

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE  
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Fernando Bevilaqua Camponogara

**POLÍTICA E RACIONALIDADE NO PROCESSO DECISÓRIO DE  
ALOCÇÃO DE RECURSOS: O CASO DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE SANTA MARIA**

Santa Maria, RS  
2017



**Fernando Bevilaqua Camponogara**

**POLÍTICA E RACIONALIDADE NO PROCESSO DECISÓRIO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientador: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS  
2017



**Fernando Bevilaqua Camponogara**

**POLÍTICA E RACIONALIDADE NO PROCESSO DECISÓRIO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017:

---

**Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)**  
**Presidente/Orientador**

---

**Reisoli Bender Filho, Dr. (UFSM)**

---

**Dieter Rugard Siedenberg, Dr. (UNIJUÍ)**

Santa Maria, RS  
2017



## DEDICATÓRIA

A minha família, a minha esposa Gesiane e aos meus filhos Érica, Arthur e Luiza pelo incentivo e compreensão que tiveram durante o transcorrer do estudo. Dedico, também, aos meus compadres Ellen e seu esposo Carlos Henrique Neves Tapada, amigo, quase irmão, que, infelizmente, já não está entre nós fisicamente para presenciar esse momento, mas se faz necessário lembrá-lo, por me incentivarem a percorrer essa jornada, pela convivência e amizade verdadeira que sempre demonstraram e pela qual serei eternamente grato.





## **AGRADECIMENTOS**

A realização deste estudo ocorreu, graças a Deus, e pelo auxílio, compreensão e dedicação de várias pessoas. Agradeço a todos, que de alguma forma, colaboraram para a conclusão desta pesquisa e, de uma maneira especial, agradeço:

A minha esposa Gesiane Zuse de Oliveira pelo amor, dedicação, compreensão e incentivo nos momentos de angústia e aflição por que passei nessa jornada.

Aos meus filhos pelo amor dedicado a mim e que compreenderam minha ausência em alguns momentos durante o estudo.

Aos meus pais que me deram o suporte educacional e moral para que eu alcançasse os meus objetivos com dignidade.

Ao meu orientador prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock pela oportunidade de mais uma vez receber sua orientação em mais um trabalho acadêmico, pela confiança em mim depositada, pela paciência e dedicação na condução segura do estudo.

Aos meus colegas de turma do mestrado pela convivência, troca de experiências e cumplicidade nos momentos de alegria, tristezas e angústias vividas nesse período de ansiedade.

Aos participantes da pesquisa pela colaboração e comprometimento com o estudo.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações Públicas, que com competência e sabedoria exerceram seu papel de educadores.

Aos professores que compuseram a Comissão Examinadora.

À UFSM que me permitiu a dedicação exclusiva ao estudo e ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações Públicas, pela oportunidade de aprendizagem e conhecimento.

Muito-obrigado!



## RESUMO

### **POLÍTICA E RACIONALIDADE NO PROCESSO DECISÓRIO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**

AUTOR: Fernando Bevilaqua Camponogara  
ORIENTADOR: Fernando do Nascimento Lock

O tema do estudo é a política e a racionalidade no processo decisório de alocação de recursos financeiros. O objetivo principal foi identificar a influência destes fatores nos atos praticados pelos gestores, diante de um cenário de escassez financeira vivenciado na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) durante o exercício financeiro de 2015. A relevância do presente estudo está na medida em que se propõe ponderar sobre os procedimentos de alocação de recursos na UFSM em razão dos fatores intervenientes nesse processo e que visa atender as necessidades da sociedade. A unidade de análise definida para a pesquisa foi a Pró-Reitoria de Administração e as unidades sob a sua coordenação. Para isso, optou-se pelo estudo de caso em que o processo decisório foi analisado sob diferentes ângulos, tendo como referência teórica os modelos racional, organizacional e político. Para o estudo, o modelo racional e o modelo organizacional foram tratados, simultaneamente, como racionalidade para efeito de sua delimitação, reduzindo-se as análises à perspectiva racional e política da tomada de decisão. Os procedimentos metodológicos empregados foram de natureza exploratória, com abordagem qualitativa e os dados coletados foram obtidos de diferentes fontes de evidência, valendo-se de documentos, observações e entrevistas semiestruturadas com gestores que atuaram nas decisões de alocação de recursos. O conteúdo das entrevistas foi analisado utilizando-se a análise de conteúdo do tipo categorial temática, com base nas categorias analíticas propostas inicialmente. Os resultados obtidos revelaram a complexidade do processo decisório estudado e as análises evidenciaram que fatores de racionalidade e fatores políticos influenciaram, concomitantemente, a tomada de decisão de alocação de recursos financeiros. Os fatores teóricos de racionalidade identificados como influenciadores no processo decisório estudado foram: escolha racional, racionalidade burocrática, racionalidade limitada e estrutura e processos organizacionais. Dentre estes fatores, a escolha racional mostrou-se de forma menos clara que os demais fatores. Os fatores políticos identificados foram: negociação, poder, conflito, coalizão, interesses e influência externa. O caráter racional do processo decisório de alocação de recursos mostrou-se presente, tanto na distribuição quanto na formalização dos processos administrativos típicos das organizações burocráticas. A dimensão política evidenciou-se na fase que compreendeu a decisão de alocação dos recursos, propriamente dita, pois esta se deu em meio a um complexo processo social em que aspectos racionais se inter-relacionaram com componentes políticos originários da multiplicidade de interesses e de abordagens, por parte dos gestores envolvidos.

Palavras-chave: Política. Racionalidade. Processo decisório. Recursos financeiros.



## **ABSTRACT**

### **Politics and Rationality in the decision-making process of resource allocation: the Federal University of Santa Maria's case**

AUTHOR: Fernando Bevilaqua Camponogara

ADVISOR: Fernando do Nascimento Lock

The subject of study is the politics and rationality in the decision-making process for financial resources' allocation. The main objective was to identify the influence of these factors on the actions of public managers, when faced with the financial shortage scenario experienced at the Federal University of Santa Maria (UFSM) during the financial year of 2015. The relevance of the present study is in its proposal of consider the procedures of resource allocation in the UFSM in view of the factors involved in this process, which aims to meet the needs of society. The unit of analysis defined for this research was the Prorectorate for Administration and the departments under its coordination. Therefore, it was chosen the case study in which the decision-making process was analyzed from different angles, having as theoretical reference the rational, organizational and political models. For the study, the rational and the organizational models were simultaneously treated as rationality for the purpose of its delimitation, reducing the analysis to the rational perspective and to the politics concerning decision-making. The methodological procedures employed were of exploratory type, with a qualitative approach, and the data collected were obtained from different sources of evidence, using documents, observations and semi-structured interviews with public managers who acted in resource allocation decisions. The content of the interviews was examined using the thematic and categorical type of content analysis, based on the analytical categories initially proposed. The obtained results revealed the complexity of the decision-making process as studied, and the analysis showed that rationality factors and political factors concomitantly influenced the decision of financial resource allocation. The theoretical factors of rationality identified as influencers in the decision process studied were: rational choice, bureaucratic rationality, limited rationality and organizational structure and processes. Among these factors, the rational choice was shown less clearly than the other factors. The political factors identified were: negotiation, power, conflict, coalition, interests and external influence. The rational character of the decision-making process in resource allocation was present both in the distribution and in the formalization of typical administrative processes of bureaucratic organizations. The political dimension was evidenced in the phase that comprised the resource allocation decision, properly speaking, since that happened in the midst of a complex social process in which rational aspects were interrelated with political components, which originate from the multiplicity of interests and approaches by the managers involved.

Key words: Politics. Rationality. Decision-making process. Financial resources.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma 2015 UFSM.....	58
---------------------------------------	----





## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perspectivas da tomada de decisão.....	37
Quadro 2 – Categorias de análise sobre racionalidade.....	45
Quadro 3 – Categorias de análise sobre política.....	46
Quadro 4 – Documentos consultados .....	49
Quadro 5 – Observações realizadas .....	50
Quadro 6 – Entrevistas realizadas .....	51
Quadro 7 – Execução das ações orçamentárias por grupos de despesas – 2015....	61
Quadro 8 – Resultados sobre fatores de racionalidade .....	95
Quadro 9 – Resultados sobre fatores políticos.....	96



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BC	Biblioteca Central
CPD	Centro de Processamento de Dados
DCF	Departamento de Contabilidade e Finanças
DEMAPA	Departamento de Material e Patrimônio
DAG	Departamento de Arquivo Geral
IDR	Índice de Distribuição de Recursos
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
GRU	Guia de Recolhimento da União
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCC	Orçamento de Custeio e Capital
PDE	Plano de Desenvolvimento do Ensino
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PRA	Pró-Reitoria de Administração
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIB	Sistema Interno de Bibliotecas
SIE	Sistema de Informações Educacionais
TAE	Técnico-Administrativos em Educação
UFES	Universidade Federal de Santa Maria
UGR	Unidade Gestora Responsável
USM	Universidade de Santa Maria



