelo modelo colegiado com 31%, perfazendo 65% da amostra considerada. Em relação à

“*distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física*”, verifica-se que 42% dos pesquisados preferem tomar as decisões por meio de regras e regulamentos, caracterizando a prevalência do modelo burocrático, seguido pelo modelo colegiado com 31%, perfazendo um total de 73% da amostra considerada. No caso do segmento Reitores e Vice-Reitores visualiza-se uma equivalência de preferências em relação aos modelos burocrático, político e colegiado, revelando 33% de cada modelo.

O Diretor Geral de Centro, por exemplo, reforça a questão das decisões colegiadas, quando comenta que:

Por incrível que pareça o meu centro hoje, não é por eu estar à frente dele, mas o mesmo tem uma condição um pouco diferenciada dos outros. Primeiro temos um ex-reitor, três pessoas na área do direito, um professor com um conhecimento muito afinado dentro da universidade com as normas da mesma cujo diretor de ensino, um diretor vindo de outro centro que é nosso diretor de pesquisa. Toda decisão, independente de eu estar à frente ou não, é tomada colegiadamente. Todos opinam e verificam o melhor, porém, a palavra final não é minha e na minha ausência eles têm o poder de decidir o que é melhor para o centro. (Diretor Geral de Centro).

Leitão (2010, p. 121-122) reforça os achados desta pesquisa, no momento em que são observados os resultados do seu estudo realizado com as Instituições de Ensino Superior, em relação a uma decisão tomada no âmbito do colegiado, ou seja, “Decidiu-se reestruturar as grades curriculares dos cursos, de maneira a reduzir os custos e as mensalidades, principalmente nos cursos em que foi observado maior decréscimo no número de candidatos para o último processo seletivo”.

Parnoff (2007), por sua vez, comenta que a colegialidade é a descentralização dentro da subunidade em que o corpo docente exerce uma forte influência no processo decisório. No entanto, percebe-se certa centralização, sob a ótica da burocracia, já que o corpo docente exerce baixo poder de influência quando comparado com a autonomia do chefe de departamento. A pesquisa realizada por Ito (2007), sobre a tomada de decisão em duas Instituições de Ensino, sendo uma federal e outra particular comunitária, também revelou que as decisões tomadas nos colegiados superiores acontecem de maneira lenta, não acompanhando as necessidades da demanda do cotidiano. Alves (2007), em seu estudo, chegou à conclusão de que os processos de tomada de decisão coletivos e democráticos dão condições para os indivíduos identificarem um maior número de alternativas para serem analisadas, além de contribuírem com soluções mais complexas, gerando mais opções por considerar os diversos aspectos do problema.

Por fim, em contraposição aos modelos de tomada de decisão, até então discutidos, March e Olsen (1976) criaram um modelo para atender a ambientes fortemente ambíguos denominados de “anarquias organizadas”, também conhecidos como “Modelo da Lata de Lixo”. São verificados dois fenômenos cruciais, ou seja, de um lado, a ambigüidade dos objetivos, contrária à racionalidade instrumental (Weber) de objetivo claramente definido e, de outro lado, o padrão aleatório de atenção por parte dos participantes, isto é, o modelo subverte a lógica solução-problema para a lógica problema-solução. As decisões são decorrentes de quatro importantes elementos: problemas, soluções, participantes e oportunidades. (ITO, 2007; PIMENTA, 2007; LEITÃO, 2010; OLIVEIRA, 2010). Para Mintzberg *et al.* (2006) nas estruturas onde existem muitas comissões, com um alto nível de complexidade, a tendência é prevalecer o processo decisório do tipo “lata de lixo”.

O modelo de tomada de decisão do tipo anarquia organizada não teve a preferência dos segmentos pesquisados nesta tese. Por exemplo, em relação às *decisões de custeio* observa-se que as decisões são tomadas, segundo o modelo burocrático (47%), seguido do modelo político (25%), colegiado (17%) e da anarquia organizada (11%). Quando se verificam alguns dos elementos de custeio analisados de forma não agrupada, em relação ao modelo de tomada de decisão anarquia organizada, observa-se que: a) orçamento de material de consumo (5%); b) distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física (5%); c) despesas de custeio de passagens (15%); e d) obtenção dos recursos necessários para o financiamento de diárias do custeio (15%). Em relação ao orçamento de investimentos, as preferências dos pesquisados pelo modelo anarquia organizada ainda é menor, ou seja, 3% das preferências dos pesquisados em relação às decisões de investimentos relacionadas a obras e material permanente, respectivamente, contradizendo, em parte, os comentários, principalmente de March e Olsen (1976), sobre o modelo anarquia organizada ou “modelo de lata de lixo”.

Nesta direção, concorda-se também com Leitão (2010) quando comenta que os modelos de tomada de decisão auxiliam os gestores a decidir. Na prática, as decisões ocorrem de uma maneira muito mais desordenada e fluida do que os modelos prescrevem. Por isso, aproximar a relação entre processo decisório e informação da dimensão humana parece ser a perspectiva que deva ser mais explorada como campo de pesquisa.

Os argumentos teóricos e práticos, até então mencionados em relação aos modelos de tomada de decisão burocrático, político, colegiado e anarquia organizada demonstram, de um lado, a inexistência de modelo ideal de tomada de decisão a ser utilizado em organizações universitárias. Pode-se perceber, a partir do que já foi comentado, que as organizações universitárias, bem como outras organizações de natureza diferente convivem no seu dia-a-dia com situações: a) que venham exigir a tomada de decisões, segundo as normas e regulamentos (modelo burocrático); b) de conflito, de poder, de barganha e de interesses de

grupos, exigindo dos gestores a negociação das alternativas e/ou a escolha de alternativa que venha a agradar a maioria dos envolvidos no processo, independente dos objetivos da organização; c) de tomada de decisões de consenso, por meio dos colegiados, como acontece nos diferentes níveis decisórios da universidade; e d) de ambiguidade dos objetivos, contrária à racionalidade instrumental.

Maba (2010) reforça a questão quando menciona a pesquisa realizada por Castilho (2006) que procurou verificar, junto às universidades privadas do Distrito Federal, os modelos de tomada de decisão predominantes. O autor chegou à conclusão de que não existe um único modelo de decisão, e sim, de que prevaleciam dois modelos de tomada de decisão, ou seja, o racional burocrático e o da anarquia organizada.

Segundo Morgan (2007, p. 13), “os teóricos de organizações, assim como os cientistas de outras disciplinas, com frequência abordam seu objeto a partir de um marco de referência baseado em pressuposições inquestionáveis”. Continua o autor dizendo, “para compreender a natureza da ortodoxia na teoria das organizações, deve-se entender a relação entre os modos específicos de teorização e pesquisa, e as visões do mundo que eles refletem”. O autor propõem a escolha de um pluralismo pautado nas teorias e metáforas, permitindo o surgimento de outras perspectivas para a análise organizacional.

Desta forma, tomar decisão significa o principal condutor da correlação e interdependência entre os processos de administrar e planejar. A tomada de decisão manifestada de forma clara ou tácita, por ser considerada a essência do processo de planejamento, antecede toda e qualquer ação, como se pode verificar anteriormente, nesta tese, na relação do planejamento estratégico com o orçamento.

5 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES

O tópico apresenta as conclusões e as limitações da pesquisa, além de recomendações para a UDESC e sugestões para o desenvolvimento de estudos futuros.

5.1 CONCLUSÕES

É oportuno lembrar que o objetivo geral desta tese foi analisar de que forma os modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada), influenciaram as decisões tomadas na elaboração do orçamento da UDESC entre 2004 e 2011. Em decorrência desta pesquisa, o autor chegou a algumas conclusões, que são elencadas na sequência.

Os achados da pesquisa realizada levam o autor da tese a concluir que as decisões tomadas na elaboração do orçamento da UDESC entre 2004 e 2011 foram influenciadas por diferentes graus de influências dos modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada), demonstrando, de um lado, que as decisões tomadas no que tange ao *orçamento custeio* consideradas nesta tese, refletem mais, segundo os segmentos pesquisados, as características do modelo burocrático, seguidos pelos modelos político e colegiado. De outro lado, no que se refere ao *orçamento de investimento*, conclui-se que prevalecem as características do modelo político de tomada de decisão, seguidas pelos fundamentos dos modelos burocrático e colegiado. O modelo de anarquia organizada mantém a convergência nas posições quaternárias de ambas as dimensões – *custeio e investimento*.

Desta forma, conclui-se que não existe um modelo ideal de tomada de decisão, ou seja, um modelo que contemple todas as questões qualitativas e quantitativas. Tal situação revela uma questão de “grau” e não de presença ou ausência dos modelos de tomada de decisão. A questão é de “grau” (CAMPOS, 1978), ou seja, pode prevalecer o modelo burocrático em maior grau ou o político e colegiado e vice-versa, não demonstrando um sequenciamento linear, como defendido pelos teóricos e pesquisadores que defendem a visão prescritiva e normativa. Nesta visão, as decisões podem ser tomadas por meio de regras e modelos, demonstrando um processo funcionalista e de razão utilitária.

Observa-se, assim, que nenhuma dessas categorias de modelo pode explicar com acurácia o processo decisório, pelo fato de haver grande incidência de decisões que contrariam os padrões esperados ou que se distanciam do ponto ótimo. Não se consegue explicar o que se costuma chamar de “caixa preta”, identificada como um conjunto de situações que podem influenciar o tomador de decisão, pois não podem ser modeladas porque não são passíveis de mensuração direta. Enquanto esses modelos ainda sejam úteis para previsão de decisões em ambientes controlados (SIMON, 1983), há décadas que estudiosos da decisão não encontram evidências de que em ambientes complexos esses cálculos sejam, de fato, feitos.

