

---

# Racionalidade e Política no Processo Decisório: Estudo sobre Orçamento em uma Organização Estatal

---

Daniel Bin

Belmiro Valverde Jobim Castor

## RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de descrever o modo como atuaram fatores de racionalidade formal e fatores políticos em processo decisório de orçamento em uma grande organização estatal brasileira. Para isso, realizou-se estudo de caso em que o mesmo processo foi analisado sob diferentes perspectivas, tendo por referência teórica os modelos racional, organizacional e político de Allison. Os procedimentos metodológicos empregados são de natureza descritivo-qualitativa; os dados, coletados de diferentes fontes – entrevistas, observações diretas e documentos – foram submetidos à análise de conteúdo do tipo categorial temática. Os resultados evidenciam um processo complexo, em que racionalidade e política atuaram e influenciaram decisões e o próprio processo seguido. Constata-se que o orçamento, mesmo sendo uma tecnologia idealizada sob pressupostos racionais instrumentais e utilizada para imprimir um comportamento mecanicista aos processos organizacionais, possui também dimensão política. Esta se manifesta na medida em que as situações de decisão se configuram em arenas em que indivíduos e grupos interagem sob diferentes interesses e visões acerca de um mesmo problema.

**Palavras-chave:** processo decisório; racionalidade; política; sociedade de economia mista.

## ABSTRACT

The current paper aims to describe how rational and political factors in the decision-making process concerning budgeting of a great Brazilian state-owned enterprise have taken place. In order to do so, a case study research has been made in which the same process was analyzed under different perspectives, using as theoretical background the Allison's rational, organizational and political models. The utilized methodological procedures underlie descriptive and qualitative nature and the collected data, from different sources – in-depth interviews, observations and documents –, have been analyzed through a thematically categorical content analysis kind. The obtained results show a complex process where both rationality and politics have taken place and influenced decisions and the process per se. It is noticed that the budget, although being an idealized technology under instrumental rational premises and utilized to impose a mechanic behavior to organizational processes, has also a political dimension. This dimension takes its shape as far as the situations of decision become arenas where individuals and groups interact in different interests and approaches about the same problem.

**Key words:** decision-making process; rationality; politics; state-owned enterprise.

## INTRODUÇÃO

Nas diversas áreas das ciências humanas e sociais, e também entre os práticos das organizações, o tema decisão tem servido ao debate acerca de quais fatores atuam e interferem no processo, ou mesmo nas escolhas de que participam indivíduos ou grupos. Uma dessas discussões tem sido em torno da racionalidade e sua aplicabilidade na análise dos processos decisórios. Fatores distintos da razão instrumental, mesmo considerada a sua derivação limitada, têm sido verificados como efetivamente atuantes; por exemplo, os relacionados à atividade política nas decisões organizacionais (Dean & Sharfman, 1996; Mintzberg, 1985).

Um dos processos organizacionais em que a racionalidade e a política parecem coexistir é o de decisões de orçamento. Se, por um lado, o orçamento é uma tecnologia típica do planejamento mecanicista, por outro é capaz de envolver seus participantes em jogos políticos por conta da diversidade de interesses e de abordagens nas situações de decisão. Assim, o processo orçamentário pode revelar comportamentos relevantes nas decisões organizacionais, porquanto, conforme apontam Pfeffer e Moore (1980), ele torna possível a análise de vários aspectos das organizações, como a magnitude dos efeitos do tipo de liderança, os efeitos dos sistemas de informação na tomada de decisão e os efeitos de mudanças de estrutura, de restrições ambientais e de escassez de recursos.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo descrever de que modo atuaram fatores teoricamente distintos – racionais ou políticos – num processo decisório específico, neste caso, de alocações orçamentárias em uma grande organização estatal brasileira.

## RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES

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

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

capacidade de lidar com as dificuldades do dia-a-dia e com elas aprender; (ii) a teórica, que envolve um entendimento da realidade pela construção de conceitos abstratos, ao invés da observação das ações, sendo-lhe característica a confrontação do já conhecido com outras experiências; (iii) a substantiva, que surge na manifestação da capacidade do homem pautar suas ações pela percepção do que lhe é mais valioso, a partir não só de cálculos objetivos, mas também de experiências do passado, do presente ou de valores potenciais; e (iv) a formal, que se associa ao cálculo e à resolução de problemas por meio de ações fundamentadas em padrões racionais de meio e fim e em regras, leis e regulamentos com caráter universal.

Dentre esses tipos, destaque-se a racionalidade formal, que, por suas características, se associa ao conceito de organização burocrática, que é planejada e operada como máquina cujo modo de funcionamento pode oferecer as bases para um funcionamento eficaz (Morgan, 1996). Essa concepção pressupõe que, se os indivíduos decidirem racionalmente, as decisões dos grupos nas organizações serão igualmente racionais (Miller, Hickson, & Wilson, 1996). Algumas vantagens técnicas que Weber (1982) atribui à administração burocrática, como precisão, clareza, constância, rapidez, redução de custos, dentre outras, mostram a dimensão racional, sob o ponto de vista instrumental, que teria esse tipo de gestão. Nessa linha, Crozier (1981) esclarece que a teoria racionalista da administração científica se assentava no modelo mecanicista do comportamento humano, que via os membros da organização não como seres humanos, mas como engrenagens de uma máquina.

A teoria clássica da administração via na organização capacidade absoluta de maximização de utilidades. Essa concepção de racionalidade pressupunha habilidade intelectual e possibilidade de absorver informações que as pessoas não possuem (Simon, 1979). De acordo com March e Simon (1981), o comportamento real não atinge a racionalidade plena em pelo menos três aspectos: (i) na imperfeição e incompletude de informações e de conhecimentos sobre o total de variáveis e conseqüências da situação em que se requer a ação; (ii) nas dificuldades relacionadas à previsão de conseqüências, que, mesmo que pudessem ser integralmente descritas, a sua antecipação dificilmente produziria o mesmo impacto sobre as emoções do que no caso de sua efetiva ocorrência; e (iii) na impossibilidade de consideração de todas as possíveis alternativas de escolha, até mesmo por conta de limitações de ordem física e biológica.

Dessa forma, aspectos de limitação humana e limitação organizacional fazem com que o ótimo seja substituído pelo satisfatório (March & Simon, 1981; Simon, 1979). É nesse sentido que Simon (1979) estabeleceu paralelo entre o homem econômico e o homem administrativo: enquanto o primeiro “maximiza seus

esforços, seleciona a melhor alternativa entre as que se lhe apresentam”, o segundo “contemporiza, isto é, busca um curso de ação satisfatório ou razoavelmente bom” (p. xxiv).