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>DECISÃO, PROCESSO DECISÓRIO, RACIONALIDADE E POLÍTICA NAS ORGANIZAÇÕES E MODELOS DECISÓRIOS.</b> .....	<b>20</b>
2.1	DECISÃO E PROCESSO DECISÓRIO NAS ORGANIZAÇÕES .....	20
2.2	A RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES .....	27
2.3	A POLÍTICA NAS ORGANIZAÇÕES .....	31
2.4	MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO .....	36
2.4.1	O modelo decisório racional.....	38
2.4.2	O modelo decisório organizacional .....	39
2.4.3	O modelo decisório político.....	40
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>44</b>
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	44
3.2	CONTEXTO DE ESTUDO E SUJEITOS PESQUISADOS .....	47
3.3	PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	48
3.3.1	Documentos .....	48
3.3.2	Observação .....	50
3.3.3	Entrevista .....	51
3.4	TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS .....	52
3.5	CONSIDERAÇÕES ÉTICAS .....	54
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>56</b>
4.1	O CASO.....	56
4.1.1	Dos recursos financeiros.....	59
4.1.2	Desempenho financeiro .....	61
4.2	A ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA PRA E UNIDADES SOB A SUA COORDENAÇÃO .....	62
4.2.1	Departamento de Contabilidade e Finanças – DCF .....	64
4.2.2	Departamento de Material e Patrimônio – DEMAPA .....	64
4.2.3	Biblioteca Central – BC .....	65
4.2.4	Centro de Processamento de Dados – CPD.....	66
4.2.5	Departamento de Arquivo Geral – DAG .....	66
4.2.6	Imprensa Universitária .....	67
4.3	FATORES DE RACIONALIDADE NO PROCESSO DECISÓRIO.....	67
4.3.1	Escolha racional .....	68
4.3.2	Racionalidade burocrática .....	70
4.3.3	Racionalidade limitada .....	75
4.3.4	Estrutura e processos organizacionais.....	78
4.4	FATORES POLÍTICOS NO PROCESSO DECISÓRIO.....	80
4.4.1	Negociação.....	82
4.4.2	Poder.....	86
4.4.3	Conflito .....	88
4.4.4	Coalizão .....	92
4.4.5	Interesses .....	91
4.4.6	Influência externa .....	93
4.5	SÍNTESE DE RESULTADOS.....	94
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>98</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>104</b>
	<b>APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>115</b>
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTASEMIESTRUTURADA</b> .....	<b>116</b>



<b>APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO...</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICE D – REGISTRO DE ANÁLISE DE OBSERVAÇÃO.....</b>	<b>121</b>
<b>APÊNDICE E – REGISTRO DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS.....</b>	<b>122</b>
<b>APÊNDICE F – REGISTRO DE ANÁLISE DE ENTREVISTAS.....</b>	<b>123</b>
<b>APÊNDICE G – REGISTRO DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS, OBSERVAÇÕES E ENTREVISTAS.....</b>	<b>124</b>
<b>APÊNDICE H – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS POR GRUPOS – UFSM.....</b>	<b>125</b>





## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo partiu da proposição de que o processo decisório nas organizações, independente da sua configuração jurídica, não se restringe à utilização da racionalidade<sup>1</sup> e que toda a ação decorre num contexto marcadamente político que interfere nas escolhas e processos subjacentes às ações dos indivíduos.

O ato de tomar decisão é inerente a todos os seres vivos. Isso acontece nas mais variadas circunstâncias, idades, crenças, valores, posições sociais e locais em que estejam inseridos. As pessoas têm que decidir a todo o momento diante das mais diversas situações e problemas. Para isso, utilizam-se de suas experiências passadas, seus conhecimentos técnicos, suas habilidades e filosofias, os quais norteiam o modo pelo qual precisam tomar decisões. Essas tomadas de decisão podem representar o sucesso ou o fracasso das pessoas, já que a habilidade em tomar decisões é a chave para o planejamento bem-sucedido em todos os níveis de gestão (KAZMIER L. J., 1975).

Dessa forma, a tomada de decisão nas organizações está tão presente que, às vezes, é confundida com o próprio ato de administrar. A decisão, de modo genérico, segundo Simon (1965), apresenta dois objetos: a ação no momento, que se faz imperativa e a descrição de um futuro, cuja decisão pode resultar correta ou não. Um processo de decisão inicia-se pela identificação das necessidades, do que é possível fazer, da informação que está disponível e da comunicação que precisa ser efetuada. Com isto, espera-se que estes elementos, ordenados numa estrutura lógica, resultem na possibilidade de uma melhor decisão.

Nesse sentido, o tema da decisão tem servido ao debate nas diversas áreas do conhecimento, visto que certos fatores, como a racionalidade e a sua aplicabilidade podem influenciar na análise dos processos decisórios. Outros fatores distintos da razão instrumental, mesmo considerada sua derivação limitada, têm sido verificados como efetivamente atuantes, como por exemplo, os relacionados à

---

<sup>1</sup>Termo aqui empregado, com base na concepção de Weber (1994) como aquilo que qualifica o sentido da ação social. Uma decisão é racional quando realizada com base em valores consistentes e aceitos e os meios escolhidos são os mais adequados para atingir os objetivos.

atividade política nas decisões organizacionais (DEAN e SHARFMAN, 1996; MINTZBERG, RAISINGHANI e THÉORÉT, 1976).

Para Bin e Castor (2007), a discussão sobre quais fatores atuam e interferem no processo decisório, ou mesmo nas escolhas de que participam indivíduos ou grupos, em torno da racionalidade weberiana, são objetos de ressalvas apresentadas por March e Simon (1958), ao desenvolverem o conceito de racionalidade limitada, que confrontou a teoria clássica da administração em relação à maximização de utilidade, ou seja, o objetivo de maximizar a utilidade total nas escolhas. Para esses autores, a incapacidade do tomador de decisões de dominar o tempo, a complexidade do mundo, de compreender todas as informações, que são imperfeitas e incompletas, faz com que ele tenha que escolher, dentre as alternativas conhecidas, aquela minimamente aceitável.

Dessa forma, aspectos relacionados à limitação humana e à limitação organizacional fazem com que o ótimo seja substituído pelo satisfatório nas decisões, conforme previsto no conceito de racionalidade limitada, proposto por March e Simon (1958), porém abordada, unicamente, sob o aspecto instrumental, como se não existissem outros tipos de racionalidade.

Wildavsky (1975) reconheceu a importância da influência do processo político na alocação de recursos, pois, apesar da utilidade dos critérios técnicos de eficiência dos gastos e comparação de alternativas, a regência do orçamento está na dimensão política e comportamental, ou seja, mudanças nos procedimentos somente alcançam bons resultados se o sistema político for ajustado antes (BARCELOS, 2008).

Para Wildavsky (1975), o comportamento do processo orçamentário é fundamentado em políticas incrementais, somente se aplicado em ambientes controlados, por conseguinte, o orçamento também é incremental (SWAIN e HARTLEY JR, 2001). A sugestão do autor, além de ser uma aplicação do modelo de racionalidade limitada de Simon é considerada inovadora ao relacionar o processo orçamentário com condutas comportamentais (SWAIN e HARTLEY JR, 2001). O contexto organizacional em que se insere o processo decisório, a definição precisa e segura dos papéis dos agentes e o caráter coletivo das decisões fazem com que o processo de tomada de decisão seja compreendido como um procedimento social. Desse modo, as decisões de alocação de recursos são políticas e, sendo assim,

incluem aspectos políticos, administrativos, econômicos e sociais (SILVA, 1988; SWAIN e HARTLEY JR, 2001).

Bin e Castor (2007) salientaram que um dos processos organizacionais em que a racionalidade e a política convivem é o de decisões de orçamento. Assim, o processo orçamentário pode demonstrar comportamentos relevantes nas decisões organizacionais, conforme apontaram (PFEFFER e MOORE, 1980).

Nessa perspectiva, o estudo tratou da política<sup>2</sup> e da racionalidade e a sua influência na tomada de decisão de alocação de recursos, diante de um cenário de escassez financeira, vivenciado em 2015, devido ao contingenciamento orçamentário efetuado pelo governo federal que afetou os recursos de custeio e, principalmente, os de investimentos em uma Instituição Federal de Ensino Superior - IFES, no caso a Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

O processo decisório o qual pode ser visto como o instrumento de materialização de decisões estratégicas, com vistas ao alcance dos objetivos almejados e que serviu como unidade de análise para o estudo é o de alocação de recursos financeiros na Pró-Reitoria de Administração - PRA e nas unidades sob a sua coordenação no exercício financeiro de 2015.

Para tanto, identificam-se fatores políticos e fatores de racionalidade que podem influenciar nesse processo em decorrência das interações entre indivíduos e grupos no atendimento das demandas, sem tratar da oposição entre um ou outro grupo de fatores, mas partir da proposição de que ambos podem influenciar as escolhas e com intensidades diferentes, dependendo da situação de decisão.

O estudo proposto foi tratado na perspectiva de transformações nos processos de gestão das organizações públicas para atender as necessidades da sociedade, habitualmente, reconhecida pela comunidade científica por demandas crescentes e recursos escassos. Nesse sentido, é que se insere a pesquisa na aplicação empírica dos fatores políticos e fatores de racionalidade no processo decisório de alocação de recursos de custeio e de investimentos na PRA da UFSM.

---

<sup>2</sup>Termo aqui empregado, com base na concepção de Morgan (1996) visto como um aspecto essencial da vida organizacional e não necessariamente algo disfuncional. A política facilita o acolhimento de decisões pela negociação. Uma decisão política é considerada legítima quando proferida dentro de princípios éticos e morais respeitando o interesse público.

Os recursos financeiros da UFSM para o seu financiamento, são provenientes da Lei Orçamentária Anual – LOA e são alocados pelo Ministério da Educação - MEC. De um modo geral, as IFES vivenciaram um período de estabilidade financeira (APÊNDICE H), compreendido entre os anos de 2000 a 2013, o que permitiu a execução de seus recursos previstos, quase que na sua totalidade, nas despesas de manutenção e investimentos. A implementação da política pública de expansão da educação superior, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)<sup>3</sup> pode ser considerado um dos fatores que contribuíram para a estabilidade financeira nas IFES.

Na UFSM, não foi diferente das demais IFES quanto à estabilidade de recursos. Na década de 2000, contabilizaram-se investimentos significativos no campus principal e demais campi. Até o ano de 2013, os recursos previstos foram executados próximo de 100%, tanto para despesas de custeio como para investimentos, como atestam os demonstrativos contábeis do período mencionado e disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

No entanto, a partir dos exercícios financeiros de 2014 (APÊNDICE H) e 2015 as IFES passaram a vivenciar dias de apreensão quanto aos recursos para a sua manutenção e investimentos, devido à crise político-econômica vivenciada no país, que resultou em contingenciamento orçamentário no governo federal. Em 2015, o Decreto nº 8.581/2015 limitou a execução orçamentária das dotações, inicialmente previstas na LOA de 2015, afetando inclusive o MEC (BRASIL, 2015).

Nesse contexto, as IFES encontram-se diante de situações desafiadoras de grande complexidade quanto ao seu financiamento, devido à escassez financeira vivenciada, fato que tem causado preocupações à comunidade universitária quanto à prestação de serviços de qualidade no ensino, pesquisa e extensão.