As decisões tomadas no processo de elaboração do orçamento da UDESC entre 2004 e 2011, evidenciaram as influências dos modelos de tomada de decisão escolhidos, refletindo diferentes tipos de racionalidade. O modelo de tomada de decisão burocrático, parte do pressuposto de que as organizações são plenamente racionais. O termo racional compreende a uma relação entre meios e fins ou, mais precisamente, à adequação dos meios usados aos fins propostos. O adjetivo racional só se aplica aos meios, os únicos que podem ser escalonados, técnica e cientificamente, em relação a um padrão unívoco, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. Os procedimentos racionais são muito mais utilizados nas decisões que são tomadas segundo a legislação, ficando o decisor sem poder de escolha. O decisor procura seguir as normas e procedimentos estabelecidos pela organização e/ou pelo meio, como tem acontecido, por exemplo, com as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 nos instrumentos orçamentários, salientando a obrigatoriedade para a elaboração do PPA (planejamento de médio prazo – quatro anos); da Lei Orçamentária Anual - LOA (considerada como de curto prazo – anual) e nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Para reforçar, ainda, mais a situação, a abordagem incrementalista também utiliza procedimentos racionais no momento em que procura reduzir a complexidade do problema, visando garantir que a decisão seja tomada com o menor custo na coleta e processamento de informações. O incrementalismo reforça o *status quo*, não permitindo uma explicação completa das políticas governamentais, além de não ter poder explicativo sobre grandes mudanças em políticas. Os aspectos irrealistas do racionalismo (ETZIONI, 1967), são reduzidos por meio do incrementalismo. De certo modo, o estilo de desenvolvimento econômico é legitimado apenas pela vertente instrumental e individualista das abordagens racionalista, incrementalista e *mixed-scanning* de tomada de decisão. É oportuno lembrar que a racionalidade instrumental

coletiva (WEBER, 1979) se afasta do conceito de racionalidade substantiva de corte weberiano, pelo fato de obrigar-se ao compromisso com valores perenes, sem mostrar um vinculação obrigatória a cálculos utilitaristas entre meios/fins, que preside à criação e execução de técnicas fundamentadas nos vetores de eficiência e eficácia econômica.

Neste sentido, as organizações não são racionais (por exemplo, SIMON, 1983; MORGAN, 1996), pelo fato das organizações não serem homogêneas, além dos fins serem determinados valorativamente. Fica difícil chegar-se a um acordo quanto à sua racionalidade, uma vez que, a um fim sempre se pode contrapor outro, baseado em outro sistema de valores. Os aspectos referentes às preferências e ao temperamento aliadas às experiências passadas do decisor (desde o Reitor até o Diretor de Centro) como percebido, nesta tese, revelaram um significado diferente à situação ou problema em análise, impedindo, desta forma, o entendimento das organizações como sistemas plenamente racionais. Estes aspectos aliados aos sentimentos do tomador da decisão, influenciaram as percepções dos entrevistados, a tal ponto que fatos e dados importantes, as vezes, foram considerados irrelevantes ou sem importância, criando discrepância entre a realidade existente e a percebida.

A situação descrita demonstra que os gestores da universidade tomaram as decisões através de uma racionalidade limitada, pelo fato de se ocuparem com a seleção de alternativas que estejam mais alinhadas com algum sistema de valores e crenças, do que com um sistema lógico. O processo decisório é muito mais complexo do que é proposto pela abordagem racional. Tal situação ocorre porque o ato de decidir é essencialmente uma ação humana, comportamental e política, envolvendo a seleção consciente ou inconsciente de determinadas ações. Freud (há um século atrás) já comentava que o homem nem sempre tem o controle da mente, já que em muitas situações, é governado pelo inconsciente, cuja influência pode interferir na percepção de quem está decidindo. De modo geral, nota-se que uma intenção está por trás de uma ação. Essa intenção é equivalente ou acompanhada de desejos e crenças que justificam a ação racional.

Como a realidade é percebida de modo diferente por cada gestor, devido as características distintivas, (GALLÉN, 2006), uma mesma situação de decisão pode ser interpretada e percebida de forma diferente como foi constatado, nesta pesquisa, em relação aos modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada). Estas diferenças levaram gestores de diferentes posições hierárquicas na UDESC a tomarem decisões estratégicas de forma diferente diante das mesmas informações, por a decisão ser apenas intencionalmente racional.

Por esta razão, as decisões tomadas na elaboração do orçamento concernentes aos investimentos refletiram muito mais o modelo de tomada de decisão político (por exemplo, ALLISON, 1971; BIN; CASTRO, 2007) do que o burocrático e colegiado. No caso da UDESC, como acontece em outras organizações, os decisores quando da tomada de decisão procuram satisfazer a interesses e objetivos de indivíduos e/ou de grupos. A decisão é resultado de metas e preferências distintas dos decisores, pelo fato de prevalecer o jogo político e o processo de barganha. Nesse modelo, a maior parte dos membros da comunidade acadêmica participa do processo de maneira fluida e temporária, ou seja, somente de algumas decisões, como constatado na UDESC. Ao longo do processo decisório político, os participantes buscam desorganizar as percepções da parte adversária. Assim, conclui-se que o processo decisório é intensamente negociado, principalmente, em relação ao orçamento de investimentos. Situações de conflito, disputa e influência decorrente dos interesses divergentes foram visíveis nos depoimentos coletados junto aos entrevistados, desta tese, onde os envolvidos no processo procuravam negociar, visando assegurar os interesses próprios ou paroquiais em detrimento do interesse comum da universidade.

Convém ressaltar que vínculos são criados mediante um prévio e necessário processo de negociação, em que são discutidas as bases da tomada de decisão. O conteúdo desses ajustes passa a ser o objeto do entendimento, de possível consenso entre as partes; evidenciando o resultado das concessões e dos intercâmbios realizados no transcurso do processo de negociação que antecedeu a tomada de decisão.

A ênfase atribuída pelos entrevistados e pesquisada em relação aos modelos de tomada de decisão colegiada e de anarquia organizada é decorrente da rejeição ao modelo burocrático adotado nas universidades. No meio universitário, os professores têm a propensão de não se submeter às decisões burocráticas, reclamando o direito de participar de decisões que sejam de interesse da comunidade universitária. Embora a colegialidade tenha sido destacada como visão tradicional da gestão da academia, pode-se verificar, conforme busca sistemática realizada sobre o tema, a baixa produção acadêmica sobre o processo decisório consensual. Também, as decisões tomadas nos colegiados superiores acontecem de maneira lenta (ITO, 2007), não acompanhando as necessidades da demanda do cotidiano, além dos objetivos serem ambíguos. As preferências dos pesquisados e dos entrevistados em relação ao modelo anarquia organizada foram inexpressivas quando comparadas com as dos modelos burocrático, político e colegiado de tomada de decisão, influenciando de forma direta ou indireta o processo de elaboração do orçamento.

Conclui-se, desta forma, que a tomada de decisão em uma universidade democrática pressupõe o debate público e a busca de uma solução que atenda ao interesse da maior parte da coletividade. Para que isto aconteça, os segmentos envolvidos com a universidade precisam ter a capacidade de julgar, a fim de poderem participar do processo. A faculdade de julgar (CANIVEZ, 1991) relaciona-se a dois tipos de juízos, o crítico e o político. O primeiro refere-se ao julgamento daquilo que é universal, como o julgamento das leis e dos princípios universais dos direitos humanos. O segundo refere-se ao julgamento para a tomada de decisão frente a uma situação particular. No julgamento crítico, os critérios já estão estabelecidos e, portanto, para a sua realização torna-se suficiente o gestor ter o conhecimento das leis e dos princípios éticos universais (por exemplo: conhecimento do PPA: planejamento de médio prazo – quatro anos; da Lei Orçamentária Anual - LOA -considerada como de curto prazo – anual e nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO. No julgamento político, os critérios não se limitam aos estabelecidos universalmente. Trata-se de uma decisão coletiva na resolução de problemas. Outros critérios, além dos jurídicos e morais, são utilizados para ajustar os interesses particulares aos gerais. Nesse caso, a solução é dada pela discussão da pluralidade de ideias a respeito do encaminhamento da possível solução do problema.

Assim, as decisões tomadas na elaboração do orçamento na UDESC, conforme já comentado anteriormente, foram guiadas por diferentes tipos de racionalidade, assim como por graus diferenciados de influência dos modelos de tomada de decisão. Conclui-se que o modelo de tomada de decisão e de planejamento estratégico normativo não suporta questões subjetivas e emotivas por valorizar etapas sequenciais, racionais e analíticas, sustentadas por critérios objetivos oriundos da racionalidade econômica. Este tipo de modelo de tomada de decisão e de planejamento estratégico defende a previsibilidade, estabilidade e a certeza, levando o gestor a ver e entender as organizações de forma reducionista e não de forma multiparadigmática. Existe um maior interesse na análise (desdobramento) em detrimento de um interesse na junção e integração como um todo, por parte do planejador. Dessa forma, ocorre a separação daquele que concebe e daquele que executa.

A visão normativa de tomada de decisão e de planejamento também foi reforçada pela tradição patrimonialista do Estado brasileiro. A conjuntura dos anos 80 apresentou elementos significativos de questionamento dessa prática teórica, enquanto a crise fiscal limitava o uso e a eficácia dos instrumentos da política econômica, a crise de representação agia questionando

a legitimidade e o protagonismo dos planos e dos projetos de corte estatal ou com o viés conservador do sistema político, ainda numa transição democrática inconclusa.

