

PROCESSO DE DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS: DA RACIONALIDADE À POLÍTICA ORGANIZACIONAL

BUDGET DECISION PROCESS: FROM RATIONALITY TO ORGANIZATIONAL POLICY

*Ramiro Jorge Aldatz**

Mestrando em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Natal, Rio Grande do Norte, Brasil
E-mail: raldatz@hotmail.com

Melquiades Pereira de Lima Junior

Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Natal, Rio Grande do Norte, Brasil
E-mail: melquiades.pereira@gmail.com

Afrânio Galdino de Araújo

Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Natal, Rio Grande do Norte, Brasil
E-mail: afranioga@gmail.com

RESUMO

Os estudos mais críticos do processo de decisão possuem grande relevância para as ciências administrativas, econômicas e sociais, pois contribuem para aproximar os indivíduos de uma interpretação mais real das relações e das decisões que os cercam. Assim, este trabalho busca demonstrar de forma clara um estudo de caso exploratório do processo orçamentário de uma empresa no ramo de Petróleo e Gás. A análise foi realizada de forma exploratória e descritiva de uma empresa na área privada, e os resultados, como forma de avaliação, foram comparados com um estudo anterior de uma empresa estatal. Os resultados demonstram que o processo de tomada de decisão de orçamento é uma dinâmica social complexa em que atuam tanto fatores racionais, quanto interesses diversos e relações sociais. Por um lado, o orçamento mercadológico confere caráter racional de Simon (1971), mas, por outro, o processo no âmbito estatal proporciona os aspectos sociais e políticos, descritos por Ramos (1989).

Palavras-chave: Decisão; Racionalidade; Orçamento; Relações Sociais; Política.

ABSTRACT

Studies about the decision making process have great relevance for the business administration science, as well for the economy and society, due to the fact that they give to the individuals a better comprehension of the social relations and decisions that occur among them. Therefore, this article presents an exploratory study of the budgeting process of a private company of oil and gas. It was made an exploratory and descriptive analysis of that company and the results were compared with the ones obtained in a previous and similar study made by other authors in a public company. The results of this comparison show that the decision making process is a complex social element, that involves rational factors as well as diverse interests and social relations. On one hand, budgeting process in private companies increases the rationality presented by Simon(1971), but, on the other hand, it increases, in public companies, the social and political aspects brought by Ramos (1989).

Keywords: Decision; Rationality; Budgeting; Social Relations; Politics.

Data de submissão: 11 abr. 2013.

Data de aprovação: 16 jul. 2013.

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o processo de tomada de decisões dos indivíduos e organizações passam por incongruências entre a racionalidade e a irracionalidade. De um lado, os estudos que consideram a racionalidade avançaram formulando teorias, conceitos e ferramentas que apoiam os indivíduos de forma objetiva, se baseando no positivismo e no empirismo. Do outro, a irracionalidade e a complexidade dos indivíduos se focam em teorias críticas, antipositivistas e ideográficas das relações sociais.

O impasse entre o uso de diferentes linhas de pensamento contribuiu para o desenvolvimento de linhas de pensamento mistas, que se baseiam no subjetivismo e no objetivismo das relações dos indivíduos, o que permite a compreensão epistemológica da natureza humana (HARMON; MAYER, 1999).

Com base na discussão sobre essas linhas de pensamento da teoria organizacional e mais especificamente sobre as decisões dos indivíduos, é necessário compreender o que leva os agentes a tomarem decisões de forma irracional. Esse questionamento coloca em cheque várias teorias e técnicas que buscam compreender e explicar como os indivíduos fazem suas escolhas.

Os estudos mais críticos do processo de decisão possuem grande relevância para as ciências administrativas, econômicas e sociais, pois contribuem para aproximar os indivíduos de uma interpretação mais real das relações e das decisões que os cercam. Como forma de contribuição, discute quais as diferenças entre uma organização pública e outra privada no processo de tomada de decisão e a forma com que seus colaboradores agem.

Tomando como base o trabalho de Bin e Castor (2007), foi possível distinguir categoricamente os aspectos epistemológicos das decisões tomadas em determinada organização pública na área petroquímica. Para isso essa pesquisa teve como objetivo apresentar o processo de tomada de decisões que ocorrem na elaboração de um orçamento, por meio de um estudo de caso exploratório em uma empresa do ramo de Petróleo e Gás, analisando comparativamente com o trabalho de Bin e Castor (2007).

O desenvolvimento dessa pesquisa está organizada da seguinte forma: (1) uma breve introdução sobre a proposta de trabalho, (2) um levantamento histórico do tratamento racional, (3) destacando os principais elementos do processo de decisão racional, (4) as críticas ao processo decisório, (5) depois como ocorre o processo de tomada de decisão, (6) o método utilizado na pesquisa, (7) a descrição do caso, (8) a análise comparativa e por fim, (9) as conclusões do trabalho.