A partir das considerações preliminares, apresentou-se, como tema da pesquisa, a política e a racionalidade e a sua influência no processo decisório de

---

<sup>3</sup> REUNI - Programa de apoio a planos de Reestruturação e Expansão das Universidades, instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Foi uma das ações que integraram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), iniciado em 2003 e com previsão de conclusão em 2012. Teve como objetivo retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições, para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior, tendo, entre outras metas, o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país.

alocação de recursos em uma Pró-Reitoria de uma Instituição Federal de Ensino Superior. Para o estudo, definiu-se o seguinte problema de pesquisa: como fatores políticos e fatores de racionalidade influenciaram a tomada de decisão de alocação de recursos financeiros na Pró-Reitoria de Administração, da Universidade Federal de Santa Maria, diante do cenário de escassez financeira em 2015?

Com base no problema de pesquisa proposto, o objetivo principal do estudo foi identificar a influência de fatores políticos e fatores de racionalidade na tomada de decisão de alocação de recursos na Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal de Santa Maria, diante do cenário de escassez financeira vivenciado em 2015.

E como objetivos específicos:

- Descrever a matriz de alocação de recursos da UFSM, no exercício financeiro de 2015.

- Levantar os fatores políticos atuantes na tomada de decisão de alocação de recursos na Pró-Reitoria de Administração da UFSM, diante do cenário de escassez financeira.

- Levantar os fatores de racionalidade atuantes na tomada de decisão de alocação de recursos na Pró-Reitoria de Administração da UFSM, diante do cenário de escassez financeira.

- Descrever de que modo fatores políticos e fatores de racionalidade influenciaram a tomada de decisão de alocação de recursos na Pró-Reitoria de Administração da UFSM, diante do cenário de escassez financeira.

A pesquisa foi realizada na UFSM pelo fato de ser uma IFES de relevância no contexto econômico do Município de Santa Maria e região, visto que seu orçamento é quase o dobro do valor praticado pela Prefeitura Municipal de Santa Maria e por ser reconhecida pela sociedade por sua atuação na produção do conhecimento acadêmico e científico, nas diversas áreas do saber.

A escolha da PRA como unidade de análise ocorreu devido a sua representatividade no gerenciamento de recursos na estrutura da Reitoria, em razão da abrangência de serviços oferecidos na atividade-meio da UFSM. A PRA é responsável pela coordenação de dois órgãos executivos e quatro suplementares da estrutura administrativa da UFSM e o Pró-reitor de administração possui delegação de competência, atribuída pelo Reitor, para ser ordenador de despesas de toda a Instituição. Quanto à escolha do exercício financeiro de 2015 para a pesquisa, foi

pelo fato de este estar inserido no cenário de escassez financeira proposto para o estudo e de ser o último exercício financeiro com cronograma de encerramento concluído, por ocasião da coleta de dados.

Uma reflexão teórica sobre o tema da decisão pode ser considerada de relevância, visto que o aumento das informações, em tempo real, e a complexidade no ambiente das organizações públicas exigem decisões de alocação de recursos financeiros céleres e precisas.

Tomada de decisão e gestão ocupam, evidentemente, um espaço no contexto das atividades das organizações. Desse modo, o exercício da tomada de decisão caracteriza-se como uma ação significativa, dentre as atribuições gerenciais e, por isso mesmo, deve ser analisado com critério e com vistas às competências exigidas dos profissionais. Assim, a participação dos gestores no processo decisório se dá por meio do estabelecimento e do acompanhamento dos objetivos organizacionais, por resolver problemas e implementar decisões.

A crescente demanda de conhecimento alicerçado em informações que colaborem de forma efetiva para o processo decisório pode contribuir para repensar o modo de atuação e participação na construção, racionalização e monitoramento da gestão pública.

Nesse aspecto, devem-se considerar os desafios colocados frente à gestão das organizações públicas, principalmente, quando se trata de decisões que precisam ser tomadas em meio a uma realidade complexa, permeada por uma série de problemas desestruturados, em que não basta ter um sistema de informações sistematizadas como preconizam os critérios da racionalidade. É necessário conciliar, ainda, os diversos interesses políticos, bem como a questão dos recursos, para que o sistema possa funcionar de maneira eficaz.

Para a administração pública é fundamental a modernização dos processos de gestão dos órgãos e entidades para alcançar a qualidade dos serviços requeridos pela sociedade. Vizant e Vizant (1996) revelam que se trata de um processo continuado que concilia planejamento estratégico, alocação de recursos, controle e medição de resultados para aumento da eficiência.

Nesse enfoque, o estudo de fatores que podem influenciar o processo decisório de alocação de recursos financeiros em uma universidade pública representa a oportunidade de analisar o modo como atuam esses fatores, buscando-se compreender e conciliar aspectos de racionalidade com a atividade política dos

seus agentes, especialmente, em períodos de escassez financeira, em que se intensificam as disputas por demandas individuais ou de grupos.

O estudo oportuniza, ainda, detectar, a partir dos resultados obtidos, situações do contexto administrativo da PRA, envolvendo a racionalidade e a política que possam impactar a *performance* organizacional, com vistas à sua otimização em relação às decisões de alocação de recursos financeiros.

O trabalho foi estruturado em cinco capítulos, com a finalidade de abordar de forma clara todos os aspectos do estudo, a saber:

O primeiro capítulo abrangeu a introdução, com a contextualização do tema, o problema de pesquisa e a sua delimitação, os objetivos, a justificativa e a relevância da pesquisa.

O segundo capítulo contextualizou o referencial teórico utilizado para dar suporte à pesquisa, apresentando os conceitos centrais que deram respaldo para o estudo. O capítulo foi dividido em quatro seções, visando à compreensão e abordou os conceitos teóricos dos seguintes temas: decisão e processo decisório nas organizações; racionalidade nas organizações; política nas organizações e os modelos de análise do processo decisório.

O terceiro capítulo apresentou os procedimentos metodológicos, contemplando o delineamento da pesquisa, o contexto de estudo e os sujeitos pesquisados, o procedimento de coleta de dados, o tratamento e a análise dos dados e as considerações éticas.

O quarto capítulo expôs a análise dos dados e a discussão dos resultados, em que os dados foram interpretados em relação à base teórica proposta para a pesquisa.

Por fim, foram feitas as conclusões com a síntese dos resultados encontrados, as limitações e as sugestões para futuras pesquisas.

## **2 DECISÃO E PROCESSO DECISÓRIO, RACIONALIDADE E POLÍTICA NAS ORGANIZAÇÕES E MODELOS DECISÓRIOS**

O estudo abordou a influência de fatores políticos e fatores de racionalidade na tomada de decisão de alocação de recursos na PRA da UFSM. Assim, este capítulo apresenta a base teórico-empírica, que deu suporte conceitual ao problema de pesquisa, demarcou o levantamento e análise dos dados, a discussão dos resultados e as sugestões sobre o tema em questão.

Para tanto, buscou-se abranger os conceitos e teorias relacionados a: i) decisão e processo decisório nas organizações e sua definição; ii) racionalidade nas organizações, em que se aborda as concepções sobre o tema; iii) política nas organizações, vistas aqui como cenários de negociações e interesses divergentes; iv) modelos de análise do processo de tomada de decisão, com as perspectivas racional, organizacional e política utilizado como referência teórica para a análise do processo decisório estudado e a discussão entre a similaridade da perspectiva racional e organizacional, com vistas a agrupá-las, reduzindo-as à perspectiva racional para os objetivos deste estudo.

### **2.1 DECISÃO E PROCESSO DECISÓRIO NAS ORGANIZAÇÕES**

O tema, decisão, pela sua expressividade nas organizações, tanto públicas quanto privadas, tem merecido atenção de investigadores teóricos e empíricos que buscam o aprimoramento deste processo, pelo estabelecimento de ações indicativas, regulamentares e modelos decisórios, que permitam ao decisor selecionar a alternativa mais adequada para a solução de um problema.

Os ensinamentos sobre a decisão têm sido alicerçados pela teoria clássica da administração, caracterizada pela racionalidade econômica, por meio de ações instrutivas e detalhadas as quais estabelecem mandamentos e padrões, que permitem ao tomador de decisão a escolha da alternativa mais adequada, dentre as disponíveis, para atingir os fins organizacionais. A teoria da decisão é dividida pelos segmentos descritivos e prescritivos, sendo este apoiado na utilização de técnicas científicas, que auxiliam na tomada de decisão e aquele, baseando-se no fato de que o decisor está sujeito às ciladas do argumento, como a preferência intrínseca sobre alguma alternativa de solução do problema (JUNIOR e CHAMON, 2006).



O ato de tomar decisões é uma tarefa complexa, pois não basta seguir a intuição, exige planejamento, atenção aos detalhes, reflexão e análise de consequências positivas ou negativas que possam impactar a organização e as pessoas. Portanto, tomar decisões, constitui-se em uma árdua tarefa, pois até a decisão final, existe uma gama de fatores, abordagens e possibilidades, correlacionadas ou não com a solução do problema (SANTOS e WAGNER, 2007).

Para Morin (1990, 2000) existe a necessidade de um pensamento complexo, pois no mundo as relações de causa e efeito e os acontecimentos simples são exceções à regra e a norma que impera é a ocorrência de fenômenos incompreensíveis, onde os sistemas respondem de forma irregular, caracterizando um mundo intricado, dinâmico e desconhecido. Para o autor é necessário substituir o senso crítico, que desvincula e fraciona o universo por uma ideia conjunta que permita contextualizar, reconhecer o singular e o individual, ou seja, um conhecimento capaz de recuperar o objetivo essencial de ligação com o todo, tratando a incerteza.

Quanto à complexidade da tarefa de decidir, Russo e Schoemaker (2002, p.14) indagaram: “como alguém pode tomar decisões boas, rápidas, frequentes, vencedoras”. Para tentar responder a questão, os autores prescreveram um conjunto de 12 questões que poderiam orientar um decisor a planejar um processo decisório. Essas questões provocariam no decisor reflexões sobre o problema em questão, sobre os pontos fortes e fracos dele, sobre quem deve ser envolvido, sobre a adoção de um enfoque mais analítico ou mais intuitivo para chegar à decisão.