## POLÍTICA NAS ORGANIZAÇÕES

Diferentemente da idéia de que as organizações seriam empreendimentos interligados e racionais que visam a um objetivo comum, a concepção política as trata como redes de pessoas independentes, com interesses divergentes, que se associam em torno de uma oportunidade (Morgan, 1996). Pode-se analisar a dimensão política como subjacente ao próprio conceito de organização, visto que, segundo Arrow (1974), a ação coletiva é um meio de poder, forma pela qual os indivíduos podem melhor realizar seus valores individuais.

De acordo com Braga (1987), o comportamento político pode significar a resposta dos indivíduos a três características das organizações: a existência de múltiplos objetivos, a deficiência do planejamento e a escassez de recursos. Para o objetivo deste trabalho, cabe destacar esta última como fenômeno de potencial sujeição a ajustamentos. Há pesquisas (Hills & Mahoney, 1978; Pfeffer & Moore, 1980; Pfeffer & Salancik, 1974) em que se argumenta que esse tipo de restrição torna provável o aumento de importância do poder nas decisões de alocação orçamentária, uma vez que se intensifica a competição por recursos.

No entendimento de Pfeffer (1992), a divisão do trabalho entre diferentes especialidades e subunidades torna mais provável que as organizações tenham pessoas com diferentes formações intelectuais que as façam ter visões distintas sobre uma mesma situação. Essas diferenças tendem a criar conflitos entre atores da organização. Tais conflitos podem envolver discordâncias a respeito de objetivos ou mesmo sobre meios de alcançá-los (Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Dessa forma, as divergências subjacentes fazem frutificar a dimensão política da organização, que, no entendimento de Katz e Kahn (1987), seria desnecessária se entre as pessoas houvesse unanimidade quanto aos objetivos e meios para atingi-los. Como isso é um tanto improvável, o processo de negociação se faz necessário para que se reconciliem as diferentes preferências sobre as alternativas de ação (Nutt, 2002).

Outra influência em processos decisórios nas organizações é o poder, que, segundo Braga (1987) e Pfeffer e Salancik (1974), além de ser utilizado na obtenção de recursos, pode ser sutilmente usado na definição de critérios que fazem por favorecer a posição de uma subunidade. No entanto, Pfeffer e Salancik

(1974) ressaltam que a interdependência interna entre subunidades tende a limitar a utilização do poder nas decisões. Como esse fator pode ser determinante na tomada de decisão, atores tendem a interferir nas estruturas de poder da organização por meio de táticas políticas como: (i) formação de coalizões – alianças em torno de um ponto de vista ou problema; (ii) cooptação – tentativa velada de mudar a posição do tomador de decisão; (iii) uso estratégico de informações – manipulação e controle de canais de informações críticas; e (iv) uso de especialistas externos – apoio de consultores para legitimar uma proposição (Eisenhardt & Bourgeois, 1988; Eisenhardt & Zbaracki, 1992).

Outro aspecto da influência política em processos decisórios é a possibilidade de ela ser vista como forma de atingir objetivos particulares, seja de pessoas ou de grupos, dentro de limites aparentemente alinhados aos objetivos da organização. Para Morgan (1996), a elaboração de orçamentos é um dos processos organizacionais comumente caracterizados por “formas sutis da arte de ganhar sem infringir as regras do jogo” (p. 160).

As questões políticas levantadas até aqui tratam basicamente do aspecto interno, porém influências externas ao processo podem também atuar em processos de tomada de decisão. Para Braga (1987), contexto, investidores e governo são alguns dos elementos externos capazes de orientar as escolhas das organizações. Além disso, decisões podem ocorrer em resposta a demandas ambientais; uma situação de crise pode levar a prescindir de análise mais objetiva e criteriosa do problema (Allison & Zelikow, 1999).

## OS MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO DE ALLISON

Em *The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis* Allison e Zelikow (1999) relatam estudo de caso sobre decisões tomadas pelos governos norte-americano e soviético, durante a crise de 1962, provocada pela instalação de mísseis soviéticos de ataque em território cubano. Nesse estudo, o mesmo processo decisório é analisado sob três diferentes perspectivas: a racional, a organizacional e a política.

Para Allison e Zelikow (1999), um rigoroso **modelo** do conceito de ação **racional** tem sido desenvolvido pelas teorias econômica, da decisão e dos jogos. Segundo eles, na teoria econômica a decisão racional é a escolha da alternativa mais eficiente, ou seja, aquela que maximize o resultado para dado insumo, ou que minimize o insumo para dado resultado; na teoria da decisão, o problema se reduz à questão de selecionar, dentre um conjunto de alternativas, aquela que proporcione

as melhores conseqüências em termos de utilidade; a teoria dos jogos também segue a idéia de maximização, porém pressupõe que a melhor escolha por parte de um ator depende da escolha do outro. No modelo racional, os atores tomam parte das situações de decisão com objetivos conhecidos, que são os determinantes de valor das possíveis conseqüências de uma ação (Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Um dos conceitos organizadores que Allison e Zelikow (1999) definem para o modelo racional é o da ação como escolha racional, que é formada por: (i) objetivos que se traduzem em uma função de utilidade; (ii) alternativas conhecidas antecipadamente; (iii) conseqüências de cada alternativa; e (iv) escolha que proporciona o máximo de utilidade.

Sobre o **modelo organizacional**, Allison e Zelikow (1999) esclarecem que, em certos casos, é semelhante ao modelo racional – controle centralizado, uso exaustivo de informação e orientado para o resultado máximo. Porém, prosseguem os autores, o modelo não se baseia no pressuposto da organização vista como um indivíduo, mas na idéia de um conglomerado de organizações frouxamente aliadas, cada qual com existência própria. Nessa perspectiva de análise, as decisões se caracterizam menos como escolhas racionais deliberadas e mais como resultados de organizações, funcionando em cima de rotinas, padrões e processos organizacionais (Allison & Zelikow, 1999; Schwenk, 1988). Schwenk (1988) cita as seguintes premissas para o modelo organizacional: (i) envolve rotinas, procedimentos e programas padronizados; (ii) a adaptação organizacional é capaz de produzir alterações na estrutura, nas rotinas e nas decisões; e (iii) os líderes da organização podem influenciar as decisões, porém dentro dos limites estabelecidos pelos processos organizacionais.