INTRODUÇÃO HISTÓRICA DO TRATAMENTO RACIONAL

A evolução da análise acerca de decisões dos indivíduos na sociedade está relacionada diretamente com o desenvolvimento econômico e o aumento das exigências de consumo das próprias pessoas. As decisões passaram a ser analisadas de forma diferenciada com o advento das teorias de probabilidade baseadas em Blaise Pascal e Pierre Fermat em 1650.

A partir da compreensão de probabilidades e o comportamento histórico de elementos da natureza, foi possível compreender não só os fatores exatos, mas também se começou a estudar as relações sociais dos indivíduos e como eles tomam suas decisões. A racionalização de modelos passou a ser utilizada a partir do advento dos conceitos diferenciados de valor de um bem, por Bernoulli em 1738 (SOUZA, 2007).

Outros estudos que influenciaram foram os primeiros conceitos, propostos por Bentham (1789), sobre utilidade relacionados à moral do indivíduo, os quais ganharam repercussão juntamente com o trabalho desenvolvido por Smith (1776), trabalho este que relacionou o valor econômico como mecanismos sociais necessários ao sistema social.

Apesar da compreensão de que os indivíduos buscam maximizar a utilidade e o seu bem estar, a ciência passou a perceber limitações na atribuição de valor e satisfação de uso. Senior (1836) colaborou ao mostrar que o aumento crescente da quantidade de determinado bem por um indivíduo não contribui de forma contínua para o aumento da utilidade, em outras palavras, o aumento marginal do prazer é decrescente.

A utilidade marginal e os conceitos de curvas de indiferença apresentados por Pareto (1927) demonstraram que os desejos de escolhas dos indivíduos não possuem uma característica linear, ou seja, as relações de escolhas dos indivíduos não podem ser simplesmente descritas pela utilidade ordinal, o que gerou o desenvolvimento da teoria da utilidade cardinal, principalmente por meio do trabalho de Von Neumann e Morgenstern (1947). O trabalho de Wald (1950) passou a incorporar de forma estatística, técnicas e ferramentas que pudessem ser utilizadas para a tomada de decisão em organizações, relações empresariais e métodos de alocação de recursos de forma racional. Kalberg (1980) mostra claramente que, ao longo da história da sociedade moderna, a racionalidade instrumental e substantiva têm prevalecido uma sobre a outra em diferentes momentos.

ELEMENTOS RACIONAIS DA TEORIA DA DECISÃO

A análise de forma racional da decisão fundamenta-se em compreender como os agentes econômicos escolhem suas alternativas de decisão, portanto, o campo busca compreender os objetos de escolha e os métodos de escolha. Porém, um dos pilares sob os quais as teorias de decisão estão sustentadas é o da incerteza quanto às consequências que as escolhas proporcionam aos agentes envolvidos.

Diante das incertezas, o homo economicus busca compreender a realidade de forma reducionista, criando modelos que possam explicar a realidade e reduzir as incertezas que compõem as decisões. A visão parte da construção do pensamento utilitarista desenvolvido por Von Neumann e Morgenstern (1947) e formatado pela compreensão do comportamento administrativo de Simon (1971).

A limitação da racionalidade definida por Simon (1971) é caracterizada pela incapacidade do sistema de fornecer as informações suficientes e adequadas à tomada de decisão. A falta de informações suficientes tem como consequência diferentes tipos de conjunturas que são: (1) a incerteza, (2) o risco, e (3) a ambiguidade. A Figura 1 demonstra os elementos relacionados ao problema de decisão.

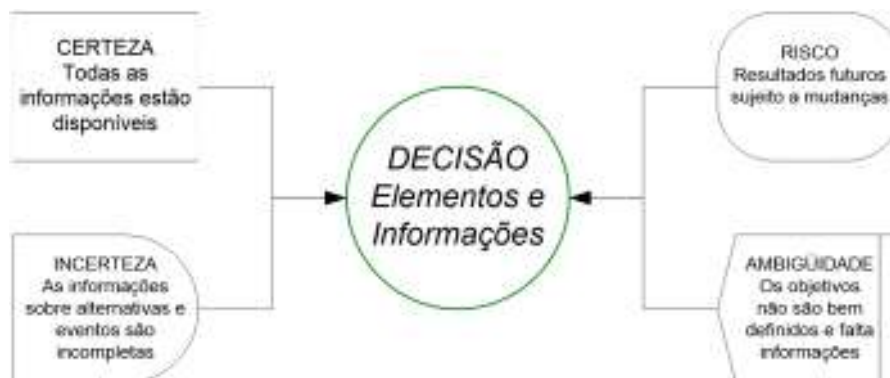


Figura 1 – Fatores de Impacto na Tomada de Decisão

Fonte: Elaborada pelos autores.