Skinner (1999) definiu a decisão como sendo a designação racional e definitiva de procedimentos com o intuito de atingir um propósito. Acrescenta o autor que esta atribuição se configura na escolha de ação, ou seja, na escolha do caminho para pronunciar a decisão, qualquer que seja.

Para Katz e Kahn (1978), as decisões, até o momento de serem proferidas, são influenciadas pela natureza do problema, contexto organizacional e limitação humana ou cognitiva, que podem ser influenciadas por fatores situacionais e pela personalidade do decisor.

O processo de escolher o caminho mais adequado para a solução de um problema também é conhecido como tomada de decisão (REZENDE, 2003), visto que, a todo o momento, uma decisão precisa ser tomada nas organizações. Para tanto, são necessárias informações adequadas para auxiliar nesse processo,

especialmente, quando se está diante de um problema que apresenta uma ou mais alternativas de solução. Nesse sentido, Simon (1972) diz que o fato do decisor não escolher nenhuma alternativa, dentre as disponíveis para a solução de uma situação ou problema, significa, também, uma decisão.

No entendimento de Oliveira (2004), a tomada de decisão é a transformação de informações, relativas à determinada problemática em ação ou influxo. Assim, o desafio que se apresenta para os decisores é buscar informações, com presteza e conteúdo, que representem a realidade situacional do problema, para que o ato decisório seja eficaz no alcance dos objetivos projetados.

Gontijo e Maia (2004) constatam que as decisões são fundamentais para as organizações, sendo que elas acontecem em todos os níveis hierárquicos e podem ter reflexos, em parte, ou em todas as estruturas organizacionais. Neste sentido, Freitas e Kladis (1995, p. 30-34) elencaram três diferentes níveis de ocorrência das decisões: “i) nível estratégico: define objetivos, políticas e planejamento organizacional; ii) nível tático: define políticas e diretrizes de caráter executivo; iii) nível operacional: assegura o funcionamento, cumprimento de regras e processos predeterminados”.

Gomes, Gomes e Almeida, (2002, p. 12-13) afirmaram que: “tomar decisões complexas é, de modo geral, uma das mais difíceis tarefas enfrentadas individualmente ou por grupos de indivíduos, pois quase sempre tais decisões devem atender a múltiplos objetivos, e frequentemente seus impactos não podem ser corretamente identificados”.

Moretto (2003, p. 56) demonstrou que o processo de tomada de decisão está baseado no pressuposto da racionalidade, sendo que neste o homem racional “maximiza sua utilidade individual e escolhe a melhor alternativa num contexto de pleno conhecimento dos possíveis estados de mundo”. A tomada de decisão está relacionada, portanto, à existência de um agente responsável, de alternativas possíveis e da escolha de uma delas, vinculada a determinado objetivo a ser atingido (ALLISON e ZELIKOW, 1999).

A tomada de decisão é sempre necessária, quando se está diante de um problema, que possui mais de uma alternativa (GOMES, GOMES e ALMEIDA, 2002). Desta forma, quando um agente pretende tomar uma decisão ou fazer uma escolha qualquer, pressupõe-se que ele faça uso dos pressupostos da racionalidade, independente do grau de complexidade da escolha. Para Perez e Yu

(2006), as decisões podem ser simples ou complexas, específicas ou estratégicas. Destacam, ainda, que os resultados e consequências das decisões podem ser imediatos, de curto, médio ou longo prazo, inclusive, atemporais.

No campo administrativo, Simon (1970) explicou que todo problema equivale a um processo de decisão, que representa dois pontos extremos, entre os quais existe uma gama contínua de decisões. Para Hoppen (1992), a organização é vista como um sistema em permanente transformação e sua atividade comercial é vista como, primordialmente, de tomada de decisão e solução de problemas em qualquer nível hierárquico.

O processo de decisão e a atividade administrativa, para Simon (1979) e Maximiano (2000), envolvem recursos e objetivos, podendo, inclusive, serem compreendidas como sinônimo. Segundo os autores, planejamento, organização, direção e controle são as funções que compõem o processo decisório e a atividade administrativa.

O entendimento das várias etapas que compõem o processo racional de se tomar uma decisão configura-se, no que se denomina de teoria da decisão. Na visão de Stoner e Freeman (1995, p. 185-186), versando sobre esta teoria:

[...] o processo genérico de tomada de decisão racional envolve o diagnóstico, a definição e a determinação das origens do problema, a coleta e análise dos fatos relevantes do problema, o desenvolvimento e a avaliação de soluções alternativas mais satisfatórias e a conversão dessa alternativa em ação.

Jamil (2006) amparando-se nas análises de Stoner e Freeman (1995) sobre o processo decisório racional expõe que o mesmo envolve a identificação de um problema específico, a escolha de caminhos para resolvê-lo ou a oportunidade para promover melhorias em nível organizacional e administrativo.

O modelo racional de tomada de decisão “é baseado em um conjunto de premissas que determinam como uma decisão deve ser tomada e não como a decisão é tomada” (BAZERMAN, 2004, p.06). Para o autor, as limitações de inteligência e de percepção fazem com que os tomadores de decisão, a partir do conjunto de informações disponíveis, não visualizem a solução ótima, como preconiza o modelo racional.

A existência de novos elementos no processo decisório é permeada por um conjunto de ações e comportamentos que poderão conduzir à opção mais

satisfatória correspondente aos interesses do decisor, e não aquela que seja ótima para a organização (SIMON, 1970).

Assim, Clemen (1991) chamou a atenção para a capacidade de se fazer a adequada distinção entre decisão e resultado, pois, para ele uma decisão é apropriada, quando baseada em um entendimento pormenorizado da situação levando em consideração os aspectos principais.

As organizações adquirem, cada vez mais, expressividade na sociedade moderna, pois seus propósitos desempenham ampla influência sobre as pessoas, em especial, no trabalho. Mesmo refletindo sobre a importância das organizações na vida das pessoas, ainda, é restrito o conhecimento sobre seus processos organizacionais, em virtude da sua complexidade. Um processo representativo para o atingimento dos objetivos da organização é o que se chama de processo decisório.

Dessa forma, é preciso se distinguir tomada de decisão de processo decisório. Para Simon (1972), a tomada de decisão é o ato de escolher e ocorre ao final de um processo. No mesmo sentido, Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976) definiram a tomada de decisão como sendo a ação de comprometer-se em agir, enquanto que processo decisório é entendido como sendo a distribuição metódica sequencial de ações, que envolve a identificação da causa para a ação e se encerra com a decisão ou a escolha final. A tomada de decisão relaciona-se, pois, com a narrativa sobre o porquê da escolha de determinada alternativa, enquanto que o processo decisório é a descrição dos passos realizados durante a tomada de decisão (DEAN e SHARFMAN, 1993).

O processo decisório nas organizações é uma temática destacada nas publicações literárias. Autores como Simon (1972) e Oliveira (2004) propõem estudos sobre modelos de tomada de decisão prevendo diferentes fases para o processo decisório com o propósito de encadear caminhos, para que os tomadores de decisão sejam capazes de concretizar a escolha mais adequada quanto aos fins organizacionais.

Nas organizações, as decisões podem ser tomadas, também, em nível individual, baseadas em objetivos pessoais; em nível de grupo, em que consensos podem ser abarcados e, em níveis mais altos, em que os processos decisórios determinam as finalidades ou planos organizacionais para alcançar os objetivos (SZILAGYI e WALLACE, 1980).

Simon (1964) partiu da premissa de que as alternativas de ações a serem implementadas para a saída de uma situação ou problema, já são, previamente, conhecidas por quem decide. Entretanto, o autor contestou esta mesma premissa e sustentou que em muitas situações do cotidiano, senão, na maioria das vezes, as alternativas de resolução de um problema devem ser encontradas e resumidas, recomendando-se que, na maioria das organizações, existe diferenciação entre decisões agregadas e rotineiras. As decisões agregadas são aquelas adotadas nos níveis hierárquicos altos da organização, enquanto que as rotineiras ocorrem nos níveis hierárquicos baixos. O autor identificou uma tipologia fragmentada de decisões programadas e não programadas. Declara, ainda, que as decisões programadas são rotineiras e, portanto, já existem normas e procedimentos administrativos para a sua execução. No entanto, as decisões não programadas são novas, complexas e pouco organizadas, de tal modo que é possível verificar-se a inexistência de um método ou procedimento para a sua execução. Dessa forma, a tarefa de decidir torna-se árdua e difícil para os tomadores de decisão, pois é preciso, também, conviver com fatores que não se pode determinar.

Assim, o processo decisório é composto por uma sequência de fases iniciada pela coleta de informações, em que se procura visualizar situações que exigem decisões. A segunda fase constitui-se em produzir, analisar e desenvolver possíveis tomadas de decisão e, por último, procura-se definir a alternativa de ação entre as alternativas disponíveis (SIMON, 1972).

O processo que envolve a escolha é limitado pelo tempo e pelo contexto em que ocorre cada decisão. O tempo aqui é entendido como a incapacidade da organização em reter informações, dado o contexto organizacional. Nesse sentido, March e Olsen (1976) enfatizaram que o que se percebe entre os integrantes, problemas e respostas dentro da organização é um processo mais comunicativo e de interpretações por parte dos agentes. Sendo assim, os autores sugeriram que é preciso uma teoria de escolha que vincule aspectos do cenário das organizações e suas atividades de forma conjunta. Diante disso, os processos internos são fortemente ligados ao tempo, enquanto que o contexto pode produzir escolhas não previstas ou desagradáveis para a organização.

Nesse caso, salienta-se a importância do tempo e do contexto para as organizações, sendo que o contexto é definido como um conjunto de características ou fatos associados a uma situação. Para Weick (1976), os acontecimentos de

ontem podem ser consistentemente vinculados aos de amanhã, considerando a realidade da maioria das organizações em reter informações, dado que as mesmas aparecem e desaparecem no tempo.

De acordo com Mintzberg (1979), as organizações, quanto à finalidade, são vistas como sistemas de processos decisórios. O autor entende que analisar o fluxo hierárquico é a melhor forma de entendimento da organização, pois pode-se obter informações, papéis de trabalho e processos decisórios. Também, entende que não basta ter uma tipologia de decisões implantada na organização e que o mais importante é compreender como o processo se desenvolve ou flui, ou seja, como as decisões se relacionam e qual o nível de participação de cada decisor nas várias fases que compõem os diversos processos decisórios.