Na descrição do **modelo político**, Allison e Zelikow (1999) apontam que os problemas organizacionais são acompanhados de desacordos sobre como resolvê-los, uma vez que as pessoas, além de serem naturalmente diferentes, desempenham papéis e têm crenças e preferências moldadas de acordo com os departamentos, cujos interesses elas representam. Para os autores, esses fenômenos podem levar ao conflito, uma vez que o sentimento de responsabilidade de cada indivíduo ou grupo sobre os resultados é capaz de levá-los a competir pela adoção de suas idéias. O modelo político difere dos outros dois, por se caracterizar pela existência de vários atores, competindo em um jogo político, no qual as decisões são vistas como resultados de processos de barganha (Allison & Zelikow, 1999). Os autores esclarecem que os vários atores agem como jogadores que atuam não em função de um conjunto consistente de objetivos, mas de acordo com várias concepções de objetivos organizacionais e pessoais, e que as decisões não são escolhas simplesmente racionais e sim originárias de manobras de convencimento. Os processos decisórios se baseiam também em acertos, negociações e coalizões entre participantes (Silva, 1989),

cujas divergências podem levar à substituição de decisões racionais por barganhas, pressões e relações de poder e à substituição de visões objetivas por metas e interesses subjetivos (Drenth & Koopman, 1992).

A partir de considerações presentes na literatura acerca da complementaridade entre a perspectiva racional e a organizacional, estas foram aqui analisadas de modo conjunto. Para Morgan (1996), “muito frequentemente, a estrutura organizacional, as regras, os regulamentos e os procedimentos são vistos como instrumentos racionais” (p. 167). Os próprios Allison e Zelikow (1999) associam o modelo organizacional ao modelo racional, ao alegar que ações organizacionais são controladas de forma centralizada, baseadas em informações e orientadas para a maximização de valor. Com efeito, a noção de organização burocrática (Weber, 1982) e o conceito de racionalidade formal (Kalberg, 1980) a ela imanente permitiriam tratar fatores organizacionais do processo decisório como fatores de racionalidade. Nas palavras de Selznick (1967) “a organização formal constitui a expressão estrutural da ação racional” (p. 31). Assim, as perspectivas de análise do processo decisório aqui utilizadas circunscrevem fatores de racionalidade, no seu aspecto formal e considerando suas limitações e fatores políticos. Reforça essa opção o fato de outros autores (Dean & Sharfman, 1996; Eisenhardt & Zbaracki, 1992) terem restringido suas formulações sobre processos decisórios, até mesmo de orçamento (Hills & Mahoney, 1978; Pfeffer & Moore, 1980; Pfeffer & Salancik, 1974) à perspectiva racional e à política.

## ORÇAMENTO

O orçamento pode ser visto como forma de concretização de decisões organizacionais estratégicas, uma vez que, por seu intermédio, planos passam a uma dimensão menos abstrata, na medida em que se definem ações organizacionais específicas e identificadas com cada um dos responsáveis pela sua execução. A sua utilização, bem como de outros métodos que enfatizam o planejamento e o controle racional, têm suas origens nas teorias clássicas da administração (Morgan, 1996).

Como instrumento de controle, o orçamento é utilizado na definição de metas organizacionais específicas (Dunbar, 1971) e pode servir à comunicação interna acerca do que e por quem deve ser feito. Essa função comunicadora se relaciona ao que Simon (1979) trata por modos de influência organizativa. Para Simon (1979, 1993), decisões e planos de escalões superiores da hierarquia administrativa só terão efeito sobre os níveis de linha, se forem comunicados, disseminados e transformados em intenção de cada um dos seus membros.

Sob a ótica instrumental, o orçamento pode ser definido como plano periódico de ação quantitativo da organização e de suas subunidades (Chandra, 1993), que se origina nos planos estratégicos (Murtuza, 1993) e exerce as funções de planejamento, coordenação e controle (Nouri & Parker, 1996), visando, primeiramente, ao incremento do lucro (Dunbar, 1971).

Por outro lado, não obstante a racionalidade instrumental ser inerente ao planejamento mecanicista, a dimensão política também tende a atuar nos processos de elaboração orçamentária (Morgan, 1996), uma vez que estes, além de planos e expectativas sobre o futuro, envolvem comportamentos (Chandra, 1993), por exemplo, contestações onde recursos são escassos (Pfeffer & Salancik, 1974). A dimensão política do orçamento se manifesta na medida em que do seu processo decisório tomam parte pessoas ou grupos com diversos interesses ou concepções sobre um mesmo problema ou sua solução. Além disso, o orçamento pode ser objeto de movimentos na busca de satisfação de interesses paroquiais; por exemplo, em estudo sobre orçamentos de vendas, Walker e Johnson (1999) encontraram evidências de que vendedores fizeram suas estimativas aquém do considerado possível, visando às remunerações baseadas no alcance das metas. É o que Clemen e Reilly (2001) chamam de viés motivacional – incentivos freqüentemente levam pessoas a informar sobre probabilidades e previsões que não refletem por completo suas crenças.

## METODOLOGIA

O método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso, visto tratar-se de trabalho descritivo que focalizou acontecimentos contemporâneos reais e não envolveu controle ou manipulação de eventos (Yin, 2001). Em função da necessidade de demonstrar como fatores teoricamente distintos – racionais ou políticos – influenciaram decisões, utilizou-se a modalidade de caso único, que, segundo Yin (2001), pode ser empregada para “propor explicações concorrentes para o mesmo conjunto de eventos” (p. 23).

Os procedimentos empregados são de natureza descritivo-qualitativa. A pesquisa qualitativa caracteriza-se pela busca do entendimento de inter-relações complexas dos acontecimentos (Stake, 1995) ou de problemas humanos e sociais a partir da construção de idéia complexa e holística conduzida numa situação natural (Creswell, 1994). Além disso, procedimentos dessa natureza são necessários para descobrir as abordagens e as práticas empreendidas pelos tomadores de decisão nas organizações (Nutt, 2000).

O nível de análise da pesquisa é a organização e a unidade de análise, o processo decisório. A perspectiva temporal é seccional com avaliação longitudinal, que consiste em investigar fenômenos ocorridos ao longo de um período – processo – porém com dados coletados em determinado momento. O processo decisório analisado se desenvolveu durante o último quadrimestre do ano de 2003 e definiu o orçamento da organização para o ano de 2004. Optou-se por esse processo em função do grau de precisão com que, segundo Selltitz, Wrightsman e Cook (1987), são relatados fatos específicos ocorridos recentemente.