Por outro lado, diversas críticas aos modelos econômicos buscam derrubar o pensamento de que os agentes tomam suas decisões com base em níveis de incerteza, risco e ambiguidade. Um dos fundamentos dessas críticas é a existência de valores e características comportamentais que influenciam os agentes no momento da tomada de decisão (ETIZIONI, 1988). Nessa mesma esteira, Andrade; Tolfo; Dellagnelo (2012) verificaram que, no contexto do ambiente organizacional, a racionalidade instrumental e substantiva encontram-se imbricadas e uma pode prevalecer sobre a outra.

Nesse diapasão, Serva (1993) conclui que, para alcançar uma compreensão plena sobre a racionalidade substantiva e as organizações nas quais esta prevalece, torna-se necessário romper com o dualismo sujeito-objeto e com os quadros referenciais ultrapassados. É preciso estudá-las sob a ótica do pós-modernismo.

Exemplos empíricos demonstram fragilidades práticas na tentativa de explicação do comportamento humano utilitarista. O Paradoxo de Allais (1964) é uma demonstração empírica de que os axiomas da utilidade, principalmente o de transitividade, são inadequados para demonstrar o comportamento do indivíduo frente a escolhas em condições de incerteza.

Além das fragilidades citadas, é comum a utilização de elementos lineares e formatados de forma padronizada pela literatura. É necessário enfatizar a importância de decisões quanto à utilização de um processo adequado que possa auxiliar na determinação de onde, como e quando decidir, pois os fatores de risco e incerteza se movem em função de diversos fatores econômicos, sociais, legais e políticos.

Dentre os tipos de decisões em um ambiente organizacional, Harmon e Mayer (1999) relatam que o processo decisório mais complexo não ocorre decisões programadas, mas sim nas não programadas, que são respostas a situações inusitadas. Geralmente as informações são desestruturadas, porém com consequências importantes para a organização. Este último tipo de decisão de acordo com Simon (1971) é influenciado por fatores que condicionam e interferem na eficiência do processo de tomada de decisão.

CRÍTICAS À RACIONALIDADE DA DECISÃO

Tendo como base o conceito do economista Herbert Simon (1971) acerca da racionalidade na tomada de decisão, na qual afirma que se trata de um conhecimento absoluto de consequências, surge a crítica quanto ao seu utilitarismo. Simon (1971) afirma que o homem sequer pode ser considerado um ser racional, uma vez que é impossível ter posse de todas as informações que envolvem uma decisão. O conhecimento abrangente está além da capacidade humana.

É partindo deste princípio que Simon (1971) cunha a expressão “racionalidade limitada”, ao considerar o fator do comportamento humano dentro do processo decisório. Posicionamento este visto como inovador para a época, década de 50, quando as teorias da administração sofriam forte influência de pensadores como Weber e Taylor, onde preponderava o conceito de *homo economicus*.

O conceito de racionalidade limitada define que os gestores tomam decisões buscando satisfazer seus níveis de aspiração em um ponto suficiente para sentirem-se confortáveis, mas não necessariamente para alcançar um resultado ótimo. Como contrapõe Ramos (1989) e Morgan (1999) o modelo decisório racional não leva em conta os conflitos humanos, os sentimentos, expectativas, desejos, pressões afetivas, culturais, os interesses pessoais, que muitas vezes se sobrepõem aos interesses da corporação e influenciam diretamente na decisão final tomada.

Esse pensamento surgiu na elaboração de um trabalho acadêmico para a disciplina "Governo Municipal", ainda quando estudante de Ciência Política na Universidade de Chicago. Consta que, na ocasião, ele se percebeu que distribuir os recursos orçamentários às diversas divisões organizacionais do município de Milwaukee não era uma tarefa isenta de ingerências ou considerações de caráter pessoal do administrador-decisor, bem como, ainda, bastante dependentes da percepção da situação por aquele mesmo decisor. Em outras palavras, ele percebeu que as teorias anteriores simplesmente não eram mais suficientes para explicar/solucionar determinados fenômenos, apesar de todo um aparato formal, burocrático e científico, firmemente estabelecido.

Sendo assim, Simon (1971) racionalizou que a organização, como um todo, dependia das diversas decisões que eram tomadas por cada um de seus componentes, num nível mais micro, pessoal e nem sempre racional. Muitas vezes, os gestores tomam decisões que não são necessariamente as mais lógicas e/ou racionais, inclusive porque as informações de que dispõem para decidir corretamente são poucas, assim como é limitada sua capacidade de processá-las e de inferir seus resultados. A racionalidade do chamado homem econômico é, portanto, limitada.

PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

Segundo Bekman e Costa Neto (1980) a teoria da decisão é uma reunião de conceitos e um conjunto de técnicas de caráter interdisciplinar, que permitem analisar de forma lógica como alcançar a melhor decisão possível face às informações disponíveis. A teoria da decisão fornece regras para o processo de tomada de decisões, bem como descreve as variáveis que serão consideradas pelo administrador e que influenciarão na escolha. Os passos do processo de tomada de decisão são descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Fatores de Impacto na Tomada de Decisão

Ordem	Etapa	Descrição
1	Definição do Problema	Identificar e definir com clareza o problema, a decisão e diagnóstico do ambiente.
2	Elaboração das Alternativas	As alternativas são ações ou estratégias possíveis a serem escolhidas pelo decisor. Esta etapa é axiomática, porém deve-se tomar cautela quanto às alternativas que podem ser desprezadas no processo.
3	Mensuração dos Resultados	Esta etapa consiste em quantificar ou mensurar possíveis resultados. Para cada alternativa de ação há um ganho ou perda associada, determinados por eventos e circunstâncias exógenas ao processo.
4	Consequências de cada Alternativa	Consiste na mensuração da consequência de cada alternativa de escolha, verificando através de estimativas de probabilidade ou por meio de especialistas da área.
5	Selecionar um Modelo da Teoria da Decisão	Selecionar um critério e/ou ferramenta mais adequado para a escolha da alternativa dentro do cenário daquela decisão a ser tomada.
6	Aplicar o Modelo e Decidir	Aplicar os critérios de escolha e selecionar a alternativa.

Fonte: Elaborado a partir de Costa Neto (2007).

A situação do ambiente onde o problema está inserido deve ser identificada através do levantamento de informações, para que se possa chegar a um processo de decisão com menos incerteza. Em função do levantamento das informações, ou seja, da coleta de dados, pode-se chegar a possíveis alternativas para a resolução do problema existente. Em segundo lugar, o levantamento de alternativas possibilita a análise prévia das vantagens e desvantagens de cada uma, a fim de identificar aquelas mais viáveis.

As decisões sempre envolvem riscos e incertezas, seja em um grau quase nulo, seja em um alto grau de risco. Inclusive, deve-se considerar o grau de risco existente em cada alternativa e escolher aquela que apresente comprovadamente o menor grau. Porém, é necessário, muitas vezes, combinar o grau de risco com os objetivos a serem alcançados. Em alguns casos, o grau de risco que se corre é muito grande, porém, o objetivo a ser alcançado, se alcançado, proporcionaria benefícios maiores em relação às alternativas menos arriscadas.

Tendo o conhecimento das vantagens, desvantagens e incertezas em relação ao procedimento, o decisor é capaz de identificar a alternativa que melhor solucione seu problema. A alternativa escolhida fornecerá resultados que deverão ser comparados e avaliados com as previsões anteriores, de forma que as avaliações proporcionem melhor feedback sobre as futuras decisões.

MÉTODO DE PESQUISA

A metodologia foi construída a partir dos objetivos do estudo e do contexto em que estes objetivos foram definidos. Foi utilizada uma pesquisa qualitativa, por meio de um Estudo de Caso de caráter exploratório, pois teve como escopo estudar o processo de decisão orçamentário em um caso real na área de Petróleo e Gás.

O estudo utilizou-se de uma variedade de fontes de informações, como será demonstrado mais adiante, e buscou retratar a realidade do contexto pesquisado, revelando sua dinâmica, desenvolvimento e a

importância do objeto de estudo para o campo de pesquisa na área de decisão organizacional (ROESCH, 2005).

Conforme análise epistemológica de Flick (2009) essa pesquisa tem caráter fenomenológica, para isso foi realizada uma entrevista semi-estruturada com os sujeitos do estudo, que foram agentes de decisão. A escolha dos entrevistados foi por julgamento, pois foi realizada uma entrevista com o Coordenador de Planejamento da companhia, que teve como objetivo coletar informações sobre o processo em estudo. O coordenador foi escolhido por estar diretamente envolvido com a estrutura orçamentária e por conhecer as estratégias existentes dentro da empresa. A entrevista teve caráter informal, com o objetivo de descrição do processo.

Para avaliação dos aspectos racionais e políticos no caso estudado, foi utilizado como referência o trabalho de Bin e Castor (2007). Dentre os elementos discutidos, houve fatores racionais e políticos relacionados ao estudo de caso em uma empresa estatal realizada por Bin e Castor (2007). Os elementos Racionais são descritos no Quadro 2 e os elementos Políticos são descritos no Quadro 3, vale salientar que esses quadros serviram como guia para as entrevistas. A análise teve uma postura transversal em relação aos conceitos estudados.