Neste sentido, conforme verificado na UDESC, a não inclusão das variáveis de poder e de política na elaboração e implantação do Plano 20 teria sido um suicídio. O processo de tomada de decisões e de planejamento estratégico acarreta, indispensavelmente, em manipulação de variáveis políticas em circunstâncias, onde há compartilhamento de poder e também planejamento e a formulação de estratégias por parte dos “outros”. A prática do planejamento governamental (ou público) jamais pode ser isolada ou dissociada das concepções mais amplas sobre o Estado ou ser colocada distante das disputas mais gerais pela hegemonia social. Convém lembrar que a elaboração do Plano Plurianual está orientada pelo modelo de *Planejamento Estratégico Situacional* (PES) – metodologia proposta como uma das alternativas ao planejamento normativo. No PES são considerados diversos agentes planejando com objetivos conflitantes. A eficácia do plano depende da eficácia das estratégias dos oponentes e aliados. Os problemas não possuem uma só explicação, nem ao menos uma técnica singular de planejamento. Ocorre uma perda total da validade da teoria normativa de planejamento nesse modelo de poder compartilhado.

Da mesma forma, conclui-se que a visão acerca do orçamento como instrumento que precede o planejamento estratégico, leva o gestor a trabalhar com metas e objetivos em curto e médio prazo, devido a não definição de diretrizes estratégicas em longo prazo. Assim, entende-se que o planejamento deve orientar a elaboração do orçamento, por proporcionar a definição de diretrizes estratégicas em longo prazo, colaborando, desta forma, para a busca, concentração e otimização de recursos em projetos estratégicos para consolidar a missão e a visão da universidade. Embora o orçamento seja usado como instrumento de controle, seu objetivo não é impor limites para cercear a liberdade de expressão, mas sim, promover a eficácia operacional.

O planejamento da UDESC deve ser percebido como um objeto de preparação do orçamento e não ao contrário. Também, a limitação orçamentária deve ser notada como uma oportunidade para incentivar o gestor a fazer ajustes, principalmente, nos objetivos, nas estratégias (programas, projetos e atividades), nas metas e nos indicadores de avaliação constantes no planejamento pensado anteriormente e não no sentido de simplesmente inviabilizá-lo.

Também, conclui-se que a legislação incentiva à integração entre o planejamento e o orçamento público. A admissão do cunho estratégico do PPA no âmbito da administração, ou entre estudiosos, parlamentares e especialistas ainda depara-se com resistência, mesmo diante da clareza das disposições constitucionais. Conclui-se que deve estar a encargo do PPA o estabelecimento de uma ligação entre os propósitos indicativos de Estado, que se encontram em um planejamento de longo prazo, políticas de governo de médio prazo e, por fim, realização dos gastos, previstos por meio do orçamento anual.

Outros fatos que merecem ser destacados são (PINHO e SACRAMENTO, 2009) os da aprovação da Lei Complementar no 101/2000, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a criação da Controladoria Geral da União (CGU), em abril de 2001. O primeiro instrumento impôs limites e condições para a gestão das receitas, despesas e quanto ao endividamento; exigiu a transparência das contas públicas e o planejamento como rotina na administração fiscal, bem como a responsabilização pelo seu descumprimento. A CGU disponibiliza, via internet, informações sobre os valores de repasses de recursos federais destinados às instâncias subnacionais. A CGU provoca a atuação de órgãos importantes para a realização da dimensão de *enforcement* da *accountability*, fundamentais para a punição daqueles que transgridem as regras da res publica, tais como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Percebe-se que os princípios do orçamento participativo representam um dos indicativos da LRF, devendo ser considerados no processo de elaboração do orçamento na UDESC, guardadas as devidas proporções e a cultura vigente.

A UDESC como uma universidade pública deve dar publicidade aos cidadãos, os limites e as condições para a gestão das receitas e das despesas e quanto ao endividamento; além da transparência das contas públicas e do planejamento como rotina na administração fiscal e da responsabilização pelo seu descumprimento. Neste sentido, o OP pode representar uma estratégia promissora no desenvolvimento político e social e na administração dos recursos públicos, pelo fato de tratar-se de um instrumento democrático de governo, permitindo a participação da comunidade na gestão orçamentária e financeira dos entes públicos. Também, o OP vem se constituindo numa importante inovação na gestão pública brasileira, pelo fato de potencialmente romper com as práticas tradicionais, exercidas através de relações convencionalmente denominadas de clientelistas e patrimonialistas. Tal rompimento pode ocorrer através do processo de participação dos cidadãos em debates que visam priorizar e decidir por meio de consenso, junto à comunidade, onde os investimentos deverão ser empregados para a melhoria da qualidade de vida da sociedade. Em não havendo

consenso, a definição dos investimentos passa a ocorrer mediante debates e disputas democráticas de ideias.

5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Vale mencionar, que todo estudo apresenta limitações e, desta forma, não foi diferente com a pesquisa desenvolvida. As limitações estão relacionadas à técnica de coleta e de tratamento dos dados e a generalização dos resultados.

Os dados e as informações obtidas, por meio de entrevistas não estruturadas e documentos, podem refletir a interpretação subjetiva do pesquisador envolvido com o tema, pelo fato deste, ser servidor da organização pesquisada. Portanto, mesmo sendo a análise realizada à luz dos fundamentos teóricos e dos pressupostos estudados, pesquisador e pesquisados estão imersos na cultura de uma sociedade e de uma época, que envolve não somente conceitos, como também, pressupostos e crenças que podem influenciar de forma positiva ou negativa as perguntas e respostas, além da análise e da interpretação do tema em estudo. Da mesma forma, os dados e informações coletados via questionário e entrevistas têm características de volatilidade, ou seja, podem mudar ao longo do tempo.

A pesquisa desenvolvida ficou limitada a análise dos modelos de tomada de decisão (burocrático, colegiado, político e anárquico) que orientaram/influenciaram a elaboração do orçamento da UDESC (custeio e investimentos) entre 2004 e 2011, frente ao contexto interno e externo. Não foram analisados os eventos e nem os orçamentos anteriores a 2004. Assim, a análise ficou limitada ao *orçamento de custeio*, envolvendo a análise dos elementos de despesa: a) orçamento de material de consumo, como no caso de combustíveis; b) distribuição orçamentária de despesas com serviços de pessoa jurídica; c) distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física; d) despesas de custeio relacionadas às passagens; e e) financiamentos de diárias. Também, o *orçamento de investimentos* abrangeu a análise dos elementos de investimentos: a) obras demandadas na UDESC; e b) aquisição de equipamentos (material permanente).

Também pelo fato de a pesquisa ser caracterizada como um estudo de caso, não é possível estender os resultados para outros períodos ou outras realidades organizacionais. Desta forma, tem-se consciência de que a realidade da organização em relação ao processo de

elaboração do orçamento é único, não permitindo a sua reaplicação para outras universidades. Todavia, pode servir de referência para outras universidades e estudos e pesquisas futuras.

5.3 SUGESTÕES

Tomando-se por base os resultados e as limitações da pesquisa que tinha por objetivo analisar de que forma os modelos de tomada de decisão influenciaram as decisões tomadas na elaboração do orçamento da UDESC, pode-se recomendar algumas sugestões como incentivo a UDESC e ao desenvolvimento de estudos futuros.

Em relação à UDESC recomenda-se o uso de uma metodologia que priorize a participação dos segmentos da comunidade envolvidos no processo de planejamento estratégico e de elaboração do orçamento. Uma metodologia com caráter processual, não linear e sistêmica, visando proporcionar *feedbacks* contínuos no transcorrer do processo de monitoramento, de avaliação e/ou da revisão do plano.

No que tange ao desenvolvimento de novos estudos, recomenda-se:

- a) Reaplicar a pesquisa desenvolvida nesta tese, junto a outros segmentos envolvidos direta ou indiretamente acerca das decisões tomadas na elaboração do orçamento da UDESC. Por exemplo, o que pensam os alunos, professores e chefes de departamentos? O que pensa a sociedade e o governo?
- b) Desenvolver novo estudo sobre o processo de tomada de decisão por meio da aplicação de outros instrumentos de pesquisa, como por exemplo, a pesquisa-ação, participante e a observação como forma do pesquisador vivenciar as situações de decisões e/ou as decisões que foram tomadas no transcorrer de um ou dois anos frente ao jogo de forças que prevalecem internamente e externamente a UDESC;
- c) Desenvolver pesquisa para analisar o impacto do OP nos padrões atitudinais e comportamentais dos cidadãos envolvidos no processo de tomada de decisão na elaboração do orçamento. As razões para tal esforço de investigação são de ordens empírica e teórica: em termos empíricos pela inexistência de consenso quanto a real capacidade do OP em promover mudança de valores e comportamentos e, em termos teóricos torna-se relevante examinar alguns indicadores relacionados ao conceito de capital social.

REFERÊNCIAS

ABREU, W. M. de; NEIVA, V. M.; LIMA, N. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 2, p. 135-155, abr./jun., 2012.

_____.; GOMES, R. C. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 269-286, jul./set., 2010.

ABRÚCIO, F. L. *et al.* **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: FGV, 2011.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, número especial, p. 67-86, 2007.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.39, n.2, p. 401-420, mar./abr. 2005.

ACQUAVIVA, M. C. **Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva**. 12. ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2004.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. Brasília: 2006.

ALLISON, G. T. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little Brown, 1971.

_____.; ZELIKOW, P. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. New York: Addison Wesley Longman, 1999.

ALVES, A. J. **Análise da comunicação organizacional em um processo de tomada de decisão em uma instituição federal de ensino superior**. 2007. 174 fls. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2007.