O fluxo e a rede de comunicações nas organizações são aspectos que têm merecido a atenção de teóricos e pesquisadores, pois deles dependem as decisões. A troca de informações parece ser imprescindível para o andamento do processo decisório. No entendimento de Weick (1969), para que o processo decisório aconteça é necessário, primeiramente, o apontamento rigoroso das imprecisões presentes nas informações sobre a qual se vai decidir. Para o autor, deve-se proceder a um minucioso exame das informações, distinguindo as que são fidedignas ou verdadeiras das que são consideradas facciosas ou defeituosas.

Nessa perspectiva, Ebbesen e Konecni (1980), a partir de seus estudos, observaram que o contexto em que ocorre a decisão, as alternativas disponíveis, o legado deixado e a materialidade da informação, afeta o processo decisório.

Em relação à teoria clássica de decisão<sup>4</sup>, as informações são coletadas para dar suporte ao processo de escolha de alternativas. No entanto, em muitas situações, o decisor parece encontrar valor em uma informação que não é utilizada, além de incentivar a coleta além da necessidade. Neste caso, o uso da informação é mais para efeito de controle do que, propriamente, para decidir. Assim, o uso da informação simboliza o compromisso com uma escolha racional, sendo que muitas informações organizacionais não possuem efetividade e outras são coletadas e usadas em contextos que tornam seu uso controverso. Desta forma, cabe ao gestor

---

<sup>4</sup> Teoria clássica de decisão - modelo decisório surgido no século XX, baseado nos pressupostos de que as decisões são tomadas com base obtenção da totalidade da informação sobre a questão, que as decisões são absolutamente objetivas, distintas e racionais e que as ações levam sempre a maximização do resultado.

utilizar o seu potencial pessoal, comunicativo e organizacional para refletir sobre como obter, selecionar e qualificar a informação, no sentido de distinguir as fundamentais das factiosas para o processo decisório (FELDMAN e MARCH, 1981).

Einhorn e Hogart (1981), ao revisarem a teoria comportamental da decisão, discutiram o interesse pelos processos básicos da mente humana, que antecedem as escolhas, como atenção, entendimento ou cognição, conflito, aprendizado e *feedback*. Para os autores, os elementos de uma teoria psicológica do processo decisório, devem incluir a preocupação com a estrutura da tarefa, sua representatividade e a habilidade no processamento das informações por parte dos decisores.

No processo de tomada de decisão, é importante ter disponíveis dados, informações e conhecimentos, mas estes, normalmente, estão dispersos, fragmentados e armazenados nas cabeças dos indivíduos e sofrem interferência de seus modelos mentais. Não somente informação e conhecimento são fatores intervenientes no processo decisório, como também um conjunto de outros fatores pertinentes ao decisor, bem como suas condições emocionais no momento da decisão (ANGELONI, 2003).

Graham e Roberts (1972) alertaram para a necessidade do aprofundamento das pesquisas em relação ao conhecimento do comportamento organizacional, envolvendo pessoas, grupos e aspectos organizacionais, bem como os efeitos do contexto ambiental nesses elementos.

Outro aspecto relevante que enfrenta o processo decisório são as limitações ocasionadas pelo tempo consumido e esforço que provoca na organização. Orasuno (1995) menciona que as organizações, diante de processos complexos de tomada de decisão, procuram reduzir as necessidades das equipes, por meio da automatização de sistemas operacionais e pelo estabelecimento de procedimentos padronizados com o objetivo de tentar cobrir as possíveis falhas.

## 2.2 A RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES

A demanda sobre racionalidade tem sido um dos assuntos centrais na análise organizacional, sendo Weber, por meio de sua teoria sobre burocracia, considerado um dos precursores da sistematização da temática na esfera investigativa das organizações. A racionalidade pode ser compreendida, segundo a concepção de

Weber (1979), como aquilo que qualifica o sentido da ação social, podendo ser assimilada como a maneira ou indicação que a ação assume na sua essência. Para o autor, a racionalidade pode assumir diferentes extensões, com perspectivas que variam, conforme o tipo de ação, valores, crenças, afetividade emocional ou por costume arraigado, adotados por pessoas em determinado contexto sócio-histórico.

Para Crozier (1981), a teoria racionalista da administração científica se baseou no modelo mecanicista do comportamento dos indivíduos, que enxergava os membros da organização, não como homens ou pessoas, mas como engrenagens de uma máquina. Para Morgan (1996), o principal subsídio sobre essa visão mecanicista de organização vem de Weber, para quem a engrenagem burocrática integralmente ajustada, confronta-se às outras organizações de modo igual à máquina se compara as maneiras convencionais de criação.

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

Conforme os estudos de Kalberg (1980), a questão mais expressiva na obra de Weber é a racionalidade, um termo difícil de explicar, por conta da discussão fracionada e separada sobre o tema, proporcionada pelo próprio autor. Por conta disso, Crozier (1981) adverte que a apreensão principal de Weber não tinha a ver com a racionalidade, em si, mas com o controle social dos indivíduos, interessando-se pela validação do poder e não pela eficácia na solução de problemas.

Para Kalberg (1980), a ação racional, descrita na teoria weberiana, referente a meios e fins, está relacionada a três naturezas de racionalidade - prática, teórica e formal – e quanto a valores estaria relacionada à racionalidade substantiva, assim definida: i) racionalidade prática – ação, com base em interesses e no egoísmo, em que prevalece o interesse particular do indivíduo, sendo que este aprende a enfrentar as dificuldades diárias e com elas aprende a agir de forma racional; ii) racionalidade teórica – envolve o entendimento da realidade pela concepção de conceitos impalpáveis, ao invés da observação das ações que se realizam; iii) racionalidade substantiva – emerge da capacidade humana de pautar sua ação pela ideia do que é mais rico, não só valor monetário ou fins, mas também, de aprender



com os experimentos do passado, do presente ou de valores virtuais e, iv) racionalidade formal – ação fundamentada em padrões racionais de meio e fim na resposta de problemas, e em regras, leis e regulamentos de caráter universal, respeitando a legalidade e a impessoalidade nas ações.

Dentre as racionalidades citadas, ressalta-se a racionalidade formal, que, pelas suas características, se agrega ao conceito de organização burocrática, que é planejada e dirigida como uma máquina, podendo este andamento oferecer a base para um resultado eficaz (MORGAN, 1996). Neste sentido, pressupõe-se que, se os indivíduos tomarem decisões de forma racional, as decisões em nível de grupo nas organizações serão, também, racionais (MILLER, HICKSON e WILSON, 1996). As vantagens técnicas atribuídas à administração rigorosamente burocrática de Weber (1979), tais como, a precisão, a clareza, a constância, a agilidade e a restrição de custos apontaram a dimensão racional da gestão burocrática, sob a ótica instrumental.

Ramos (1983, 1989), amparando-se na análise de Mannheim (1962) sobre o conceito weberiano de racionalidade, define-a em funcional ou instrumental e substantiva. No entendimento do autor, na racionalidade funcional ou instrumental a ação é baseada na habilidade prática e no conhecimento claro e independente das relações entre fatos lembrados pelo indivíduo, enquanto que na substantiva, a ação baseia-se na busca regrada da eliminação das preocupações dispensáveis, atuando sobre a tarefa humana nas organizações, contribuindo para o desenvolvimento pleno do indivíduo. Mesmo reconhecendo a existência da racionalidade substantiva, o autor a despreza, sob o argumento de que a racionalidade que, usualmente, predomina nas organizações é a funcional ou instrumental.

Na percepção de Mannheim (1962), a racionalidade substantiva é definida como uma realização de ideia que propaga pensamentos inteligentes das interligações de fatos, em um caso específico. Assim, a racionalidade substantiva ocupa-se como a valorização do ser humano, de forma individual e grupal, alicerçada em padrões éticos e morais, que oportunizam julgar e mensurar determinados episódios.

De acordo com a teoria clássica da administração<sup>5</sup>, haveria nas organizações capacidade plena de maximização de utilidades, ou seja, a adequação dos meios

---

<sup>5</sup>Teoria clássica da administração – Teoria administrativa surgida no início do século XX, tendo como destaque a estrutura organizacional, da visão do homem econômico e pela busca da máxima

aos fins propostos, tendo como resultado uma decisão ótima. Esse modo de ver a racionalidade pressupõe a existência de aptidão intelectual e plena capacidade de absorção de informações que, normalmente, as pessoas não possuem, devido a limitações humanas e organizacionais (SIMON, 1979). Na percepção de Crozier (1981), o pensamento de Simon sobre a racionalidade limitada, é uma forma efetiva de abordar as questões que envolvem o poder nas organizações, pois abraça a racionalidade substantiva de cada indivíduo, sob a ascendência de elementos da mente e do convívio humano.

Segundo March e Simon (1981), a racionalidade nas decisões seria limitada em três aspectos: a) pela deficiência e fragmentação das informações e pela incapacidade de prever todas as variáveis da situação que requer a ação; b) pela imperfeição na previsão de todas as consequências que, mesmo que pudessem ser levantadas, dificilmente, renderiam o mesmo impacto emocional, caso viessem a ocorrer na prática e c) pela impraticabilidade de levantar todas as possíveis alternativas de ação, inclusive por conta de limitações de ordem física e biológica.

Os fatores limitadores da racionalidade nas decisões podem ser: a) as decisões tomadas, regularmente, antes de concluído o processo decisório; b) limitações humanas ou cognitivas dos decisores, impedindo a decisão ótima ou adequada e, c) a decisão influenciada pela intuição ou preferência do decisor, conseqüentemente, produziria uma escolha satisfatória e não a mais adequada ou ótima (BUTLER, 1992).