Quadro 2 – Fatores Racionais no Processo de Decisão

Ordem	Fator	Descrição
1	Cálculo	ação baseada na projeção utilitária das consequências
2	Maximização do Valor	ação orientada pela maximização de resultados econômicos
3	Impessoalidade	ação pautada por estímulos financeiros, desconsiderando problemas humanos
4	Escolha Racional	objetivos conhecidos, informação apropriada, alternativas e suas consequências, e escolha que proporcione maximização de utilidade
5	Racionalidade Limitada	impossibilidade de considerar todas as alternativas
6	Padrões e Processos	decisões como produto de processos organizacionais, que envolvem procedimentos e programas padronizados
7	Adaptação e Aprendizagem	situações não programadas que geram aprendizado e adaptações na estrutura e nas decisões, desde que alinhadas à cultura e aos processos organizacionais
8	Estrutura	a organização é estrutura perene que define e restringe comportamentos
9	Previsibilidade	o desempenho atual é fonte de previsão para a futura

Fonte: Elaborado a partir de Bin e Castor (2007).

Quadro 3 – Fatores Políticos no Processo de Decisão

Ordem	Fator	Descrição
1	Negociação e persuasão	decisões podem derivar de negociações, barganhas e manobras de convencimento
2	Poder	habilidade do jogador para influenciar as decisões do outro, que pode originar-se da autoridade formal ou do controle sobre recursos ou informações
3	Contingências	são capazes de determinar decisões e ações antecipadas à análise criteriosa
4	Conflito	diversidade de considerações, crenças e preferências sobre objetivos e meios
5	Cooptação	tentativa velada de mudar a posição do tomador de decisão
6	Coalizão e Cooperação	redes de pessoas independentes que se associam em torno de uma oportunidade, ponto de vista ou problema
7	Interesses	interesses paroquiais ou pessoais são capazes de determinar decisões
8	Influência Externa	aspectos externos à organização e ao processo podem influenciar decisões

Fonte: Elaborado a partir de Bin e Castor (2007).

Para análise da entrevista, conforme sugerido por Flick (2009) foi realizada uma análise simples do conteúdo. Conforme os quadros 2 e 3 os enunciados foram categorizados e sintetizados como forma comparativa aos enunciados de Bin e Castor (2007) que também foi usado análise de conteúdo para sintetizar os argumentos descritos no estudo.

Caso: Empresa Privada na Área de Petróleo e Gás

A empresa em questão tem origem no nordeste e entrou no segmento de petróleo nacional a partir da abertura do mercado pelo governo federal, em 1996. Nesse mesmo ano, centenas de empresas foram abertas para entrar na forte concorrência com multinacionais de muita tradição como a Shell, a Esso, a Texaco, além da gigante nacional Petrobras.

Tendo o início das suas atividades em sua região de origem, em menos de 10 anos de existência já atuava em âmbito nacional, conquistando prêmios nas áreas de eficiência, logística e de recursos humanos. Atualmente, a empresa possui atuação em 21 estados da federação, comercializando derivados de petróleo como combustíveis e asfalto.

A decisão quanto ao orçamento anual utilizado pela empresa começa a ser formulada a partir do momento em que cada gestor, em suas diferentes áreas, apresenta à direção um planejamento anual a respeito das atividades que pretende realizar, dos custos envolvidos, dos investimentos a serem feitos, bem como de outras despesas previamente identificadas, tais como manutenção de equipamentos, materiais de escritório, dentre outros.

Para a definição do orçamento que será disponibilizado para cada área, além da análise das propostas apresentadas pelos distintos gestores, a empresa tem como parâmetro o orçamento empregado no ano anterior. Contudo, nota-se uma peculiaridade, uma vez que o orçamento do ano anterior, tomado como referência, passa por um processo contínuo de ajuste, baseado nas despesas constantemente avaliadas.

O orçamento é, portanto, ajustado no decorrer do ano, mostrando-se flexível a imprevistos, de maneira a otimizar os recursos disponíveis. Tal processo de ajuste das despesas é realizado a partir de um programa interno denominado GMD – Gerenciamento Matricial de Despesas.

O GMD é um programa gerido pela área de Planejamento da empresa, coordenado pelo diretor administrativo-financeiro da instituição. Sua análise é feita mensalmente a partir do levantamento produzido pelo setor de Planejamento ao se cruzar as informações referentes às previsões de gastos do mês e ao que, de fato, foi realizado por cada área. Essa análise inicial permite identificar eventuais distorções no orçamento proposto, caso os resultados entre previsto e realizado não estejam nivelados.

Quando o realizado supera o previsto, é preciso se identificar as razões dos excedentes. Da mesma forma, quando o realizado fica abaixo do esperado, não sendo condizente com o previsto, as razões também precisam ser esclarecidas para que se conclua se o orçamento geral será ou não ajustado à realidade apresentada no referido mês.