AMARAL, N. C. **Uma nova estrutura para as universidades: o modelo do NEPES**. Educação Brasileira, Brasília, v. 17, n. 35, p. 131-51, 1995.

AMBONI, N., *et. al.* **Projeto de pesquisa: abordagens epistemológicas da produção científica dos Grupos de Pesquisa em Aprendizagem Organizacional no Brasil**. Florianópolis: UDESC/ESAG, 2012 (*mimeo*).

ANASTASSOPOULOS *et al.* **Strategor: stratégie, structure, décision, identité – pilitique générale d'enterprise**. Paris: InterEditions, 1991.

ANDRIOTTI, F. K. **A intuição no processo de tomada de decisão instantânea**. 2010. 52 fls. Projeto de Tese. (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

ANGELONI, M.T. Elementos Intervenientes na Tomada de Decisão. **Revista Ciência da Informação do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia-IBICT**, Brasília-DF, v.32 n.1, p.17-22, jan-abr 2003.

ANSOFF, H. I. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990.

ANTONELLO, C. S.; GODOY, A. S. Uma agenda brasileira para os estudos em aprendizagem organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 49, n.3, p. 266-281, jul./set., 2009.

ARAGÃO, C. V. de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 48, n. 3, p. 105-134, set./dez., 1997.

ARGYRIS, C. **Personalidade e Organização**. Rio de Janeiro: Renes, 1973.

ASTLEY, G. W. Administrative science as socially constructed truth. **Administrative Science Quarterly**, v. 30, p. 497- 513, 1985.

AVRITZER, L. **A crise da universidade**. Belo Horizonte, 2002.

_____.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BALDRIDGE, J. V. **Estruturación de políticas y liderazgo efectivo en la educación superior**. México: Noema, 1982.

_____. **Power and conflict in the university: research in the sociology of complex organizations**. New York: John Wiley & Sons, 1971.

BARTHES, R. **Novos ensaios críticos**. O grau zero da escritura. São Paulo: Cultrix, 1974.

BAZERMAN, M. H. **Processo decisório**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BENSON, K. J. Organizations: a dialectical view. **Administrative Science Quarterly**, v. 22, p. 1-21, 1977.

BERTERO, C. O. A Tomada de Decisão nas Organizações. In: **Handbook de Estudos Organizacionais**. v. 3. São Paulo: Atlas, 2004.

_____.; CALDAS, M.; WOOD JR., T. Produção científica em Administração de Empresas: provocações, insinuações e contribuições para um debate local. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 147-178, 1999.

_____.; KEINERT, T. M. M. A evolução da análise organizacional no Brasil (1961-1993). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 81-90, 1994.

BETHLEM, A. S. **Modelos de processo Decisório**. Revista de Administração, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 27-39, jul./set. 1987.

BEYER, J.; LODAHL, T. A Comparative Study of Patterns of Influence in United States and English Universities. **Administrative Science Quarterly**, 21, p.104–129, 1976.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social da América latina**. Relatório de 2006. .

BIN, D.; CASTRO, V. J. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. **Revista administração contemporânea** [online]. 2007, vol.11, n.3, pp. 170-109.

BIRNBAUM, Robert. **How colleges work: the cybernetics of academic organization and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

BLAU, P. M. **The organization of academic work**. New York: Wiley-Interscience, 1973.

BRASIL. Congresso. Senado. **Lei n. 5.540 de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, 1968.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 mai.2009.

_____. **Lei 101/2000 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 02 mai.2009.

_____. **Lei 4320/1964, de 17 março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>>. Acesso em: 02 mai.2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez 1996. p. 27833. col. 1.

BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. E. A strategy of decision. New York: The Free Press, 1963. In.: **METODOLOGIA de análise de políticas públicas**. Gapi: Unicamp, 2002. Disponível em: <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#a6>. Acesso em: 20 de maio de 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr., 2008.

_____. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.20. n.3, p. 5-24, jul./set., de 2006.

_____. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n.4, p. 543-560, 2004.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Texto para discussão. Brasília: ENAP, julho/2001.

_____. **A Reforma gerencial do Estado de 1995**. Trabalho apresentado ao seminário “Moderna Gestão Pública” patrocinado pelo Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa, 30-31 de março, 2000.

_____. **Da Administração pública burocrática à gerencial**. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1999a.

_____. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 4, out-dez, 1999b.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. **Cadernos do MARE**, Brasília, 1997.

_____. Da Administração pública burocrática à gerencial, **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v. 120, n.1, p. 01-28, jan./abr.,1996.

_____. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988. Texto para discussão ENAP, n. 1, revista Del CLAD, **Reforma Y Democracia**, 1995a.

_____. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 85-104, 1995b.

BROOKSON, Stephen. **Como elaborar orçamentos**. São Paulo: Publifolha, 2000.

BUARQUE, C. **A Aventura da Universidade**, São Paulo - Rio de Janeiro: UNESP - Paz e Terra, 1994.

BUCHANAN, L.; O'CONNELL, A. A brief history of decision making. **Harvard Business Review**, Boston, v. 84, n. 1, p. 32-41, Jan 2006.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organisational analysis: elements of sociology of corporate life**. London: Heinemann, 1979.

CALDAS, M. P. Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 53-57, 2005.

CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CANIVEZ, P. **Educar o cidadão?** Campinas: Papirus, 1991.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 15 out. 2011.

CAPRA, F. **O tao da física**. São Paulo: Cultrix, 1983.

CARDIN, D. V. G. **Seminário: controle interno 2**. Londrina, 2008.

CARINHATO, P.H. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Aurora**, ano II, n. 3, p. 37-46, dez., 2008.

CASTILHO, M. L. Gestão do ensino superior: o caso das instituições privadas do distrito federal. **UNIrevista** - v. 1, n° 2, abril, 2006

CHANLAT, J. F. Francophone organizational analysis (1950-1990): an overview. **Organization Studies**, v. 15, p. 47-79, 1994.

CHAUÍ, M. S. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

_____. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, n 24, p. 5-15, set-dez. 2003.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento**. São Paulo: SENAC, 2003.

CLEGG, S. R.; HARDY, C. Introduction organizations, organization and organizing. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Eds.). **Handbook of organization studies**. London: Sage Publications, 1996. p. 1-29.

_____.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quartely**, v. 17, p. 1-25, 1972.

CORE, F. G.. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP. v. 2, p. 219-261, 2007.

COSTA, D. M. D. **Novas tendências para a administração pública: noções práticas em orçamento participativo e governança local solidária**. Notas de aula. Viçosa: UFV, 2008.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n.5, p. 829-874, 2008.

COSTA NETO, P. L. O. (Org.). **Qualidade e competência nas decisões**. São Paulo: Edgarg Blücher LTDA, 2007.

CUNHA, C. J. A. C. **Planejamento estratégico em universidades**. Florianópolis: Núcleo de Estudos - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

CUNHA, M. A.; POZZEBON, M. O uso das tecnologias da informação e comunicação para melhoria da participação na tomada de decisão pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33, São Paulo, 2009. **Anais...** São Paulo: ANPAD: 2009.

DAFT, R. L. **Organizações: teoria e projetos**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: _____. **Sociedade civil, espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAVILA, A.; WOUTERS, M. Managing budget emphasis through the explicit design of conditional budgetary slack. **Accounting, Organization and Society**, v.30, p.587-608, 2005.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. Tradução de 6ª edição norte-americana por Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, J.V.; DENHARDT, R.B. **The new public service**. Serving, not Steering. New York: M.E Sharpe, 2003.

DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil nos 1990**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **Perspec**, São Paulo, v. 15, n. 4, oct./dec., 2001.

_____. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985/1995**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90**. Dados, v. 38, n. 3, 1995.

DRIVER, M. J.; BROUSSEAU, K. R.; HUNSAKER, P. L. **The dynamic decision-maker: five decision styles for executive and business success**, New York: Harper & Row, 1990.

DRUCKER, P. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1999.

_____. **Inovação e espírito empreendedor**. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 2002.

DUPAS, G. **Economia global e exclusão social: pobreza, desemprego, estado e o futuro do capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1999.

ECO, U. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

EISENHARDT, K.; ZBARACKI, M. J. **Strategic decision making**. Strategic Management Journal, [s.l.], v. 13, p. 17-37, 1992.

ETZIONI, A. Mixed scanning. **Public Administration Review**. Tradução Francisco G. Heidemann. v.27 n.5, p. 385-392, dez, 1967.

FADUL, E. M. C.; SILVA, M. de M. A DE. Limites e Possibilidades Disciplinares da Administração Pública e dos Estudos Organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 351-365, jul./ago. 2009.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2000.

FERLIE, E. *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP, 1999.

FERNANDES, Rogério Mário. **Orçamento empresarial: uma abordagem conceitual e metodológica com prática através de simulador**. Mato Grosso: Editora UFMG, 2005.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Lei 4320**. Campinas, Julex, 1987.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando seu objeto. In: SANTOS, R. (Org.). **A administração como campo do conhecimento**. São Paulo: Mandacaru, 2004.

FREITAS, I. M. A C.; SILVEIRA, A. **Avaliação da educação superior**. Florianópolis: Insular, 1997.

GADELHA, A. L. L. **O orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania (Avaliando a Experiência de Fortaleza)**. Fortaleza, 2010. 229f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

GALLÉN, T. Managers and strategic decisions: does the cognitive style matter? **The Journal of Management Development**, Bradford, v. 25, n. 2, p. 118, 16, 2006.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003. Texto para Discussão, **IPEA**, n. 726, 2000.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

GEPHART, R. Paradigms and research methods. **Research methods forum**, Summer, 1999. Disponível em: http://www.aom.pace.edu/rmd/1999_RMD_Forum_Paradigms_and_Research_Methods.htm Acesso em: 20 de maio de 2012.