Os dados foram coletados de documentos, observações diretas e entrevistas, visto que, para pesquisas sobre processos decisórios, é indicada a combinação de diferentes fontes de evidências (Schwenk, 1985). Além da necessidade de triangulação na análise e interpretação dos dados, motivaram a diversidade de fontes os seguintes aspectos: (i) risco de imprecisão nos dados sobre política, comumente tratada com reserva nas organizações (Morgan, 1996; Pfeffer, 1992); (ii) impossibilidade de entrevistas e documentos conterem informações sobre ações que não tenham sido acompanhadas de decisões explícitas e sobre qualquer decisão não tomada, ignorada ou esquecida (Hendry, 2000); e (iii) possibilidade de que nas entrevistas sobre processos decisórios os indivíduos enviesem, simplifiquem (Schwenk, 1985) ou racionalizem decisões (Shafir, Simonson, & Tversky, 2000).

Os documentos consultados foram normativos e comunicados internos e formalizações dos planos organizacionais. As observações diretas se deram em reuniões do processo de orçamento. Os entrevistados foram selecionados intencionalmente, procurando-se por aqueles que melhor auxiliassem no entendimento do caso (Stake, 1995), melhor respondessem às perguntas de pesquisa (Creswell, 1994) e que fossem receptivos ao trabalho (Stake, 1995). Para isso, optou-se por indivíduos com ativa participação no processo estudado e que se dispuseram, já no primeiro contato, a conceder entrevista. Foram entrevistados nove integrantes da organização – um diretor, seis gerentes e um analista de orçamento. Esta quantidade foi determinada por meio do critério *theoretical saturation*, pelo qual a ausência de dados adicionais e a recorrência de exemplos similares dão ao pesquisador a confiança empírica de “que a categoria está saturada” (Glaser & Strauss, 1967, p. 61).

Os dados obtidos foram submetidos à análise de conteúdo do tipo categorial temática, buscando-se identificar unidades de significação isoláveis – temas – (Bardin, 1977). Esse procedimento é coerente com o objetivo da pesquisa e com o método de coleta de dados, uma vez que, segundo a mesma autora, o tema é utilizado como unidade de registro, quando o estudo envolver opiniões, atitudes e crenças, bem como quando os objetos de análise forem respostas a

questões abertas, entrevistas ou reuniões de grupos. Os dados utilizados foram aqueles que satisfaziam o critério de saturação teórica (Glaser & Strauss, 1967), ou seja, os recorrentes durante o estudo. Não obstante, na análise são reproduzidas algumas falas de entrevistados no sentido de apoiar os argumentos apresentados.

No sentido de delimitar e orientar a parte empírica do trabalho, utilizaram-se as seguintes categorias analíticas: (i) fatores de racionalidade, definidos como os que conduzem à “escolha consistente para maximização de valor dentro de restrições especificadas” (Allison & Zelikow, 1999, p. 18); (ii) fatores políticos, definidos como aqueles que “refletem a influência dos indivíduos que procuram satisfazer suas necessidades pessoais e institucionais por meio de decisões tomadas em uma organização” (Mintzberg, Raisinghani, & Théorêt, 1976, p. 262); e (iii) processo decisório, definido como o “conjunto de ações e fatores dinâmicos que se inicia com a identificação de um estímulo para a ação e se encerra com o comprometimento específico de agir” (Mintzberg et al., 1976, p. 246).

Os **fatores de racionalidade** identificados a partir do referencial teórico deste trabalho são os seguintes. (i) **Cálculo**: ação baseada na projeção utilitária das conseqüências. (ii) **Maximização de valor**: ação orientada pela maximização de resultados econômicos. (iii) **Impessoalidade**: ação pautada por estímulos financeiros, desconsiderando problemas humanos. (iv) **Escolha racional**: objetivos conhecidos, informação apropriada, alternativas e suas conseqüências, e escolha que proporcione maximização de utilidade. (v) **Racionalidade limitada**: conhecimento incompleto de todas as variáveis, dificuldade de previsão de conseqüências e impossibilidade de considerar todas as alternativas. (vi) **Padrões e processos organizacionais**: decisões como produto de processos organizacionais, que envolvem procedimentos e programas padronizados. (vii) **Adaptação e aprendizagem organizacional**: situações não programadas que geram aprendizado e adaptações na estrutura e nas decisões, desde que alinhadas à cultura e aos processos organizacionais. (viii) **Estrutura**: a organização é estrutura perene que define e restringe comportamentos. (ix) **Previsibilidade**: o desempenho atual é fonte de previsão para a futura.

Os **fatores políticos** identificados são os seguintes: (i) **Negociação e persuasão**: decisões podem derivar de negociações, barganhas e manobras de convencimento. (ii) **Poder**: habilidade do jogador para influenciar as decisões do outro, que pode originar-se da autoridade formal ou do controle sobre recursos ou informações. (iii) **Contingências**: são capazes de determinar decisões e ações antecipadas à análise criteriosa. (iv) **Conflito**: diversidade de considerações, crenças e preferências sobre objetivos e meios. (v) **Cooptação**: tentativa velada

de mudar a posição do tomador de decisão. (vi) **Coalizão e cooperação**: redes de pessoas independentes que se associam em torno de uma oportunidade, ponto de vista ou problema. (vii) **Interesses**: interesses paroquiais ou pessoais são capazes de determinar decisões. (viii) **Influência externa**: aspectos externos à organização e ao processo podem influenciar decisões.

## ANÁLISE DO CASO

A organização na qual se efetuou o presente estudo é uma sociedade de economia mista controlada pela União, que, além de ter função mercantil, serve como instrumento de execução de políticas do governo. No sentido de preservar a sua identidade, denominar-se-á, para fins desta pesquisa, Estatal S/A.

Em termos de estrutura organizacional, a Estatal S/A é formada por assembléia de acionistas, conselho fiscal, conselho de administração e diretoria, além de subunidades estratégicas, que, por sua vez, englobam outras áreas dos níveis tático e operacional. As composições dos órgãos superiores de administração da empresa indicam uma determinante influência governamental na gestão da empresa, uma vez que à União cabe a indicar a maioria – cinco dos sete – dos membros do conselho de administração e ao presidente da República cabe nomear o presidente da Estatal S/A.