Em busca dessas informações, mensalmente realiza-se uma reunião com a presença dos principais gestores de cada área (vice-presidente, diretores, gerentes e coordenadores), de forma simultânea em quatro capitais brasileiras, na qual é feita uma apresentação do orçamento de cada setor com suas respectivas e eventuais divergências. Aproximadamente 30 profissionais estão envolvidos no processo, dentre esses, vários representantes dos níveis Estratégico e Tático, porém não envolve o nível operacional de colaboradores.

O diretor administrativo-financeiro, na função de mediador, pontua, junto aos presentes, cada um dos itens apresentados, solicitando justificativas para os gestores. Estes, por sua vez, prestam os devidos esclarecimentos quanto aos valores divulgados. Quando se percebe que determinado recurso previsto não será utilizado, há um corte no orçamento visando o ajuste da área.

A partir do momento que os valores não serão mais utilizados, o mesmo é cortado e deixa de figurar como recurso disponível para a área. Como a prática de análise é mensal, ao final do ano, o orçamento apresentado será rigorosamente o que de fato foi utilizado. Tal garantia permite à empresa ter um parâmetro eficiente ao se definir o orçamento futuro, já que excessos, faltas, ou erros de análises foram solucionados ao longo do ano.

Na mesma reunião em que estão presentes o vice-presidente, diretores e principais gerentes, há também a participação dos profissionais designados para uma função denominada como Gestor de Pacote. O Gestor de Pacote é um funcionário convidado pela empresa para realizar estudos contínuos acerca de uma área denominada de Pacote com o intuito de identificar oportunidades de melhorias, redução de despesas, mudança de processos e ou ajustes de qualquer natureza. Estes funcionários não fazem parte, por formação e experiência, da área na qual estão atuando enquanto Gestores de Pacote, de modo a evitar viés e vícios.

A atuação do Gestor de Pacote é independente do gerente responsável pela área que está sendo estudada, ainda que haja um trabalho realizado em parceria, com auxílio mútuo e busca de melhores resultados. Seu trabalho tem como ponto de partida o mesmo relatório desenvolvido pelo setor de

Planejamento para os gerentes e diretores de cada área. Com isso, o Gestor de Pacote tem em mãos informações detalhadas sobre os gastos da área, identificando prioridades e processos que podem ser aperfeiçoados.

Durante a reunião mensal do GMD, além das considerações feitas por cada gestor presente, são apresentadas, ainda, as colocações e propostas feitas pelos Gestores de Pacotes. Essas colocações são avaliadas por cada área no intuito de se permitir uma redução dos valores orçados a partir da modificação e/ou aperfeiçoamento dos processos adotados pela empresa. A definição dos valores presentes no orçamento, portanto, se baseia nos ajustes pontuais feitos de forma periódica em função de eventuais desvios existentes entre projetado e realizado, bem como pelo aprimoramento do controle das receitas em função do aperfeiçoamento dos processos, dada a intervenção dos Gestores de Pacotes, com propostas de mudanças que implicam em redução de gastos.

Uma vez que as propostas dos Gestores de Pacotes são aceitas durante a reunião, em comum acordo com os responsáveis de cada área, a área de Planejamento processa o orçamento elaborado e acompanha a execução das ações, com vistas a garantir a consolidação dos resultados práticos de cada mudança. A cada nova reunião, o Gestor de Pacote divulga o resultado parcial obtido quanto à implantação da proposta. Com esse acompanhamento, define-se o montante economizado, bem como o período em que a economia ocorreu. Esse processo é repetido mensalmente e ininterruptamente.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

No caso estudado, observou-se a coexistência de ambos os grupos de fatores. Dentre os fatores de racionalidade identificados por Bin e Castor (2007), excetuando-se Escolha Racional, que atuou de modo limitado, condizente com o conceito de racionalidade limitada exposto por Simon (1971), todos os demais foram verificados como influenciadores no processo de tomada de decisão analisado.

Para avaliação comparativa do estudo, foram desenvolvidos os Quadros 4 e 5, de forma comparativa com os resultados de Bin e Castor (2007), que tratam da identificação de elementos racionais e políticos em uma empresa estatal. Os resultados mostram a existência de elementos semelhantes às duas empresas, principalmente em relação à racionalidade limitada criticada por Ramos (1989) e outros autores.

As principais diferenças encontradas estão no Quadro 4, que descreve elementos racionais. A Escolha Racional, por exemplo, está presente de forma mais acentuada na empresa puramente privada. Também foi constatada, nessa empresa, uma maior integração entre as áreas, principalmente pelo uso de tecnologias da informação. Essa maior transparência interna das informações proporciona a eliminação da discricionariedade, o que não acontece na estatal.