GOERGEN, P. Ciência, sociedade e universidade. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.19, n.63, p. 53-79, 1998.

GOMES, F. A. M.; GOMES, C. F. S.; ALMEIDA, A. T. de. **Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério**. São Paulo: Atlas, 2002.

- GOMES, F. G. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-36, mar./abr. 2006.
- GONTIJO, A.C.; MAIA, C. S. C. Tomada de Decisão, do Modelo Racional ao Comportamental: Uma Síntese Teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v.11, n.4, p.13-30, out-dez 2004.
- GREGGIANI, E. Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (orçamento plurianual). **Caderno ASLEGIS**, Brasília, nº 15, p. 11-28, jan/abr. 2005.
- GUBA, E.; LINCOLN, Y. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. (Eds.) **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994. p.105-117.
- HABERMAS, J. **Conhecimento e interesse**. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- HALL, R. H. **Organizações: estrutura e processos**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 2004.
- HAMBRICK, D. C. Environment, strategy and power within top management teams. **Administrative Science Quarterly**, 26: 253-76, 1981.
- HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- HUERTAS, F. **Entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- IDENBURG, P.J. Four Styles of Strategy Development. *Long Range Planning*.v. 26, n. 6, p. 132-137. Great Britain, 1993.
- ITO, M. H. **O processo de tomada de decisão em duas Instituições de Ensino Superior catarinense**. 136 fls. 2007. Dissertação (Mestrado de Administração) – Curso de Pós Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2007.
- KROTSCH,C.P. **La universidad entre el estado y el mercado**. São Paulo: Cortez,1997.
- KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- LANIADO, R.; SAMPAIO, R. Uma Experiência de Mudança da Gestão Universitária: O percurso ambivalente entre proposições e realizações. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, jan./fev. 2009.
- LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. **Sistemas de informação com internet**. Rio de Janeiro: LTC, 2004.
- LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 2000. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2012.

LEITÃO, S. P. Repensando a questão da decisão organizacional e seu paradigma. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 1995.

LEITÃO, P. C. C. **Informação, concorrência e processo decisório em instituições de ensino superior: um estudo sob o enfoque do *sensemaking* organizacional**. 2010. 180 fls. Tese. (Doutorado em Ciência da Informação). Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

LEITE, R. M. *et. al.* Orçamento empresarial: levantamento da produção científica no período de 1995 a 2006. **Revista de Contabilidade & Finanças**, v. 19, n. 47, p. 56-72, 2008.

LEWIS, M. W.; GRIMES, A. I. Metratriangulation: building theory from multiple paradigms. **Academy of Management Review**, 1979.

LIMA, D V; CASTRO, R. G. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios** (Siafi e Siafem). São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 5-32, 1998.

LINDBLOM, C. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, XIX, p.79-88, 1978. In: HEIDEMANN, F.G. e SALM, J. F. (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2009

_____. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: UnB, 1981.

LODAHL, J. B.; GORDON, G. The structure of scientific fields and the functioning of university graduate departments. **American Sociological Review**, Aliso Viejo, v. 37, n. 1, p. 57-72, Feb. 1972.

LONGO, C. A.; TROSTER, R. L. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Atlas. 1993.

MABA, E. G. **A autoavaliação institucional no processo de tomada de decisão em IES: estudo de caso das faculdades SENAC/SC**. 2010. 232 fls. (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade do vale do Itajaí. Itajaí, Santa Catarina, 2010.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; CUNHA, V. C.; AMBONI, N. Organizações: o estado da arte da produção acadêmica no Brasil. In: XIV ENCONTRO ANUAL DA ANPAD (1990: Florianópolis). **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 1990. v. 6. p. 11-28.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

MACHADO, N. S.; SILVEIRA, A. A. **Configurações estruturais em organizações universitárias**. Florianópolis: Insular, 1998.

MACHADO, N. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. São Paulo, Tese de Doutorado, FEA/USP, 2002.

MARCH, J.G.; OLSEN, J. **Ambiguity and choice in organizations**. Bergen: Universitetsforlaget, 1976.

_____. Theories of choice and making decision, **Society**, 20, 1982.

MARCH, J. G. **A primer on decision making**. New York: The Free Press. 1994.

_____. **Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisões**. São Paulo: Leopardo. 2009.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: ENAP, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.

MARINO JUNIOR, J. **O Orçamento Participativo e poder local: um estudo sobre Araraquara, Franca e São Carlos no período 1999/2002**. Tese de doutorado. São Carlos: CECH-UFSCar, 2005.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A. Democracia e redistribuição: apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (Org.) **Democracia participativa e redistributiva: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MARTINS, G. de A. Abordagens metodológicas em pesquisas na área de administração. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 32, n.3, p. 5-12, jul./set., 1997.

MARTINS FILHO, J. **Que Universidade?** São Paulo: Editora da UNESP, 2000.

MARTINE, G. **A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e Perspectivas futuras. Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, 1989. v. 4.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008a.

_____. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p. 61-82, 2008b.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

_____. **Estratégias políticas**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

_____. **O Método PES: roteiro de análise teórica**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

_____. **Teoría de la producción y el juego social**. Isla Negra: Altadir, 1998.

MEDEIROS, M. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990 (texto para discussão, N. 852)**, Brasília, dezembro, 2001.

MELO, D. R. A. de. A questão do método e a pluralidade metodológica em estudos organizacionais. In: SEGeT – **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. 2008. Disponível em: http://www.aedb.br/seget/artigos08/490_seget_metodo_v3.pdf. Acesso em 22 de maio de 2012.

MELO, M. A.; COSTA, N. do R. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, E. P.; ALMEIDA, M. H. T. de, FRY, P. (org.). **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 153-176.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-79, maio/jun., 2008.

MILLETT, John D. **Management, governance and leadership**. New York: Amacom, 1980.

MINGHELLI, M. **Orçamento participativo: uma leitura jurídico-política**. Canoas, Editora da ULBRA, 2004.

MINTZBERG, H. **Estrutura e dinâmica das organizações**. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

_____.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

_____.; WESTLEY, F. Decision making: it's not what you think. **Sloan Management Review**. v.42, n.3. Spring, 2001.

_____.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MORAES, J. R.; SÁ, C. A. **O orçamento estratégico: uma visão empresarial**. 1. ed. Qualitymark, 2005.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. Paradigmas, Metáforas e solução de quebra-cabeças na teoria das organizações. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Coord). **Teoria das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

MORENO, N. A. **A informação arquivística no processo de tomada de decisão em organizações universitárias**. Belo Horizonte, Tese de Doutorado, UFMG/ECI, 2006.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, número especial, p. 87-96, 2007.

_____. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1996.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. F.G. de. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Thomson, 2006.

NASCIMENTO, Artur Roberto do. Avaliação do orçamento como instrumento de controle de gestão: um estudo de caso em uma indústria de fertilizantes. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 12, 2006, Bauru, SP, **Anais...** São Paulo: UNESP, 2006.

NEIVA, V. M. **Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento** – o caso dos ministérios da educação e dos transportes. Universidade de Brasília – UnB. 2011. 105p. Dissertação de Mestrado em Administração.

NICOLAU, I. **O conceito de estratégia**. Lisboa: INDEG-ISCTE, 2001.

OLIVEIRA, J. de. S. P. de. **A gestão da informação como suporte ao processo de tomada de decisão em uma instituição pública de ensino superior** – um estudo de caso. 2010. 163 fls. Dissertação. Mestrado (Mestrado em Gestão da Informação e do Conhecimento do Setor de Ciências Sociais Aplicadas). Programa de Pós-graduação em Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.

OSBORN, D.; GAEBLER, E. **Reinventing government**. Reading Mass: Addison-Wesley, 1992.

PADGETT, J. Bounded rationality in budgetary research. **American Political Science Review**, v, 74, p. 354-372, 1980.

PAES DE PAULA, A.P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAULA, M. de F. **A modernização da universidade e a transformação do perfil da inteligência universitária: casos USP e UFRJ**. Tese. 1998. (Doutorado em Sociologia). São Paulo: USP: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 1998.

_____. A inserção da universidade na lógica racionalizadora do capital: casos USP e UFRJ. In: SILVA, W. C. (Org.). **Universidade e sociedade no Brasil**; oposição propositiva ao neoliberalismo na educação superior. Rio de Janeiro: Quartet; Niterói: Intertexto, 2001, p. 15-55.

_____. **A modernização da universidade e a transformação da inteligência universitária**. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. A perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo. **Avaliação, Revista da Rede da Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, 8 (4), 53- 67, 2003.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p.171-187, abr/jun, 2010.

PARKER, David; STACEY, Ralph. **Caos, administração e economia: as implicações do pensamento não-linear**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995.

PARNOFF, L. **O processo decisório em uma burocracia profissional - implicações políticas e racionalidade administrativa** – o caso da UNIJUÍ. 2007. 175 fls. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em

Desenvolvimento. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Ijuí, Rio Grande do Sul, 2007.

PEREIRA, F. C. M.; BARBOSA, R. R. Modelos de tomada de decisão em empresas de pequeno porte: estudo de caso em uma escola de atendimento especializado de Belo Horizonte. **DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, ago./, 2008

PEREGRINO, F. O. de F. **A nova administração pública no brasil (1995/2009):** uma avaliação do modelo de organização social na área da ciência & tecnologia. Rio de Janeiro, 2009. Dissertação. 99p. (Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção – COPPE), da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PETTIGREW, A. Context and action in the transformation of the firm. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p. 649-670, 1987.