A sua forma de gestão fundamenta-se, basicamente, nos princípios clássicos de planejamento, execução e controle. Os processos de planejamento têm a função de disponibilizar à organização documentos que contemplem objetivos de longo prazo, objetivos negociais de curto prazo e orçamento. O orçamento, por sua vez, representa a quantificação dos planos decorrentes dos objetivos negociais de curto prazo – um ano civil –, servindo, na fase de execução, como indicativo de metas de negócios e de limites de recursos, e, na fase de controle, como principal referencial de avaliação de desempenho. Ele é elaborado em dois níveis, de modo que o orçamento geral da organização seja formado pela consolidação dos orçamentos de todas as suas subunidades.

A questão da avaliação de desempenho é especialmente importante para os objetivos desta pesquisa, visto que uma de suas funções é subsidiar o programa de participação dos empregados nos resultados da empresa. A avaliação de cada subunidade é efetuada por meio da comparação dos valores por ela alcançados com os orçados, refletindo-se também nos fatores de aferição de desempenho das pessoas que a integram. Dessa forma, os valores definidos nos orçamentos podem ter reflexos nas recompensas financeiras dos indivíduos.

## O Processo Decisório de Orçamento

O processo de orçamento da Estatal S/A iniciou-se com sua diretoria definindo objetivos e restrições de forma ampla; seguiu-se a fase em que os níveis subordinados à diretoria definiram metas de negócios e limites de recursos por meio de negociação. Por conta do seu formato, ele pode ser caracterizado, na tipologia descrita por Chandra (1993), como orçamento do tipo negociado no nível estratégico e autoritário para os demais.

A coordenação da elaboração do orçamento foi desempenhada por subunidade com atribuições específicas de subsidiar o controle econômico na organização, o qual se desenvolve por meio de projeções de resultados, acompanhamento e análises da evolução dos resultados obtidos e avaliação de desempenho. O processo decisório foi delineado de forma que participassem pelo menos três subunidades organizacionais na definição de cada meta ou limite: a subunidade de controle, uma subunidade gestora de orçamento e uma ou mais subunidades executantes. Na estrutura da Estatal S/A define-se que à gestora cabe estabelecer políticas relativas a negócios e recursos, e aos executantes cabe a operacionalização dos orçamentos.

A elaboração do orçamento se desenvolveu em duas etapas: uma de proposição e outra de convergência. Na primeira, as subunidades elaboraram as suas propostas de metas de negócios e de limites de recursos considerados necessários às suas atividades para o ano de 2004. As proposições dessa fase foram construídas separadamente, sob as óticas das subunidades gestoras e das subunidades executantes.

A segunda etapa envolveu processo de alinhamento das diferentes visões sobre quais deveriam ser os montantes dos orçamentos. Foi a fase em que, por meio de negociações, se buscou o consenso acerca dos valores. Essa configuração – negociação para busca de consenso em face das diferentes visões – confirma a existência de uma dinâmica departamental potencialmente geradora de movimentos políticos (Mintzberg, 1985) e capaz de interferir nas decisões (Dean & Sharfman, 1996) de orçamento (Fisher, Frederickson, & Pfeffer, 2000). Consideradas esgotadas as alternativas para decisão no nível das subunidades, algumas discussões passaram então a envolver a diretoria da empresa, onde, além da negociação, o aspecto da autoridade formal se mostrou atuante em algumas situações. Finalmente, depois dos ajustes de propostas entre gestores, executantes e diretoria, o orçamento foi submetido à apreciação e aprovação formal dos órgãos da cúpula.

## Fatores de Racionalidade no Processo Decisório

No caso estudado, observou-se a coexistência de ambos os grupos de fatores. Dentre os fatores de racionalidade identificados na literatura, excetuando-se escolha racional, que atuou de modo restrito, condizente com o conceito de racionalidade limitada (March & Simon, 1981; Simon, 1979), todos os demais foram verificados como influenciadores no processo de tomada de decisão analisado.

O fator **cálculo** se manifesta na própria idealização de orçamento, por parte da Estatal S/A, que o define como instrumento de “quantificação dos planos do Conglomerado e permite a simulação dos resultados econômicos decorrentes da atuação desejada”. No processo decisório utilizou-se uma variedade de indicadores quantitativos relacionados a estimativas econômicas, a projeções da atuação da concorrência e à necessidade de recursos para viabilizar a realização dos negócios visados. Um gerente entrevistado declarou que os valores orçados “realmente foram baseados em cálculos e projeções; para cada item envolvido nós pegamos indicadores”. Dentre esses indicadores constavam cenários macroeconômicos – juros, câmbio e inflação – e estimativas da atividade econômica e do tamanho do mercado para os negócios que comporiam o orçamento.

O fator **maximização de valor** pode ser caracterizado como premissa de decisão de orçamento na Estatal S/A. Decisões se basearam em indicadores de objetivos estratégicos como rentabilidade, eficiência da estrutura de custos e receitas por clientes, que estavam definidos no seu planejamento formal para o ano de 2004. Todos eles serviam ao propósito de orientar as decisões de orçamento em direção à busca de lucratividade. Para um dos executivos ouvidos, o principal critério de decisão utilizado se resumia no “retorno sobre o patrimônio líquido da organização (...); no final das contas, o que tem que prevalecer é o retorno sobre o patrimônio líquido”.

Relativamente ao fator **impessoalidade** houve poucas considerações, o que contribui para inferir que, de modo geral, as decisões não levaram em conta aspectos pessoais, concentrando-se na questão econômica. Mesmo atitudes pretensamente preocupadas com problemas humanos continham intenção estratégica focada nos objetivos organizacionais; por exemplo, no aumento dos negócios e da rentabilidade. Um dos informantes declarou considerar em suas decisões “a questão do relacionamento interno (...). Porque funcionários... são seres humanos e que, certamente, tocados no ponto certo, eles conseguem desenvolver muito mais, conseguem vender muito mais, conseguem produzir muito mais”.

O fator **escolha racional** não pôde ser verificado em sua plenitude, observando-se indicações que aproximam os fenômenos ocorridos ao conceito de racionalidade

limitada. Não obstante, alguns de seus pressupostos, mesmo que limitados, foram verificados, com destaque para o final do processo, em que a diretoria da Estatal S/A, diante das alternativas de orçamentos disponíveis, optou pela mais aderente aos objetivos definidos anteriormente.