Em adição, a empresa privada apresentou mais elementos avaliativos que proporcionam maior adaptação contínua às incertezas orçamentárias, complementada pela integração matricial entre as áreas funcionais. Esses benefícios racionais proporcionam maior adaptação e aprendizado contínuo pela revisão orçamentária.

Quadro 4 – Comparação dos Fatores desse Estudo de Caso com Bin e Castor (2007)

Elementos Racionais			
Ordem	Fator	Estatal Bin e Castor (2007)	Privada (Caso Petróleo e Gás)
1	Cálculo	Cálculo puramente utilitarista	Cálculo puramente utilitarista
2	Maximização do Valor	Maximização de Resultados Econômicos	Maximização de Resultados Econômicos
3	Impessoalidade	Plenamente Impessoal	Plenamente Impessoal
4	Escolha Racional	Observa fenômenos racionais, com destaque para a decisão final	Observa todas as etapas de forma racional
5	Racionalidade Limitada	Destaque para atuação isolada de gestores e carência de tecnologia	Destaque para integração entre as áreas com o uso de tecnologias de informação e agentes de custeio
6	Padrões e Processos	Padrões Normativos e com Redução da Discricionariedade	Padrões Normativos com Eliminação da Discricionariedade
7	Adaptação e Aprendizagem	O Processo e Determinações Governamentais limita a adaptação, eliminando a propensão à mudança	Avaliação constante de forma mensal e adaptação orçamentária contínua
8	Estrutura	Departamentos e Função Sem Integração de Decisões	Integração por Meio de Estrutura Matricial
9	Previsibilidade	Observação de dados históricos	Observação de dados históricos com adaptação às ações futuras

Fonte: Elaborado pelos autores.

Embora a utilização do orçamento como ferramenta de gestão tenha, em sua essência, uma orientação racional, sua elaboração consiste em um processo social em que concorrem também fenômenos políticos. Os resultados corroboram o entendimento de Morgan (1996) sobre a coexistência das duas dimensões em orçamentos organizacionais. Esses elementos racionais são envolvidos por uma face política, principalmente na empresa de origem estatal, e perdem sua força na área privada, como demonstrado nos quadros comparativos.

Dentre os principais elementos destacados está a redução de elementos sociais de negociação na área privada, pois o orçamento baseia-se principalmente em indicadores de lucratividade e de resultado, diferentemente da estatal. Em geral, foram encontradas diferenças acentuadas nos fatores políticos dos processos, pois, em sua essência a empresa estatal busca outros tipos de objetivos ao se confrontar com decisões em grupo.

No que concerne aos elementos políticos, apresentados no Quadro 5, destaca-se a quase total eliminação dos mesmos na empresa puramente privada, principalmente pela existência de critérios puramente racionais, utilitaristas e positivistas. Isso traz consigo alguns benefícios, como a integração entre as áreas, a busca pela economia dos gastos organizacionais e a eliminação da discricionariedade.

Quadro 5 – Comparação dos Fatores desse Estudo de Caso com Bin e Castor (2007)

Elementos Políticos			
Ordem	Fator	Estatal Bin e Castor (2007)	Privada (Caso Petróleo e Gás)
1	Negociação e persuasão	Busca o consenso entre metas e limites orçamentários. Uso de “gorduras” para queimar.	Redução da operação de Negociação e Persuasão por meio da definição clara do objetivo organizacional por meio de indicadores
2	Poder	Uso da autoridade formal nas relações verticais da hierarquia em prol do alcance dos objetivos.	O uso de autoridade formal é acentuada pelo uso de agentes intermediários de análise orçamentária.
3	Contingências	Não foram observadas contingências devido à programação antecipada.	Não foram observadas contingências devido à programação antecipada. Inclui revisões periódicas evitando possíveis contingências.
4	Conflito	Existência de conflitos em todo o processo, principalmente no consenso entre objetivos. A falta de informações também contribuiu.	Mudança dos conflitos pela clareza de informações. Existência pela declaração de justificativas dos desvios.
5	Cooptação	Não verificado.	Não verificado.
6	Coalizão e Cooperação	Cooperação maligna, de forma a obscurecer os reais resultados.	Inexistência de cooperação.
7	Interesses	O vínculo do orçamento atrelado à avaliação de desempenho provoca criação de proteções para o cumprimento das metas. Busca de recursos de interesses por áreas.	Não se constataram interesses explícitos no processo.
8	Influência Externa	Influência externa do governo federal, acionista controlador, bem como subordinação à burocracia estatal.	Apenas dos acionistas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou analisar o processo de decisão que envolve a elaboração do orçamento de uma empresa privada, sob o âmbito da racionalidade e do modelo político. Apesar dos processos orçamentários ocorrerem normalmente no âmbito racional, percebe-se que, por se tratar de uma decisão social, há elementos políticos. O estudo foi feito de forma exploratória em diferentes perspectivas de análise e ainda comparado com o estudo de Bin e Castor (2007).