_____. On Studying organizational cultures. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v.24, n.4, p.570-81, 1979.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. Organizational decision making as a political process: the case of university budget. **Administrative Science Quarterly**, 19(2), 135-151, 1974.

PIMENTA, L. B. **Processo decisório na universidade multicampi:** dinâmica dos conselhos superiores e órgãos de execução. 2007. 212 fls. Tese. (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

PINHO, J. A. G de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.43, n.6, p. 1343-1368, nov./dez., 2009.

PIRES, V. **Orçamento participativo:** O que é, para que serve, como se faz. 1. ed. São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, J. S. D. B. **Proposta de modelo de orçamento baseado em desempenho acadêmico para as universidades públicas do estado do Paraná.** 2004. 259f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

PORTO, G. S. Características do processo decisório na cooperação empresa-universidade. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, Curitiba, v.8, n.3, pp. 29-52, 2004.

PYHRR, P. A. **Zero-base budgeting:** a practical management tool for evaluating expenses. NY, Wiley, 1973

QIANWEI, Z. Burocratização, desburocratização e equilíbrio entre elas: uma interpretação sobre as reformas da administração pública no Ocidente. **Administração**, v. XXIII, n. 90, p. 1115-1127, 2010.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2007.

ROBBINS. S. P. **Administração –** Mudanças e Perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2006.

RODRIGUES, S. B.; CARRIERI, A. de. Tradição Anglo-Saxônica nos Estudos Organizacionais Brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, Edição Especial, p. 81-102, 2001.

ROGERS, P.; BLENKO, M. De quem é o D? Papéis de decisão claros acentuam o desempenho organizacional. **Harvard Business Review**. p. 38-49, Jan., 2006.

RUIZ, J.A. **Metodologia científica**: guia para eficiência nos estudos. São Paulo: Atlas, 2002.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio/ago. 2008.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Modelos de Administração Pública como Estratégias complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, UFSC/CAD**, v. 11, n. 25, p. 68-96, set/dez 2009.

SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In.: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.) **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2007. p. 187-217.

SANTA CATARINA. **LEI N° 8.092, de 1º de outubro de 1990**. Disponível em: <http://secon.udesc.br/leis/lei_8092-1990.htm>. Acesso em: 18 maio 2011.

SANTIAGO, R A. *et al.* Modelos de governo, gerencialismo e avaliação institucional nas universidades, **Revista Portuguesa de Educação**, ano/v. 16, n. 1, p. 75-99, Braga, Portugal, 2003.

SANTOS, B. S. **A universidade do século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. O orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, C. R. dos; LOZECKYI, J. Uma Proposta de Desenvolvimento e Implantação de uma Metodologia do Orçamento Participativo no Município de Imbituva – PR. **Revista Eletrônica Lato Sensu**, ano 3, nº1, p. 01-21, mar., 2008.

SAUAIA, A. C. A.; ZERRENNER, S. A. Jogos de empresas e economia experimental: um estudo da racionalidade organizacional na tomada de decisão. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, n. 2, pp. 189-209, abr./jun., 2009.

SAYÃO, L. F. Modelos teóricos em ciência da informação – abstração e método científico. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 82-91, jan./abr. 2001.

SELLTIZ, C. *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1987.

SHIMIZU, T. **Decisões nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, C. J. **Contribuição para a compreensão do processo de tomada de decisões na universidade: o caso da UNISINOS**. Porto Alegre: UFRGS, Dissertação de mestrado, PPGA/EA, 1991.

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo, Atlas, 2009.

_____. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, L. P. da; FADUL, E. M. C. A Produção Científica Sobre Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Período de 1997 a 2007: um Convite à Reflexão. *Revista de Administração Contemporânea, Curitiba*, v. 14, n. 4, art. 5, pp. 651-669, jul./ago. 2010.

SIMON, Herbert A. **Administrative Behavior**. New York: Macmillan, 1947.

_____. **The New Science of Management Decision**. Prentice Hall College Div. Revised edition: June 1977.

_____. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro. FGV, 1983.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 93, dez. 2001.

SOUZA, I. M. Estrutura e funcionamento das universidades brasileiras: uma proposta alternativa de estrutura para a UFSC. In: **ENCONTRO DE ADMINISTRADORES ACADÊMICOS DA REGIÃO SUL**, 1., Maringá-PR, 1995.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, São Paulo, n.48, p.187-213, 1999.

STAIR, R. M.; REYNOLDS, G. W. **Princípios de Sistemas de Informação: uma abordagem gerencial**. Trad. Alexandre M. Oliveira. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

STROUP, H.M. **Bureaucracy in higher education**. New York: Free Press, 1966.

TARAPANOFF, K.; MIRANDA, D. M.; ARAÚJO JÚNIOR, R. H. (Colabs.). **Técnicas para tomada de decisão nos sistemas de informação**. Brasília, DF: Thesaurus, 2004.

TAVARES, D. L. A. **A política de gestão de pessoas na UFPA: em sintonia com o gerencialismo?** Natal, 2010. 122p. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

TEIXEIRA, A. **Educação e universidade**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1988.

_____. **Educação Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

TEIXEIRA, G. D. **Orçamento participativo e cultura orçamentária**. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

TENÓRIO, F. G. **Tecnologia da informação: transformando as organizações e o trabalho**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

THOMPSON, J. **Dinâmica organizacional: fundamentos sociológicos da teoria administrativa**. São Paulo: MacGraw-Hill, 1976.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRINDADE, H. República em tempos de reforma universitária: o desafio do Governo Lula. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 819-844, Especial, out., 2004.

TUNG, Nguyen H. **Orçamento empresarial e custo-padrão**. 4. ed. São Paulo: Universidade-Empresa, 1994.

UDESC. Universidade do Estado de Santa Catarina. **Relatório anual de Gestão 2010**. Disponível em:

<http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/430/relat_rio_anual_de_gest_o_2010_novo_mod_elo.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2011.

VERGARA, S. C. Sobre a Intuição na Tomada de Decisão. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, pp. 130-57, abr./jun., 1993.

VERGARA, S. C; CALDAS, M. P. Paradigma Interpretacionista: Em busca da superação do objetivismo funcionalista dos anos 1980 e 1990 . In: CALDAS, M. P; BERTERO, C. O. (Coord.) **Teoria das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 223-234

ZANELLA, A. I. C. **A influência da cultura e da experiência decisória sobre a percepção do processo decisório individual: um estudo comparativo entre Brasil, França e Estados Unidos**. PPGA/EA/UFRGS, Dissertação de Mestrado, 1999.

WAHRLICH, B. A Reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar., 1984.

WEBER, M. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979.

WILDAVSKY, A., M. DEMPSTER, *et al.* A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, v. LX, n. 8, p. 529-547, set., 1966.

_____.; CAIDEN, N. **Orçamentação incremental** (traduzido por James Giacomoni). In *The new politics of the budgetary process* (5. ed., p.46-50). New York: Pearson Longman. 2004.

WILSON, F. Research note – organizational theory: blind and deaf gender? **Organization Studies**, v. 17, p. 825-842, 1996.

ZANELA, A.; FREITAS, H., BECKER, J.L. **A influência da cultura e da experiência decisória sobre a percepção do processo decisório individual:** um estudo comparativo inicial entre Brasil, França e EUA. Foz do Iguaçu/PR: 22º ENANPAD, ANPAD, Organizações, Set. 1998, p.151.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Produção de teses sobre processo de tomada de decisão: 2007-2010.

Teses	Tema/assunto
2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. A influência de atributos físicos na formação de primeiras impressões: uso do TAT e impacto no processo decisório de profissionais de recursos humanos. 2. Regulação no trabalho e processos decisórios na atividade de promotores de justiça em Santa Catarina. 3. Tomada de Decisão: uma abordagem utilizando a linguagem corporal da dança e a gestão do conhecimento. 4. ECoCADE: um <i>framework</i> conceitual para apoiar tomadas de decisão baseadas de decisão baseadas em evidências, contexto e casos. 5. Os valores e as motivações no processo de tomada de decisão dos produtores rurais no município de Sant'ana do Livramento/RS. 6. Informação, concorrência e processo decisório em Instituições de Ensino Superior: um estudo sob o enfoque do <i>sensemaking</i> organizacional.
2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Barganha Federativa e Processo Decisório na Nova República. 2. Processo Decisório em Política Externa no Brasil. 3. A Subjetividade no Processo Decisório na Área e P&D: estudo de caso múltiplo através das narrativas. 4. Decisões na esfera pública relativas a empreendimentos estruturais de desenvolvimento urbano: o caso do sistema metroviário da cidade do Rio de Janeiro. 5. Conflitos e incertezas na tomada de decisão coletiva: um novo olhar sobre a ampliação dos limites da racionalidade. 6. Modelos de decisão em grupo para agregação de preferências baseados em função utilidade aditiva.
2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fluxos de ações e processos decisórios na gestão pública local: estudos de casos de projetos e programas inovadores em municípios de pequeno porte populacional. 2. Um Processo decisório do IPHAN: O caso do Museu Nacional de Belas Artes. 3. Modelos ecológicos e processos de decisão entre pescadores artesanais do Guarijá, SP.
2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. Processo decisório na Universidade Multicampi: dinâmica. 2. Decidindo como decidir: desenvolvimento de uma estrutura conceitual através de estudos de casos.
Total de teses	17

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de teses CAPES (2011)

APÊNDICE B – Produção de dissertações sobre processo de tomada de decisão: 2007-2010.