Os pressupostos do conceito de **racionalidade limitada** se fizeram presentes nos diversos componentes do que seria um processo de escolhas racionais. Verificaram-se restrições acerca do conhecimento de objetivos, da quantidade de alternativas e das conseqüências de cada uma delas. Alguns aspectos bastante particulares ao processo analisado contribuíram para tal limitação: (i) planos formais nem sempre chegavam a todos os diretamente envolvidos; (ii) restrição de recursos, que se potenciava por se tratar de empresa estatal; (iii) atuação isolada de gestores e executantes em determinadas fases, contribuindo para que a informação não fosse plena; (iv) carência de tecnologias que proporcionassem maior segurança na análise de alternativas e suas conseqüências; e (v) ambiente complexo, principalmente por conta da concorrência e de mudanças freqüentes no ambiente macroeconômico. Assim, as decisões não se caracterizaram pelo resultado máximo, mas pelo satisfatório, diante das condições que se apresentavam. Sobre isso, um executivo declarou: “Nem sempre eu tenho conhecimento de tudo o que existe no mercado. Em geral, eu trabalho com mais de uma alternativa – duas ou três alternativas –, e aí a gente faz a opção”.

Sobre o fator **padrões e processos organizacionais**, destaque-se o planejamento formal da Estatal S/A. Os planos orientaram e restringiram uma série de decisões de orçamento àquilo que fora previamente definido. Em termos operacionais, padrões normativos de gastos restringiram decisões, reduzindo-se, com isso, a discricionariedade em certas alocações orçamentárias. Um dos entrevistados relatou que “despesa de pessoal é tudo parametrizado; então, a gente já nem orça mais isso. (...) Tem, tem muita coisa parametrizada, muita coisa que ninguém (...) tem alçada para operar; já pega um padrão e é aquilo tudo para todo o mundo”.

O fator **adaptação e aprendizagem organizacional** se manifestou porém dentro de limitações, principalmente no que se refere aos objetivos delineados no planejamento formal da organização. Um dos gerentes declarou que, em dada fase do processo, “tinha uma projeção já montada (...) e neste instante a gente está refazendo isso tudo”. Segundo ele, tais mudanças ocorreram por determinação governamental. Entretanto, ele ressaltou: “a gente faz o trabalho de maneira que aquilo que nós já vínhamos fazendo, a gente consegue dar uma remodelada, mas a ‘bicicleta’ não pára”. O próprio formato do processo condicionou e limitou a adaptação, confirmando-se, assim, que as estruturas não são naturalmente

propensas à mudança. De qualquer forma, esses movimentos acarretaram certo aprendizado, que surgiu da experiência adquirida com as novas situações. Para um dos executivos da Estatal S/A, a cada processo “você pode estar agregando situações que no passado você não previa”.

Sobre o fator **estrutura**, destacaram-se o papel funcional de cada uma das subunidades organizacionais e a dependência entre elas, principalmente no que se referia à necessidade de recursos. Em diversas situações de decisão, preponderou a idéia de que as despesas deveriam ser, em princípio, tão diminutas quanto possível, como forma de obter-se maior lucratividade. A estruturação do processo, de algum modo, levava a isso na medida em que as subunidades faziam suas propostas de acordo com as suas funções. Ademais, por agirem isoladamente, nem sempre consideravam as necessidades de outras áreas, como no caso de gestores de recursos, cuja inclinação era restritiva a aumentos de despesas. Se essa característica do processo aparenta ser pouco racional, cabe esclarecer que no modelo organizacional – racionalidade formal – cada subunidade tem responsabilidades, o que cria crenças sobre como a missão da organização deva ser implementada (Allison & Zelikow, 1999). Assim, na medida em que uma subunidade atuava a partir de definições – controle de gastos, por exemplo – ela agia sim sob pressupostos da racionalidade formal.

O fator **previsibilidade** foi verificado na utilização de informações sobre valores realizados no passado para projetar valores futuros. Havia uma espécie de senso comum de que uma meta não poderia ser inferior ao valor alcançado no período anterior. Essa idéia do passado como fonte de previsão da ação futura se observou também na definição dos objetivos estratégicos que nortearam as decisões de orçamento. Um entrevistado de área de negócios declarou que em suas análises e decisões utiliza, “em geral, os dados passados. Na verdade eles são o ponto de partida de tudo. A gente sempre trabalha com série histórica”.

## Fatores Políticos no Processo Decisório

Embora a opção por utilizar o orçamento como ferramenta de gestão tenha, em sua essência, uma orientação eminentemente racional, a sua elaboração consiste num processo social em que concorrem também fenômenos políticos. É o que os dados demonstram, corroborando-se, assim, o entendimento de Morgan (1996) sobre a coexistência das duas dimensões em orçamentos organizacionais. Os fatores políticos identificados na literatura e verificados no processo decisório de orçamento da Estatal S/A são: negociação e persuasão, poder, conflito, coalizão e cooperação, interesses e influência externa. Os fatores contingências e cooptação não se evidenciaram nos dados analisados.

O fator **negociação e persuasão** desenvolveu-se na busca de consenso sobre metas e limites orçamentários anteriormente propostos em valores distintos. Nesse sentido, atores se valeram de estratégias e manobras de convencimento; por exemplo, a utilização de argumentos como: (i) demanda limitada, para aqueles que buscavam convencer sobre a manutenção de sua proposta; e (ii) perspectiva de melhora da economia em 2004, para aqueles que queriam o aumento da meta. Além disso, verificaram-se evidências de proposições estratégicas diferentes das que o proponente achava possível, visando a acordo em torno do que este desejava e também como preparação para potenciais cortes por parte de instâncias superiores. Um dos gerentes observou que na Estatal S/A há certa “cultura de orçamento que todo o mundo deixa aquela gordura para depois tirar, porque em cada instância que passa vai sendo cortado”.

O fator **poder** foi verificado nas situações em que, prescindindo-se do cálculo para determinar um curso de ação desejado, evocou-se a autoridade formal. Isso foi mais intenso nas interações entre diretoria e subunidades, cuja negociação não era tão fluída quanto nos demais níveis. Um gerente de área gestora de recursos esclareceu que sobre o orçamento de algumas despesas, de modo geral, “não foi feita uma análise sistemática, porque veio a ordem para orçar em 2004 o que foi realizado em 2003”. Verificou-se também como fonte de poder a interdependência entre subunidades, tanto no que diz respeito a recursos, quanto a informações, estas potencialmente assimétricas entre os diversos atores. Um executivo relatou: “Às vezes me falta essa informação, falta o recurso, e quem tem diz: ‘Não, você vai porque eu tenho recursos, você vai porque a informação...’ E aí é claro que a gente se utiliza desse poder informal para a gente poder trabalhar na busca da... e alterar essa decisão”.