Assim, a consequência da decisão tomada, face às limitações humanas e organizacionais, faz com que o ótimo seja substituído pelo satisfatório (SIMON, 1979; MARCH e SIMON, 1981). Nesse sentido, Simon (1979) estabeleceu um comparativo entre o homem administrativo, que pondera, ou seja, procura a ação satisfatória ou razoável, e o homem econômico, que potencializa esforços, tentando escolher a melhor alternativa. Nesse sentido, tem-se o conceito de *satisficing* de Herbert Simon, que de acordo com Zey (1992), significa que os tomadores de decisão, a partir do momento que encontram uma alternativa satisfatória para atender uma determinada situação, interrompem as buscas. Este fato impossibilita o atingimento da racionalidade plena.

## 2.3 A POLÍTICA NAS ORGANIZAÇÕES

A política organizacional pode ser entendida como a interação entre características pessoais e um conjunto de elementos que interagem, entre si, na tentativa de integrar metas divergentes, disputar recursos e conviver com as incertezas.

A questão que envolve a política e a forma desempenhada por ela influencia na existência das organizações e tem sido objeto de estudo de teóricos e investigadores. Mesmo admitindo a política como ligada à prática organizacional, o assunto é complexo e, até mesmo, de relutância por parte dos indivíduos em aceitá-la.

Assim sendo, a existência do componente político nas decisões é negada por alguns gestores, sob o argumento de que a escolha deu-se por critérios técnicos, de modo que poucos reconhecem a existência do elemento político na maioria ou em todas as decisões importantes (ETZIONI, 1989).

Os indivíduos, mesmo reconhecendo estarem em uma conjuntura ou situação política, raramente, fazem comentários a respeito e isto acaba se convertendo em tabu ou preconceito. Este posicionamento pode estar relacionado com a forma pejorativa de enxergar a política ou pelo entendimento de que a mesma não possui legitimidade dentro da organização (MORGAN, 1996).

Pode-se dizer que a dimensão política é subjacente à própria definição de organização. Pfeffer (1981) explicou política, como sendo o uso do poder e de outros métodos para angariar a alternativa eleita numa situação, em que existe indefinição ou divergência entre as opções. Segundo Arrow (1974), o exercício coletivo é um meio de poder em que as pessoas podem pôr em prática seus desejos e anseios individuais. Assim, as decisões organizacionais podem ser influenciadas por preferências individuais ou coletivas e, ainda, não representar a opção mais vantajosa.

Para Morgan (1996), o conceito originário básico da noção de política fundamenta-se na concepção de que, se os interesses das pessoas forem antagônicos na organização esta deve facilitar para que as diferenças sejam pacificadas por intermédio da consulta ou da negociação. Assim, a solução de divergências, com a utilização de tais meios, forçosamente, terá como resultados soluções satisfatórias e não absolutas.

No entendimento de Pfeffer, Salancik e Leblebici (1976), questões de conveniências pessoais podem influenciar decisões, independentemente, de questões técnicas. Neste sentido, Dean e Sharfman (1993) e Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976) elucidaram a ideia de que a política organizacional é guiada no sentido de, também, satisfazer necessidades pessoais ou individuais.

O modelo político de tomada de decisão, na visão de Anastassopoulos et al. (1991), teve como princípio norteador de decisões a razão política. Neste modelo, as decisões são fruto do êxito das estratégias utilizadas pelos decisores para atingir os objetivos propostos e satisfazer interesses individuais ou de grupos dentro da organização. Nessa perspectiva, Simon (1979), assegura que o propósito da organização é, indiretamente, um intento pessoal de todos os seus membros.

No modelo político, as escolhas não representam as reais necessidades organizacionais, pois resultam de metas e preferências alheias à vontade dos decisores (ALLISON, 1971). Zanella (1999) elencou as seguintes características do modelo político: a) a decisão não é fruto de uma escolha racional; b) predomínio de conflitos, negociação e barganha, c) habilidades do decisor relacionadas ao seu poder; d) a intuição e sensibilidade do decisor ganha destaque; e) maleabilidade do processo decisório.

Dessa forma, o modelo político de tomada de decisão difere dos modelos - racional e organizacional -, pois há a interação entre indivíduos, em uma disputa de negociação, com ênfase da barganha e das manobras de convencimento como resultado das decisões (ALLISON e ZELIKOW, 1999). Segundo Birnbaum (1988), existe uma inclinação a relações ainda mais conturbadas nas universidades, devido à diversidade de interesses e preferências individuais ou de grupos nas decisões.

As organizações, especialmente as de grande porte, são entidades fundamentalmente políticas (PFEFFER, 1992), e devem ser estudadas como arenas políticas, em que processos decisórios estão configurados. Hatch (1997) e Mintzberg (1985), também fizeram alusão ao termo arena, como sendo o local, onde são decididas questões políticas na organização e esclareceram que a autoridade, a ideologia e o conhecimento técnico podem ser considerados um conjunto de elementos de influência legítimos, dentro das organizações, enquanto que a atividade política, mesmo fazendo parte deste conjunto, é considerada ilegítima, pelo fato de não ser expressamente autorizada e nem reconhecida pela organização de forma ampla. Na ideia do autor, a proporção política projeta-se, quando os sistemas

de influência inexistem ou se encontram debilitados e, também, quando a ação incentiva atividades grupais que favoreçam interesses individuais ou paroquiais, em prejuízo dos objetivos organizacionais.

As ligações entre o processo orçamentário e a atividade política são profundas, de modo que o orçamento é a própria expressão da atividade política (WILDAVSKI, 1961). Para Fortis (2009), o sistema orçamentário constitui-se em uma arena na qual há uma divisão de poderes entre agentes, cada qual com valores e preferências particulares.

O processo político acontece, quando existe centralização de poder nas mãos de um executor dominante. Em consequência disso, os demais executores enxergarão o processo político como necessário para debater tal poder e oportunizar seus pleitos (EISENHARDT e BOURGEOIS, 1988).

A atuação política dos indivíduos, dentro da organização, portanto, pode estar relacionada à diversidade de objetivos, à escassez de recursos e às lacunas no planejamento (BRAGA, 1987). Para o presente estudo, cabe destacar a escassez de recursos como um componente expressivo de possíveis ajustamentos nas decisões de alocação de recursos.

Algumas pesquisas constataram que as restrições provocadas pela escassez de recursos incrementaram o aumento da relevância do poder nas decisões de alocações orçamentárias (HILLS e MAHONEY, 1978; PFEFFER e MOORE, 1980; PFEFFER e SALANCIK, 1974). Um estudo realizado em uma universidade confirmou a hipótese de que o poder das subunidades interferiu na alocação de recursos dentro da organização (PFEFFER e SALANCIK, 1974). Em estudo equivalente, Pfeffer e Moore (1980), também, chegaram ao mesmo resultado.

Quando se faz uso dos termos autocracia, burocracia e tecnocracia ficam implícitos o entrelaçamento entre as organizações e os sistemas políticos. A autocracia seria a forma de gerência plena em que o poder é garantido por um indivíduo ou uma pequena associação, legitimada pelo controle de recursos intrincados, pelo direito de propriedade, costume, influência e outras maneiras de requerer vantagens pessoais (MORGAN, 1996).

A burocracia seria a forma de organização baseada na racionalidade, ou seja, na adequação dos meios aos objetivos propostos, tendo como meta proporcionar o máximo de eficiência, sendo orientada pelos princípios da competência; guiada por regras, estatutos e regulamentos; pela documentação, pela hierarquia funcional e

pela especialização profissional (WEBER, 1979). Este seria o conceito positivo de burocracia, enquanto que o negativo ou inconveniente estaria relacionado à rigidez comportamental, ao culto de normas abstratas, excesso de papéis, abusos, entre outros (RAMOS, 1983).

Para Baldrige (1982), as universidades assemelham-se às organizações burocráticas em muitos aspectos. Blau (1973) ponderou que as instituições universitárias se caracterizam como burocráticas, em virtude da desagregação do trabalho e do relacionamento administrativo. Segundo os autores, as universidades possuem baixa supervisão do trabalho, inexistência de regras para aferir desempenho, responsabilização acadêmica e baixo nível de autonomia da autoridade administrativa. Stroup (1966), citado por Moreno (2006), também, constata as características do modelo weberiano nas universidades, como: coordenação por meio da adequação do trabalho, padronização de atividades, impessoalidade, hierarquia ou classes administrativas perceptíveis, regramentos e regulamentos formais.

A tecnocracia seria, quando o poder decorre do saber e da habilidade em resolver problemas expressivos. É o que se denomina de poder dos profissionais ou especialistas (MORGAN, 1996).

Na concepção de Pfeffer e Salancik (1974), o uso do poder é salientado no modelo político e, por isso, contrapõe-se ao burocrático, porém os autores ressaltaram que é difícil diferenciá-los, empiricamente, pelo fato de que a utilização de fundamentos universais implícitos ao modelo burocrático pode decorrer do uso do poder. Desse modo, há dificuldade em separar os modelos, visto que o comportamento político pode mostrar-se racional, e vice-versa (DEAN e SHARFMAN, 1993).

O fracionamento de atividades entre diferentes especialidades e subunidades nas organizações enseja que existam pessoas com diferentes composições intelectuais e, conseqüentemente, com olhares diferentes para uma mesma situação (PFEFFER, 1992). Naturalmente, estes olhares diferentes podem ser fonte de conflito entre indivíduos ou subunidades nos processos de decisão.

Por outro lado, o conflito na organização pode estar relacionado com a divergência sobre os objetivos e sobre os meios a serem utilizados para atingir os resultados (SCHWENK, 1995). Para Katz e Kahn (1987), estes conflitos seriam desnecessários, se as pessoas perseguissem os mesmos objetivos e meios para

alcançá-los. Como essa possibilidade é um tanto questionável de acontecer, faz-se necessário que as partes envolvidas pacifiquem suas diferentes preferências por intermédio da negociação (NUTT, 2002).

Nesse contexto, o poder é, sem dúvida, um fator expressivo em processos decisórios nas organizações, como no caso de alocação de recursos. O poder político pode ser habilmente utilizado para definir critérios que favoreçam determinada subunidade na organização, além de ser usado para angariar recursos. O poder da subunidade aumenta nas situações em que maior for a sua capacidade de lidar com as incertezas. O poder de uma subunidade também aumenta quando se percebe que os processos organizacionais são relevantes (HICKSON et al., 1971). Em contrapartida, a dependência interna entre subunidades, limitações externas e contingências são fatores que tendem a restringir o uso do poder nas decisões (BRAGA, 1987; PFEFFER e SALANCIK, 1974).