Dissertações	Tema/assunto
2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avaliação dos processos decisórios em conferências municipais de saúde no Ceará. 2. Utilização de indicadores de desempenho no processo de tomada de decisões nas cooperativas de crédito: um estudo nos Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte. 3. O processo de tomada de decisão em agricultores de Boa Vista das Missões - RS. 4. Uso da informação no processo decisório das organizações: mapeamento das fontes e do uso no planejamento governamental do Estado da Bahia. 5. A avaliação institucional no processo de tomada de decisão em IES: estudo de caso das faculdades SENAC/SC. 6. A gestão do conhecimento como estratégia de apoio à tomada de decisão organizacional na área de marketing. 7. A gestão da informação como suporte ao processo de tomada de decisão em uma instituição pública de ensino superior – um estudo de caso. 8. Conflitos éticos do processo de tomada de decisão no trabalho de agentes comunitárias de saúde. 9. O processo decisório estratégico de adaptação de competências organizacionais.
2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fluxos informacionais e necessidades de informação no processo de tomada de decisão na gestão de obras públicas: um estudo de caso na Secretaria de Estado de obras públicas do Paraná. 2. O recurso informação como subsídio ao processo decisório: um estudo de caso no Bristol Dobby Brasil 500 Hotel – Curitiba/PR. 3. Racionalidade substantiva no processo decisório: um estudo em instituições que lidam com o tratamento oncológico infanto-juvenil na cidade de Natal/RN. 4. Variáveis de personalidade x decisões estratégicas em manutenção industrial. 5. Análise da influência do compartilhamento da informação e da complexidade da tarefa na decisão em grupo. 6. O papel do poder no processo de tomada de decisão estratégica. 7. Análise do processo decisório dos Métodos de Design: a Base do processo criativo. 8. Sistema de informações gerenciais e os métodos de apoio à tomada de decisão: um estudo com gestores das empresas de capital aberto. 9. Gestão universitária numa concepção democrático participativa: o caso da UFSM.
2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. Processo decisório estratégico: aplicação da metodologia multicritério na distribuidora de energia elétrica. 2. Tomada de decisão e sistemas de informação em saúde. 3. Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais. 4. Gestão da informação para o processo decisório: estudo no agronegócio soja. 5. Processo decisório estratégico para aquisição de conhecimento por meio de alianças estratégicas em ambientes de ciclo rápido. 6. Fluxos de informação como suporte à tomada de decisões: um modelo de análise. 7. Processo para a tomada de decisão estratégica: um estudo de caso na parceria banco e varejista. 8. O processo de tomada de decisão da Cooperativa Arte Rio (Rio dos Cedros, SC): uma reflexão do conhecimento popular e do modo cooperativo de seus membros de 2005 a 2007. 9. A influência das consequências inesperadas do processo decisório sobre as estratégias organizacionais. 10. A teoria de securitização e o processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos na Guerra do Iraque. 11. O custo da captação de recursos nas empresas e o processo decisório desta captação no curto e longo prazo: estudo de caso de empresa do ramo cerâmico de Santa Catarina.
2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formação de agenda e processo decisório nos governos FHC e Lula. Uma análise sobre as dinâmicas e as oportunidades de negociação no processo de tomada de

Dissertações	Tema/assunto
	<p>decisão no setor elétrico.</p> <p>2. A comunicação organizacional enquanto produção e troca de significados em um processo de tomada de decisão na UFPR.</p> <p>3. Sistemas de Informação e a tomada de decisão executiva: um estudo exploratório na Indústria Química Nacional.</p> <p>4. Comportamento altruísta e racionalidade econômica: uma revisão teórica.</p> <p>5. Processo de tomada de decisão em marketing: um estudo exploratório comparativo em empresas industriais na grande São Paulo.</p> <p>6. O processo decisório em uma burocracia profissional – implicações políticas e racionalidade administrativa – o caso da UNIJUÍ.</p> <p>7. A informação como instrumento para tomada de decisão do agricultor de Giruá no Estado do Rio Grande do Sul – Brasil.</p> <p>8. O processo de tomada de decisão em duas Instituições de Ensino Superior catarinense.</p> <p>9. Reforma do Estado no Brasil (1995-1998): processo decisório em contexto de múltiplos veto players.</p> <p>10. Cabos de Guerra e Políticas Públicas no Brasil: Estudo de caso do Processo Decisório da Reforma Sindical (2003-2006).</p> <p>11. Tomada de decisão em ações de patrocínio esportivo: análise descritiva do processo decisório e critérios de seleção em empresas patrocinadoras no Brasil.</p> <p>12. Identificação dos fatores e motivações relacionados ao processo de tomada de decisão dos diferentes agentes da cadeia produtiva do biodiesel do Rio Grande do Sul.</p> <p>13. Regras Institucionais e processo decisório de políticas públicas: uma análise sobre o conselho Nacional de Saúde (1990-2006).</p>
Total de dissertações	42

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de dissertações CAPES (2011)

APÊNDICE C – Produção acadêmica de teses sobre orçamento público no período de 2007 a 2010.

Teses	Tema/assunto
2010	1. Controle do orçamento público e o juízo de constitucionalidade: problemas na execução e na inexecução orçamentária. 2. Autoridade da lei orçamentária.
2009	1. Heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social nas três esferas de governo. 2. Estado e orçamento: uma cartografia jurídico-política para a consolidação de um orçamento democrático.
2008	1. Orçamento Participativo de Porto Alegre e a democratização do Estado: a configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989-2004. 2. A reconstrução republicana do orçamento: uma análise crítico-deliberativa das instituições democráticas no processo orçamentário.
2007	1. As condições para a emergência e a formação de lideranças pelo orçamento participativo.
Total de teses	7

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de teses CAPES (2011).

APÊNDICE D – Produção acadêmica de dissertações sobre orçamento público no período de 2007 a 2010.

Dissertações	Tema/assunto
2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. O Orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania (avaliando a experiência de Fortaleza). 2. Para definir o que é orçamento participativo: uma leitura a partir dos elementos centrais de sua estrutura e dinâmica de funcionamento em Porto Alegre de 1989 a 2004. 3. As relações executivo-legislativo e o processo orçamentário: propostas e desafios para uma possível reforma. 4. O processo de execução orçamentária no Governo do Estado do Maranhão: um estudo de caso na Universidade Estadual do Maranhão. 5. Narrativas da participação: estudo foucaultiano sobre a poética do teatro do oprimido nas plenárias de orçamento participativo em Santo André. 6. Determinantes do controle e planejamento nos orçamentos públicos municipais do Estado do Piauí. 7. O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas. 8. Orçamento participativo digital em Belo Horizonte – MG: um estudo exploratório. 9. Instituições sociais e operacionalização de políticas públicas: análise crítica das ações voltadas para jovens no município de Santo André. 10. Identidade cultural e orçamento participativo: articulação e demandas identitárias em espaços de participação pública. 11. Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento. 12. Avaliação do conselho do orçamento participativo de Fortaleza – COP. Processo participativo e cidadania. 13. Controle jurisdicional do orçamento – planejamento orçamentário e diálogo constitucional no cumprimento dos direitos fundamentais a prestações fáticas. 14. Bases teóricas do orçamento participativo – um estudo na prefeitura da cidade de Belém/PA. 15. Redistribuição e inclusão: o orçamento participativo de Bagaçu e as eleições municipais. 16. Orçamento criança e adolescente: a experiência do Distrito Federal. 17. Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária. 18. Ciclo político-orçamentário: um estudo em municípios do Estado de Minas Gerais – 2000/2008. 19. Participação e mudança política: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. 20. Planejamento e regionalização: análise dos planos plurianuais elaborados pelo governo do Estado de Goiás entre de 1999 a 2007. 21. Orçamento público brasileiro: fundamentos, origens e visibilidade da execução desta ferramenta no contexto nacional.
2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. A produção de informação no contexto do orçamento-programa: uma análise a partir das informações contidas no cadastro de ações orçamentárias do governo federal. 2. Em busca da credibilidade do orçamento federal: pesquisa exploratória junto às consultorias técnicas de orçamento da câmara e do senado federal para a melhoria do processo orçamentário da união pelo congresso nacional. 3. O empoderamento social local mediante a efetivação da participação popular através do orçamento participativo e da governança solidária local: uma análise teórica da possibilidade de concreção de um direito social condensado. 4. Política e processo orçamentário no Brasil: uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008). 5. O orçamento participativo e a gestão democrática de Goiânia. 6. Uma avaliação dos gastos orçamentários de Manaus nos programas da infância e da juventude.