Em conformidade com o assinalado por Ramos (1989), Morgan (1996) e Harmon e Mayer (1999) verificou-se a coexistência da dimensão racional e da dimensão política no processo decisório analisado. Foi possível, por meio de análise categorizada, comparar e estudar os elementos racionais e políticos de ambos os casos observados. Como consequência, verificaram-se perceber características comuns entre os casos.

Dentre as características racionais mais marcantes no processo, pode-se citar: (1) Acentuação da racionalidade limitada na empresa privada, bem como a redução de elementos políticos e sociais envolvidos no processo de decisão; (2) Uso de tecnologias mais sofisticadas de apoio nessa empresa, como forma de acompanhamento, avaliação e adaptação contínua do orçamento; (3) Integração, na companhia privada,

entre as áreas funcionais, principalmente pelo sistema matricial; e (4) Previsibilidade, nessa empresa, não apenas com base no passado, mas também com base em perspectivas futuras de ações. Esses elementos eliminam aspectos sociais e políticos e transforma a empresa privada em um mecanismo de busca da eficiência como criticado por Ramos (1989).

No tocante a aspectos políticos, as principais características da empresa privada foram: (1) Redução de aspectos sociais e pessoais, de negociação e persuasão; (2) Uso mais acentuado no mercado por autoridade formal; (3) Mudanças nos tipos de conflitos entre as partes, (4) a falta de cooperação entre as áreas no mercado; (5) Eliminação de interesses individuais dos funcionários e predominância dos interesses dos acionistas no âmbito mercadológico.

Conclui-se, assim, que o processo de tomada de decisão de orçamento é uma dinâmica social complexa em que atuam fatores racionais burocráticos e existe uma diversidade de interesses e de abordagens das relações sociais. Se, por um lado, o orçamento da empresa privada apresenta o caráter racional de Simon (1971), por outro o processo no âmbito estatal traz aspectos sociais e políticos, descrito por Ramos (1989).

Pode-se destacar como limitações deste estudo: (1) possíveis vieses nos dados levantados, pela metodologia informal aplicada; (2) possíveis vieses nas interpretações e inferências; e (3) a perspectiva temporal do estudo sujeita o trabalho a diferenças no momento da pesquisa e do referencial adotado.

REFERÊNCIAS

ALLAIS, M. Le comportement de l'homme rationnel devant le risque. *Econometrica*, 1964.

ANDRADE, S. P. C.; TOLFO, S. da R.; DELLAGNELO, E. H. L. Sentidos do trabalho e racionalidades instrumental e substantiva: interfaces entre a administração e a psicologia. *RAC*, Rio de Janeiro, 2012, v. 6, n. 2, art. 2, pp. 200-216, Mar./Abr.2012.

AZEVEDO, R. C. et al. Avaliação de desempenho do processo de orçamento: estudo de caso em uma obra de construção civil. *Ambiente Construído*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, mar. 2011.

BEKMAN, O. R.; COSTA NETO, P. L. O. *Análise estatística da decisão*. São Paulo: Edgar Blucher, 1980.

BENTHAN, J. *An introduction to the principles of morals and legislation*. London: T. Payne, 1789.

BIN, D.; CASTOR, B.V.J. Racionalidade e Política no Processo Decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 3, p. 35-56, 2007.

COSTA NETO, P. L. O. *Qualidade e competências nas decisões*. São Paulo: Edgar Blucher, 2007.

ETIZIONI, A. Normative Affective Factors: toward a new decision-making process. *Journal of Economic Psychology*, v. 9, p. 125-150, 1988.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3 ed. Tradução Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

HARMON, M.M.; MAYER, R.T. *Teoria de la Organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

KALBERG, S. Max Weber's types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization processes in history. *American Journal of Sociology*, v. 85, n. 5, pp. 1145-1179, mar., 1980.

MORGAN, G. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

PARETO, V. *Manuel d'économie politique*. 2 ed. Paris: M. Giard, 1927.

RAMOS, G. A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

ROESCH, S. M. A. Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SENIOR, N.W. An outline of the science of political economy. London: George Allen &Unwin, 1836.

SERVA, Maurício. O fenômeno das organizações substantivas. Revista de Administração de Empresas, v. 33, n. 2, Mar./Abr.1993.

SIMON, H. A. Comportamento Administrativo. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SMITH, A. An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. London: Printed for W. Straham and T. Cadell, in the Strand, 1776.

SOUZA, F. M. C. Decisões racionais em situações de incerteza. 2 ed. New York: Springer-Verlag, 1985.

VON NEUMANN, J.; MORGENSTERN, O. Theory of Games and Economic Behavior. Princeton: University Press, 1947.

WALD, A. Statistical Decision Functions. New York: Wiley, 1950.