Portanto, o poder, de certo modo, é um fator determinante nas decisões, por meio da utilização de estratégias políticas, tais como: i) coalizões – pacto em torno de um ângulo ou adversidade; ii) cooptação – tentativa coberta de mudar a posição do decisor; iii) uso planejado de informações – manipulação e manejo de canais de informações críticas; iv) uso de especialistas externos – apoio de investigadores para comprovar uma proposta (EISENHARDT e BOURGEOIS, 1988; EISENHARDT e ZBARACKI, 1992).

O uso da política nas organizações foi objeto de críticas por parte de Mintzberg (1985), pelo fato desta ser uma atividade consumidora de esforço, que desagrega. Entretanto, o autor reconheceu que a dimensão política pode ser praticável para: testar habilidades de gestores em jogos políticos; promover debates em torno de ideias; promover mudanças estruturais e facilitar o acolhimento de decisões, pela persuasão e pela negociação. O autor, também, deduziu que a atividade política nas organizações pode nos incomodar, mas também pode nos auxiliar.

Por outro lado, Nutt (2002) constatou, empiricamente, haver associação entre decisões bem sucedidas e negociação, que é uma prática eminentemente política. Na mesma direção, Etzioni (1989) acredita na necessidade de decisões estratégicas bem sucedidas envolverem cooperação, formação de coalizões e contemplarem um amplo panorama de distintas personalidades, perspectivas, responsabilidades e poder.

Embora possa existir preconceito de algumas pessoas em relação à política, e até se questione sua legitimidade, ela pode representar um elemento essencial na vida organizacional, pois, por meio dela, os conflitos se estabelecem e os consensos nas decisões emergem fruto das consultas e negociações entre os indivíduos. Ramos (1983, p. 53) declara que “a política e o poder deixaram de serem manifestações clandestinas na organização e ganharam hoje um quadro formal na teoria administrativa”. Nessa perspectiva, a política e o jogo político podem ser vistas como um aspecto essencial da vida organizacional e não necessariamente algo disfuncional (MORGAN, 1996).

## 2.4 MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO

O modelo de análise do processo de tomada de decisão proposto para este estudo teve como referência teórica o modelo descrito, originalmente, por Allison (1971) em *The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, atualizada por Allison e Zelikow (1999), cuja obra relata o estudo de caso sobre decisões tomadas pelos governos norte-americano e soviético, durante a crise de 1962, provocada pela instalação de mísseis soviéticos em território cubano.

A classificação proposta por Allison (1971) e Allison e Zelikow (1999), para a análise do processo de tomada de decisão, foi caracterizada sob três perspectivas: a racional, a organizacional e a política. Estas perspectivas esclarecem, em grande parte, as decisões organizacionais, sendo aceita pela maioria dos investigadores que estudam o processo decisório (SCHWENK, 1988).

Embora o modelo proposto por Allison (1971) e Allison e Zelikow (1999), preveja a análise do processo decisório, sob três perspectivas – racional, organizacional e política – encontram-se na literatura evidências sobre semelhanças entre o modelo racional e o organizacional. Os próprios autores associaram o modelo organizacional ao racional. Outros autores, por meio do conceito de burocracia reforçaram esta associação (MORGAN, 1996; WEBER, 1982; KALBERG, 1980; EISENHARDT e ZBARACKI, 1992; SELZNICK, 1967).

Assim, o presente estudo adotou como referência teórica o modelo de análise proposto por Allison (1971) e Allison e Zelikow (1999), descrito na literatura como suficientemente explicativo para analisar decisões organizacionais e, por conseguinte, para atingir os objetivos da pesquisa de identificar a influência de



fatores de racionalidade e fatores políticos nas decisões de alocação de recursos na PRA da UFSM, diante de um cenário de escassez financeira em 2015. A escolha do modelo foi pelo fato de possibilitar a abordagem conjunta do modelo racional e o organizacional, delimitando com isso, a análise à perspectiva racional e a política do processo decisório pesquisado. O procedimento adotado de associar o modelo racional e o organizacional à perspectiva racional foi utilizado por Alcântara (1998) em um estudo comparativo de organizações públicas de saúde e por Bin (2004) no estudo sobre processo decisório de orçamento em uma organização estatal brasileira.

A seguir, serão explicitadas as perspectivas: racional, organizacional e política, utilizadas por Allison (1971) e Allison e Zelikow (1999), para a análise do processo decisório, trazendo os conceitos organizadores, a metáfora central, as regras para a categorização de estudos e as questões propostas para cada perspectiva, conforme demonstrado no Quadro 1:

Quadro 1 - Perspectivas da tomada de decisão

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

FONTE: Schwenk (1988, p. 10).

Mesmo havendo uma grande variedade de modelos mencionados na literatura, não há garantia do entendimento completo dos eventos decisórios, mas

ajuda a compreender a difícil realidade das decisões nas organizações (LEMOS, 1995).

#### **2.4.1 O modelo decisório racional**

A concepção de ação racional tem sido desenvolvida pelas teorias econômicas, da decisão e dos jogos (ALLISON e ZELIKOW, 1999). Para os autores, na teoria econômica, a decisão racional é aquela que propicia a escolha da alternativa mais vantajosa para a organização em termos de custos; para a teoria moderna da decisão, a escolha racional, resume-se na triagem de uma alternativa, definida dentro de um conjunto de expectativas, que proporcione as melhores consequências, dentro de uma ordem de preferência em termos de utilidade, ou seja, a escolha de uma alternativa satisfatória ou adequada para o alcance dos fins organizacionais, e para a teoria dos jogos, a escolha racional continua sendo a mais vantajosa para a organização, porém, a escolha mais adequada ou ótima por parte de um agente depende da escolha do outro.

Para Fonseca (1992, p.13), “a escolha racional supõe um conjunto consistente de objetivos, metas e alternativas, ligadas a um conjunto de resultados para serem alcançados em uma situação em particular”. Na concepção do modelo racional, a escolha de uma alternativa estaria vinculada a exata manifestação de objetivos e na otimização dos meios (LIMA, 1994).

Desse modo, o modelo racional baseia-se na percepção de que as estratégias são formuladas e escolhidas de forma consciente pelos executivos (SCHWENK, 1988). Silva (1989 p.20) esclareceu que: “o modelo é fundamentado, basicamente, na racionalidade que adapta os meios aos fins pretendidos e visa à maximização da eficiência no alcance das metas organizacionais”.

Este modelo considera a tomada de decisão como sendo uma sequência de etapas, que começa com a definição do problema, as alternativas, os custos e as vantagens de cada alternativa, e o que se considera como padrão em situações similares que, se seguidas, conduziriam a melhor solução (BUTLER, 1992). Na perspectiva do modelo racional, haveria clara definição de objetivos e eficiência na utilização dos meios para alcançá-lo (LIMA, 1994).

Os melhores resultados ocorrem, entretanto, nas decisões operacionais, pois elas acontecem em ambientes predominantemente fechados, os dados são precisos

e o grau de burocratização é alto (SILVA, 1989). Para Eisenhardt e Zbaracki (1992), os decisores teriam informações adequadas, objetivos claramente definidos, desenvolveriam alternativas e escolheriam a ótima alternativa. Os autores reconheceram, no entanto, que, na prática, isto, dificilmente, aconteceria e que houve comprovações empíricas sobre as limitações do modelo em cada etapa do processo decisório.

Os conceitos do modelo do decisor racional são coerentes com a teoria da racionalidade limitada, pois os objetivos organizacionais não são claros, as informações são incompletas, as alternativas são desorganizadas e oportunistas, as análises são limitadas e, conseqüentemente, as decisões, em muitos casos, são resultado de padrões e não de análises sistemáticas (ALLISON e ZELIKOW, 1999).

Segundo Dussault (1992), nas organizações públicas a autoridade dos gestores é mais delegada o que torna as decisões mais limitadas que no setor privado. Azevedo (1995) percebeu que nas organizações públicas o processo decisório não é tão racional quanto na empresa privada, pois não estão sujeitas as mesmas ameaças e oportunidades do setor privado.

Na administração pública, a implantação do modelo racional de tomada de decisão é impraticável, devido à multiplicidade de problemas, objetivos e comprometimentos políticos de membros da unidade administrativa; pelas deficiências na coleta e qualidade das informações; necessidades individuais e comprometimentos; problemas estruturais e o comportamento contrário de administradores (BRASIL, 1993).

#### **2.4.2 O modelo decisório organizacional**

As organizações, devido à complexidade das operações a que estão envolvidas, demanda dos indivíduos comportamentos operacionais padronizados para o atingimento dos objetivos, porém, de forma não rígida, pois as mesmas estão em constante processo de mudança e aprendizagem pela influência da capacidade dos indivíduos e pelos processos organizacionais (ALLISON e ZELIKOW, 1999).

No modelo organizacional, a capacidade de percepção e de compreensão dos decisores na resolução de problemas seria por meio de detectores organizacionais (ALLISON, 1971), ou segundo Schwenk (1988), provenientes de determinadas características organizacionais relacionadas a processos, programas e

estruturas. A decisão tomada não seria a ótima, nem a melhor ou a correta, mas a satisfatória no atendimento aos objetivos (BRASIL, 1993; SILVA, 1989).

Nesse enfoque, Allison e Zelikow (1999) consideram que o modelo organizacional se assemelha, em certos casos, ao modelo racional pela existência de controle centralizado, uso exaustivo de informação e orientado para a maximização de resultado, porém, não visualiza a organização como um indivíduo, mas como um conglomerado de organizações aliadas, de forma não muito rígida e autônoma. Para os autores, o modelo organizacional difere do racional no quesito da tomada de decisão por ser influenciada, predominantemente, por processos organizacionais e não fruto de uma escolha deliberada. A decisão pode não ser determinada, mas é influenciada pelos procedimentos, regras e rotinas organizacionais (ALLISON, 1971).