Dissertações	Tema/assunto
2009	<ol style="list-style-type: none"> 7. Princípios constitucionais como parâmetro para a discricionariedade administrativa na execução do orçamento. 8. A influência da implantação do orçamento participativo na cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa-PB. 9. O controle judicial do orçamento da saúde no Brasil. 10. Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência do orçamento participativo de Vitória da Conquista. 11. A contribuição do IBGE para a avaliação dos programas do plano plurianual. 12. A disputa entre diferentes projetos políticos no orçamento participativo do município de Vila Velha – E. Santo: radicalização da democracia ou elitismo democrático? 13. Orçamento participativo: o processo de implementação em São Luís. 14. Orçamento participativo e políticas sociais: um inventário das correlações na experiência de Santa Maria – RS.
2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fatores da satisfação do cidadão com a gestão pública: um estudo sobre orçamento participativo municipal. 2. Alcances do orçamento participativo nos investimentos educacionais realizados pela prefeitura municipal de Vitória da Conquista no período de 2002-2007. 3. Participação cidadã no orçamento público e desenvolvimento local: análise das experiências das audiências públicas do orçamento em Curitiba e do orçamento participativo em Porto Alegre. 4. Gênero e democracia: rupturas e permanências no orçamento participativo de Porto Alegre (2005). 5. O processo de elaboração da lei orçamentária do município do Rio de Janeiro: ficção ou realidade? 6. Orçamento participativo no plano da efetivação dos direitos fundamentais. 7. O controle da elaboração do orçamento à luz dos direitos humanos. 8. Democracia e gestão pública participativa: um estudo do orçamento participativo de Niterói (RJ). 9. Modelo multicritério para avaliar e selecionar os projetos a serem contemplados pela Reserva de Orçamento de Contingências (ROC) da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).
2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. O <i>balanced scorecard</i> como sistema de medição de desempenho de unidades acadêmicas de instituições federais de ensino superior. 2. Determinantes da despesa pública local: um estudo empírico dos municípios brasileiros à luz do teorema do eleitor mediano. 3. Poder político e distribuição orçamentária em São Paulo na primeira república 1890-1920. 4. Orçamento participativo e governança solidária local na prefeitura municipal de Porto Alegre. 5. A utilização do orçamento no processo de gestão do terceiro setor: um estudo nas organizações do Estado do Rio Grande do Norte. 6. Um estudo exploratório sobre o planejamento e orçamento empresarial. 7. OP (Orçamento Participativo) como processo de educação política: um estudo da histórica experiência de Várzea Paulista. 8. Um estudo sobre a utilização do orçamento participativo como instrumento de maior compreensibilidade dos informes contábeis pela população: o caso da prefeitura de Maceió/Al. 9. Democracia e participação: uma análise da implementação do orçamento participativo no município de Contagem. 10. Plano plurianual do município de Curitiba como instrumento de gestão e a sua articulação com o plano plurianual do Estado do Paraná e com o plano plurianual federal. 11. Orçamento de obras: análise da composição do BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) e sua influência na exequibilidade dos preços de obras públicas. 12. Direitos fundamentais e orçamento público: perspectivas à luz do processo civil. 13. Orçamento participativo e cidadania: limites e possibilidades. 14. Orçamento impositivo: fundamentos e limites jurídicos. 15. Poder local, democracia e participação popular: implantação e desenvolvimento

Dissertações	Tema/assunto
2007	da experiência do orçamento participativo no município de Maringá (2001-2004). 16. A política orçamentária no período de 1995-2005: suas origens e seus impactos sobre a distribuição de renda no Brasil. 17. O processo do orçamento participativo de Santo André. 18. O inter-relacionamento entre o planejamento e o orçamento na esfera pública municipal: um estudo de caso na prefeitura municipal de Porto Alegre. 19. A execução orçamentária nos municípios da RMPA sob a lei de responsabilidade fiscal.
Total de dissertações	63

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de dissertações CAPES (2011).

APÊNDICE E - Questionário para coleta de dados

Prezado(a) Gestor(a)

Cumprimentando-o(a) cordialmente, encaminhamos a V.S., o questionário, a seguir, referente aos modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada), visando identificar qual(is) dele(s) ajudaram a entender a elaboração do orçamento no que tange ao CUSTEIO (gastos relacionados as atividades de manutenção das atividades, ex: material de consumo, pessoa física, pessoa jurídica, diárias, passagens, dentre outros) e INVESTIMENTOS (gastos relativos a aquisição de material permanente e obras) da UDESC entre 2004 e 2011. O questionário está organizado em três blocos, ou seja, o primeiro trata do PERFIL DO PESQUISADO; o segundo está relacionado ao CUSTEIO e o terceiro aos INVESTIMENTOS.

Informamos, ainda, a V.S. que a pesquisa em curso visa coletar dados e informações para a conclusão da Tese de Doutorado que estou desenvolvendo junto ao Programa em Administração da UFBA. Os dados e as informações serão organizados, analisados e interpretados de forma agrupada por segmento pesquisado, sem ter a mínima preocupação com a identificação do respondente desta pesquisa.

Na certeza de contarmos com o apoio de V.S., agradecemos antecipadamente,

Marcus Tomasi

Doutorando da UFBA

BLOCO 1: PERFIL DO PESQUISADO

Titulação:

- Não Graduado
- Graduado
- Especialista
- Mestre

- Doutor
- PhD

Tempo de serviço na UDESC:

- De 1 a 5 anos
- De 6 a 10 anos
- De 11 a 15 anos
- De 16 a 20 anos
- De 21 a 25 anos
- De 26 a 30 anos
- Acima de 31 anos

Tempo de FC (função de confiança) na UDESC:

- De 1 a 2 anos
- De 3 a 4 anos
- De 5 a 6 anos
- De 7 a 8 anos
- De 9 a 10 anos
- Acima de 11 anos

Cargo(s) já ocupado(s) na UDESC:

- Reitor
- Vice-Reitor
- Pró-Reitor(a)
- Diretor(a) Geral
- Diretor(a) de Ensino
- Diretor(a) de Pesquisa
- Diretor(a) de Extensão
- Diretor(a) de Administração
- Secretário(a)
- Chefe de Departamento
- Coordenador(a)
- Chefe de Serviço

- Outros

Em qual(is) ano(s) você exerceu o cargo de Reitor, Vice-Reitor, Pró-Reitor(a) ou Diretor(a)

Geral:

- 2004
- 2005
- 2006
- 2007
- 2008
- 2009
- 2010
- 2011

BLOCO 2: DECISÕES DE CUSTEIO

Orientações para preenchimento:

As questões formuladas neste bloco buscam identificar qual(is) modelo(s) de tomada de decisão ajudam a entender a elaboração do orçamento de CUSTEIO da UDESC entre 2004 e 2011.

Para responder cada questão, assinale a alternativa que melhor retrata o momento de elaboração do orçamento de CUSTEIO da UDESC, no período de sua gestão como Reitor, Vice-Reitor, Pró-Reitor ou Diretor Geral de Centro, entre 2004 e 2011.

Esclarece-se, ainda, que para cada questão o respondente, deverá ASSINALAR APENAS UMA ALTERNATIVA.

1 - No orçamento de material de consumo, como no caso de combustíveis para o seu centro de custo você constatou que a decisão foi tomada com base em:

- regras e regulamentos
- negociação
- interesses comuns
- autonomia individual
- não sabe

2 - A distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa jurídica, do seu centro de custo, foi orientada por:

- regras e regulamentos
- negociação
- interesses comuns
- autonomia individual
- não sabe

3 - A distribuição orçamentária nas despesas com serviços de pessoa física, do seu centro de custo, foi orientada por:

- regras e regulamentos
- negociação
- interesses comuns
- autonomia individual
- não sabe

4 - As despesas de custeio do seu centro de custos relacionadas as passagens foram distribuídas baseando-se em:

- regras e regulamentos
- negociação
- interesses comuns
- autonomia individual
- não sabe

5 - A obtenção dos recursos necessários para o financiamento de diárias do custeio do seu centro de custos foi utilizado:

- regras e regulamentos
- negociação
- interesses comuns
- autonomia individual
- não sabe

6 - Em sua opinião as decisões tomadas no âmbito da sua unidade, quanto ao custeio, deveriam ser orientadas por:

- regras e regulamentos
- negociação
- interesses comuns
- autonomia individual
- não sabe

BLOCO 3: DECISÕES DE INVESTIMENTO

Orientações para preenchimento:

As questões formuladas neste bloco buscam identificar qual(is) modelo(s) de tomada de decisão ajudam a entender a elaboração do orçamento de CUSTEIO da UDESC entre 2004 e 2011.

Para responder cada questão, assinale a alternativa que melhor retrata o momento de elaboração do orçamento de INVESTIMENTO da UDESC, no período de sua gestão como Reitor, Vice-Reitor, Pró-Reitor ou Diretor Geral de Centro, entre 2004 e 2011.

Esclarece-se, ainda, que para cada questão o respondente, deverá ASSINALAR APENAS UMA ALTERNATIVA.

7 - A distribuição orçamentária referente as obras demandadas na UDESC foi orientada por:

- regras e regulamentos
- negociação
- interesses comuns
- autonomia individual
- não sabe

8 - A distribuição orçamentária referente a aquisição de equipamentos (material permanente) demandadas na UDESC foi orientada por:

- regras e regulamentos
- negociação
- interesses comuns

- autonomia individual
- não sabe

9 - Em sua opinião as decisões tomadas no âmbito da sua unidade, quanto ao investimento, deveriam ser orientadas por:

- regras e regulamentos
- negociação
- interesses comuns
- autonomia individual
- não sabe

APÊNDICE F - Roteiro de entrevista semiestruturada

1. O que você levou em consideração quando da elaboração do orçamento de sua unidade gestora? (legislação, planejamento estratégico, cenário econômico-financeiro, político e social)
 - a) Em termos de custeio
 - b) Em termos de investimento
2. Quais aspectos no seu julgamento não são levados em conta no momento da elaboração do orçamento?
3. Quais eventos internos e externos que influenciaram no processo de elaboração do orçamento? (citar eventos)
4. Qual a relevância do Planejamento Estratégico na elaboração do orçamento?
5. Como são tomadas as decisões no seu centro ou unidade de gestão?
 - a) De forma colegiada
 - b) Baseado na legislação (regras)
 - c) Baseada na negociação e acordo entre pares
 - d) Baseada na intuição e na experiência
 - e) Baseada nos outros centros/IES
6. Em sua opinião o orçamento restringe ou não a ação do Gestor na sua unidade, explique?
7. Na sua percepção como o orçamento da UDESC deveria ser elaborado?