Não se observou a atuação do fator **contingências**, naquilo que se refere à necessidade de decidir imediatamente em face de demanda ambiental. Para isso, teriam contribuído, basicamente, a própria inexistência de demandas urgentes sobre o orçamento, o fato de o orçamento ser um processo programado e consolidado na estrutura burocrática da Estatal S/A e o tempo para sua elaboração considerado suficiente por todos os entrevistados.

O **conflito** se deu, desde a fase de planejamento formal, anterior ao orçamento, fundamentalmente pela falta de consenso sobre objetivos. A falta de informações estruturadas, claras e objetivas abriu espaço à diversidade de considerações. Comportamentos moldados de acordo com a função de indivíduos e de subunidades também foram verificados: por exemplo, no caso de áreas de suporte, focalizando a redução de custos, enquanto as de negócios demandavam verbas maiores. Um executivo esclareceu que no processo de orçamento da Estatal S/A “tem bastante divergência (...) Elas são principalmente concentradas na questão de quem está

gerindo e quem está executando. Esse é o maior problema (...) Essa questão de ter uma área definindo o que a outra vai fazer, isso gera disputas, divergências, opiniões diferentes”.

A **cooptação** é um dos fatores não verificados no processo analisado, pelo menos no que concerne à sua forma velada. O que mais se aproximou do conceito de cooptação, utilizado neste trabalho, foram tentativas de convencimento para se mudar decisões, porém elas ocorreram de forma explícita nos processos de negociação.

O fator **coalizão e cooperação** verificou-se em alianças entre áreas de linha em face das pressões de áreas de apoio e assessoramento e entre executantes em contraposição a gestores. Por exemplo, áreas com alta representatividade na gestão de recursos fechavam questão, anteriormente às negociações, com vistas a argumentar conjuntamente sobre a dificuldade de atingir determinada meta. Isso poderia, de alguma forma, beneficiar tais áreas: por exemplo, em suas avaliações de desempenho. Um gerente de área gestora de recursos esclareceu que, “na hora de negociar, a gente sabe que, se na sua área gastadora eu detectar que tem uma sobra de dinheiro ali dentro, você vai estar me favorecendo, enquanto gestor, na minha avaliação. Então, há uma negociação clara de que você está inchando o seu número; então, você está me ajudando na minha avaliação”.

Os **interesses** que se manifestaram atuantes no processo envolveram, principalmente, avaliação de desempenho e participação nos resultados baseada em alcance de metas. Nesse sentido, o que se verificou foi uma tendência de se buscarem metas confortáveis, em termos de esforço para atingi-las. Ao tratar da ligação entre metas e avaliação de desempenho, um gerente concluiu que, pelo fato de o orçamento estar “atrelado à avaliação de desempenho (...), você não busca a informação que você realmente acredita que é possível e que tenha um desafio nela; você busca aquela que lhe dá um conforto para cumprir”. Verificaram-se também indícios de busca de recursos para viabilizar projetos de interesse restrito a subunidades. Segundo um dos entrevistados, uma decisão de orçamento “nem sempre é de interesse da organização e muitas vezes é interesse específico da própria área”.

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

aumento de seus negócios. Um dos executivos ouvidos afirmou que algumas decisões são influenciadas “fortemente pela atuação das empresas coligadas e por questões do governo. Nós temos projetos para atender uma determinada linha de ação do governo, ou mesmo objetivos estratégicos de parceiros externos, como é o caso das coligadas”.

## CONCLUSÃO E LIMITAÇÕES

Procurou-se desenvolver o presente trabalho a partir da premissa de que nos processos de tomada de decisão de orçamento normalmente concorrem racionalidade e política. Para tanto, efetuou-se estudo de um mesmo processo decisório, no que diz respeito à sua dinâmica social, sob diferentes perspectivas de análise.

Em conformidade com o que assinalam diversos autores (Allison & Zelikow, 1999; Dean & Sharfman, 1996; Eisenhardt & Zbaracki, 1992; Hills & Mahoney, 1978; Morgan, 1996; Pfeffer & Moore, 1980; Pfeffer & Salancik, 1974), o que se verificou foi a coexistência da dimensão racional e da dimensão política no processo decisório analisado. A distinção teórica, e a conseqüente categorização de fatores como recurso didático se mostraram menos nítidas nos dados empíricos, uma vez que se verificou uma série de inter-relações entre temas analisados. Não bastasse a própria dimensão política do processo para torná-lo mais complexo do que uma atividade racionalmente programada, haveria toda a sorte de inter-relacionamentos dos diversos fatores abordados para fazê-lo. Assim, a complexidade do processo social parece preponderar sobre a estrutura pretensamente mecânica contida no conceito de organização.

Alguns desses inter-relacionamentos são: (i) o cálculo como mecanismo de argumentação oposta à utilização do fator poder; (ii) padrões e processos organizacionais associados à maximização de valor, uma vez que os objetivos formais direcionavam para a busca de lucratividade; (iii) a estrutura determinava padrões e processos organizacionais e limites à ação racional; (iv) negociação e persuasão, poder, e coalizões e cooperações eram utilizados em função de interesses; e (v) o conflito se fazia presente em processos de negociação.

Diante do exposto, conclui-se que o processo de tomada de decisão de orçamento é uma dinâmica social complexa em que atuam tanto fatores impostos pelos limites burocráticos, quanto originários da diversidade de interesses e de abordagens por parte dos atores. Se, por um lado, a função planejadora do orçamento lhe confere caráter racional (Morgan, 1996), por outro a sua dinâmica social

proporciona campo fértil à política (Mintzberg, 1985). Pode-se dizer que o processo decisório de orçamento é predominantemente racional no seu aspecto normativo e também intensamente político no seu desenvolvimento.

Finalmente, cabe salientar algumas limitações desta pesquisa: (i) possíveis vieses nos dados levantados, visto que alguns entrevistados opinaram sobre como achavam que determinadas decisões deveriam ser tomadas para que fossem “melhores”; isso seria indício de que entrevistados possam ter racionalizado algumas de suas decisões; (ii) possíveis vieses nas interpretações e inferências no sentido de reforçar os pressupostos teórico-empíricos que fundamentam este estudo; e (iii) a perspectiva temporal do estudo sujeita o trabalho às especificidades do momento da pesquisa: por exemplo, influências da troca de comando da organização em função da transição de governo ocorrida no início do ano de 2003.

**Artigo recebido em 27.10.2004. Aprovado em 27.03.2005.**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis* (2nd. ed.). New York: Addison-Wesley.
- Arrow, K. J. (1974). *The limits of organization*. New York: W.W. Norton.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Braga, N. (1987). O processo decisório em organizações brasileiras. *Revista de Administração Pública*, 21(3), 35-57.
- Chandra, G. (1993). The behavioral aspects of budgeting. In R. Rachlin & H. W. Allen (Eds.). *Handbook of budgeting* (3rd. ed., pp. 29.1-29.20). New York: John Wiley & Sons.
- Clemen, R. T., & Reilly, T. (2001). *Making hard decisions with decision tools* (2nd ed.). Pacific Grove: Duxbury.
- Creswell, J. W. (1994). *Research design: qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks: Sage.
- Crozier, M. (1981). *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Brasília: Editora UnB.

- Dean Jr.,  
J. W., &  
Sharfman, M. P. (1996).  
Does decision process matter? A study of strategic decision-making effectiveness. *Academy of Management Journal*, 39(2), 368-396.
- Drenth, P. J. D., &  
Koopman, P. L. (1992).  
Duration and complexity in strategic decision-making. In F. Heller (Ed.), *Decision-making and leadership* (pp. 58-70). Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunbar, R. L. M. (1971).  
Budgeting for control. *Administrative Science Quarterly*, 16(1), 88-96.
- Eisenhardt, K. M., &  
Bourgeois, L. J., III (1988).  
Politics of strategic decision making in high-velocity environments: toward a midrange theory. *Academy of Management Journal*, 31(4), 737-770.
- Eisenhardt, K. M., &  
Zbaracki, M. J. (1992).  
Strategic decision making. *Strategic Management Journal*, 13(Special Issue), 17-37.
- Fisher, J. G.,  
Frederickson, J. R., &  
Peffer, S. A. (2000).  
Budgeting: an experimental investigation of the effects of negotiation. *Accounting Review*, 75(1), 93-114.
- Glaser, B. G., &  
Strauss, A. L. (1967).  
*The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine de Gruyter.
- Hendry, J. (2000).  
Strategic decision making, discourse, and strategy as social practice. *Journal of Management Studies*, 37(7), 955-977.
- Hills, F. S., &  
Mahoney, T. A. (1978).  
University budgets and organizational decision making. *Administrative Science Quarterly*, 23(3), 454-465.
- Kalberg, S. (1980).  
Max Weber's types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization process in history. *American Journal of Sociology*, 85(5), 1145-1179.
- Katz, D., &  
Kahn, R. L. (1987).  
*Psicologia social das organizações* (3a ed.). São Paulo: Atlas.
- March, J. G., &  
Simon, H. A. (1981).  
*Teoria das organizações* (5a ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Miller, S. J.,  
Hickson, D. J., &  
Wilson, D. C. (1996).  
Decision-making in organizations. In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Eds.). *Handbook of organizations studies* (pp. 293-312). London: Sage.
- Mintzberg, H. (1985).  
The organization as political arena. *Journal of Management Studies*, 22(2), 133-154.

- Mintzberg, H.,  
Raisinghani, D., &  
Théorêt, A. (1976).  
The structure of “unstructured”  
decision process. *Administrative  
Science Quarterly*, 21(2), 246-275.
- Morgan, G. (1996).  
*Imagens da organização*. São Paulo:  
Atlas.
- Murtuza, A. (1993).  
Budgeting and the managerial  
process. In R. Rachlin & H. W. Allen  
(Eds.). *Handbook of budgeting* (3rd.  
ed., pp. 1.1-1.14). New York: John  
Wiley & Sons.
- Nouri, H., &  
Parker, R. J. (1996).  
The effect of organizational  
commitment on the relation between  
budgetary participation and  
budgetary slack. *Behavioral  
Research in Accounting*, 8, 74-90.
- Nutt, P. C. (2000).  
Decision-making success in public,  
private and third sector organizations:  
finding sector dependent best  
practice. *Journal of Management  
Studies*, 37(1), 77-108.
- Nutt, P. C. (2002).  
Making strategic choices. *Journal of  
Management Studies*, 39(1), 67-96.
- Pfeffer, J. (1992).  
*Managing with power: politics and  
influences in organizations*. Boston:  
Harvard Business School Press.
- Pfeffer, J., &  
Moore, W. L. (1980).  
Power in university budgeting: a  
replication and extension.  
*Administrative Science Quarterly*,  
25(4), 637-653.
- Pfeffer, J., &  
Salancik, G. R. (1974).  
Organizational decision making as a  
political process: the case of  
university budget. *Administrative  
Science Quarterly*, 19(2), 135-151.
- Schwenk, C. R. (1985).  
The use of participant recollection in  
the modeling of organizational  
decision processes. *Academy of  
Management Review*, 10(3), 496-503.
- Schwenk, C. R. (1988).  
*The essence of strategic decision  
making*. New York: Lexington Books.
- Selltiz, C.,  
Wrightsmann, L. S., &  
Cook, S. W. (1987).  
*Métodos de pesquisa nas relações  
sociais* (Vol. 2, 2a. ed.). São Paulo:  
EPU.
- Selznick, P. (1967).  
Fundamentos da teoria de  
organização. In A. Etzioni (Org.).  
*Organizações complexas: estudo das  
organizações em face dos problemas  
sociais* (pp. 30-43). Rio de Janeiro:  
Atlas.
- Shafir, E.,  
Simonson, I., &  
Tversky, A. (2000).  
Reason-based choice. In D.  
Kahneman & A. Tversky (Eds.).  
*Choices, values, and frames* (pp. 597-  
619). Cambridge: Cambridge  
University Press.

- Silva, C. J. (1989).  
Três modelos de processos decisórios. *Perspectiva Econômica*, 24(66), 17-34.
- Simon, H. A. (1979).  
*Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas* (3a. ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Simon, H. A. (1993).  
Strategy and organizational evolution. *Strategic Management Journal*, 14(Special Issue), 131-142.
- Stake, R. E. (1995).  
*The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage.
- Walker, K. B., & Johnson, E. N. (1999).  
The effects of a budget-based incentive compensation scheme on the budgeting behavior of managers and subordinates. *Journal of Management Accounting Research*, 11, 1-28.
- Weber, M. (1982).  
*Ensaio de sociologia* (5a ed.). Rio de Janeiro: LTC.
- Yin, R. K. (2001).  
*Estudo de caso: planejamento e métodos* (2a ed.). Porto Alegre: Bookman.