Portanto, as alternativas e consequências do processo decisório podem sofrer influência dos sistemas informacionais, enquanto que o comportamento dos decisores sofre a influência das rotinas organizacionais, tais como, o planejamento normativo ou estratégico, avaliações e sistemas de recompensa. Como exemplo, o planejamento normativo ou estratégico pode desencorajar decisões inovadoras em uma determinada organização (SCHWENK, 1988).

Assim, o processo decisório no modelo organizacional é visto como resultado de processos organizacionais e não como de uma escolha racional (SCHWENK, 1988). Para o autor as proposições do modelo organizacional são: a) envolver rotinas, procedimentos, padronização; b) capacidade de adaptação organizacional, refletindo nas estruturas, rotinas e decisões; c) influência das lideranças nas decisões, observando os limites permitidos pelos processos organizacionais.

### **2.4.3 O modelo decisório político**

O processo decisório nas organizações nem sempre ocorre de forma racional. Assim, as decisões tomadas podem não ser fruto da racionalidade ou de regras e preceitos estabelecidos, supostamente racionais, isto é, o conceito de racional para um indivíduo ou grupo pode não ser para os outros ou mesmo para a organização (ZEY, 1992). No modelo político, considera-se as pessoas, individualmente racionais, porém não coletivamente. As organizações são vistas como sistemas políticos, em que os indivíduos são motivados por desejos e aspirações, tanto individuais quanto

nos rumos da organização. Esta situação pode ser influenciada pela posição pessoal, ambições e interesses particulares (EISENHARDT e ZBARACKI, 1992).

O modelo político estaria relacionado, portanto, com pessoas que, de alguma forma, exerceriam influência sobre as decisões, motivadas por interesses pessoais ou grupais dentro de limites aparentemente ordenados aos objetivos organizacionais. Dean e Sharfman (1996) observaram que os interesses se manifestam nas decisões dependendo da posição formal ou funcional, hierárquica e pessoal dos agentes.

No ponto de vista deste modelo, predominariam nas organizações a cooptação, a manipulação de informações, negociações, preferências e interesses dos agentes, incerteza das consequências, conflito, poder e as coalizões (ALLISON, 1971). As preferências, neste modelo, não versariam sobre recursos tecnológicos e sofreriam influência da hierarquia e dos interesses dos tomadores de decisão (EISENHARDT e ZBARACKI, 1992).

Os problemas organizacionais são acompanhados de desacordos, entre os participantes, sobre as estratégias a serem adotadas, pois as pessoas envolvidas possuem, naturalmente, diferenças e percepções distintas e desempenham papéis que tendem a nortear a atenção do problema, relacionando-o a sua área de domínio (ALLISON e ZELIKOW, 1999).

Assim, o modelo político de Allison e Zelikow (1999), caracteriza-se pela existência de vários atores, competindo em um jogo político, no qual as decisões são vistas como resultados de processos de barganha, 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 (BIN e CASTOR, 2007).

Portanto, o modelo político fundamenta-se nas negociações e nas coalizões, entre os grupos envolvidos, no processo decisório (SILVA, 1989). Assim, as negociações e as coalizões objetivariam formar um poder dominante e influenciar ou decretar a decisão final. A negociação poderia, também, ter como objetivo a solução de conflitos (EISENHARDT e ZBARACKI, 1992). As divergências no processo decisório tendem a substituir decisões racionais por barganhas, pressões e relações que envolvem poder, substituindo decisões claras e objetivas por decisões baseadas em metas e interesses subjetivos (DRENTH e KOOPMAN, 1992).

A negociação é a forma como indivíduos, grupos ou organizações definem os esforços a serem dispendidos para realizar alguma coisa, por meio de acordos sobre o que, como, quando e onde fazer (BRAGA, 1987). Allison e Zelikow (1999) avaliam que a ideia nem sempre permanece a mesma e que decisões em grupos podem produzir resultados diferentes dos planejados antes da associação. No modelo racional, a qualidade das decisões é medida pelos seus resultados enquanto que no modelo político ela está relacionada à vitória dos indivíduos em suas disputas (EISENHARDT e ZBARACKI, 1992).

Pereira e De Toni (2002) enfatizaram, como características do modelo político, as coalizões, os conflitos e as competições entre as pessoas, pois um mesmo problema pode ser visto de diferentes ângulos ou pontos de vista. Os autores entenderam que estas características presentes nas negociações são importantes para o processo de tomada de decisão, pois desenvolvem aspectos como habilidade, poder, capacidade de persuasão e convencimento e sensibilidade dos decisores.

O termo coalizão, além da correlação associativa pode significar, também, aliança na disputa entre pessoas ou grupos. Butler (1991) ilustrou a situação, utilizando-se de uma situação hipotética em que A auxilia B contra C, em uma determinada conjuntura, com o compromisso de B auxiliar A em outra situação.

No modelo político, as decisões estariam relacionadas ao uso do poder, com predomínio de interesses pessoais, manipulação de informações e barganhas (MILLER, HICKSON e WILSON, 1996). Conforme Crozier (1981) haveria, também, o poder oriundo da experiência ou da habilidade pessoal em executar determinada atividade e o poder inerente ao cargo ou função. Para Morgan (1996), as principais fontes de poder nas organizações são: autoridade formal; controle sobre recursos escassos; fatores estruturais, regras e regulamentos; controle do conhecimento e da informação; controle da tecnologia e alianças.

A cooptação é definida por Selznick (1971) como sendo, o procedimento de aquisição de novos ingredientes na liderança ou nas decisões políticas de uma organização, com o intuito de impedir intimidações a sua sobrevivência. O autor ressalva que este processo pode ser revestido de legitimidade. Neste caso, o poder seria distribuído nos níveis hierárquicos ou sem legitimidade, havendo duas formas de cooptação: a formal, com a necessidade de legitimar a autoridade ou torná-la

acessível ao seu público; e a informal, sujeita ao ajustamento quanto às pressões de centros de poder.

A questão política na tomada de decisão é analisada em duas dimensões: (i) com relação aos comportamentos internos de indivíduos e grupos participantes do processo decisório buscando informações, escolhendo um caminho de ação, barganhando por uma alternativa e esclarecendo direcionamentos para chegar a uma decisão e justificá-la; (ii) referindo-se a aspectos externos, mas que podem afetá-lo, como contexto, estrutura organizacional, tecnologias, governo, políticas governamentais e alocação de poder (BRAGA, 1987). Para a autora, as negociações não são dirigidas apenas pelos agentes envolvidos diretamente no processo, mas, também, por extensas indagações da organização e da sociedade. As coalizões são formadas com o intuito de produzir uma ação desejada e podem incluir vários elementos externos à organização (ALLISON e ZELIKOW, 1999).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem como objetivo demonstrar os procedimentos metodológicos adotados no estudo, como o delineamento da pesquisa, o contexto e os sujeitos pesquisados, o procedimento de coleta de dados, o tratamento e a análise dos dados e as considerações éticas.

#### 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A técnica escolhida para direcionar a pesquisa, esteve intimamente ligada ao tipo de questão de estudo que o trabalho buscou responder. Quanto à natureza, propôs-se uma pesquisa aplicada, já que este tipo de pesquisa parte de estudos teóricos que geram conhecimentos para a aplicação prática (GIL, 2010).

O problema de pesquisa foi abordado de maneira qualitativa, devido as suas características peculiares, como a consideração do subjetivo, do indutivo, bem como a busca pela interpretação e a decodificação dos sentidos inseridos no fenômeno estudado. Para Portela (2004), a pesquisa qualitativa não se preocupa com a representatividade numérica, mas sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização.

A pesquisa realizada foi classificada quanto ao atendimento dos objetivos como sendo de caráter exploratório. Esta classificação considera que, buscou-se se familiarizar com o fenômeno, obter novas percepções e descobrir novas ideias. As pesquisas exploratórias têm como características principais, a flexibilidade, a criatividade e a informalidade, mas com o objetivo primordial de proporcionar maior familiaridade com o problema, com a finalidade de torná-lo mais explícito para o aprimoramento de ideias (GIL, 2002).

A pesquisa do ponto de vista dos procedimentos técnicos foi definida como estudo de caso e desenvolveu-se na UFSM. A escolha do estudo de caso é coerente em razão de tratar-se de pesquisa exploratória que evidenciou acontecimentos contemporâneos reais, não envolvendo controle ou manejo de eventos (YIN, 2010).

Assim, entendeu-se que o estudo de caso era o método mais adequado para a pesquisa, tendo em vista os objetivos propostos de identificar a influência de fatores políticos e fatores de racionalidade no processo decisório de alocação de



recursos na PRA, diante de um cenário de escassez financeira vivenciado no exercício financeiro de 2015 na UFSM.

O estudo limitou-se a analisar o processo decisório no sentido de identificar a influência de fatores de racionalidade e fatores políticos nas decisões de alocação de recursos financeiros de custeio e de investimentos. As fases posteriores ao processo decisório estudado que correspondem aos estágios da despesa pública relativos à emissão de empenhos, liquidação e pagamento das despesas não foram objetos de análise nessa pesquisa.

Para o estudo, utilizou-se o modelo de tomada de decisão proposto por Allison (1971), atualizado por Allison e Zelikov (1999), como quadro teórico de referência, que segundo os autores analisa o processo decisório em três perspectivas, a racional, a organizacional e a política. Para Schwenk (1988), as perspectivas utilizadas por Allison (1971) são formas comuns, úteis e aceitas pelos pesquisadores para a compreensão dessas perspectivas fundamentais nas decisões organizacionais. A seguir, o Quadro 2 mostra os fatores de racionalidade utilizados no estudo, os autores e as definições teóricas.

Quadro 2 - Categorias de análise sobre racionalidade

FATORES	AUTOR	DEFINIÇÃO
<b>Escolha racional</b>	Allison e Zelikow (1999). Schwenk (1988).	Ação com base em: objetivos claros, informação pertinente; análise de alternativas e consequências; estratégias formuladas, conscientemente, pelos gestores; na adaptação dos meios aos fins pretendidos, de modo eficiente no alcance das metas organizacionais.
<b>Racionalidade burocrática</b>	Weber (1979); Kalberg (1980); Miller, Hickson e Wilson (1996); Morgan (1996).	Ação fundamentada em padrões racionais de meio e fim na resposta de problemas, tendo como meta proporcionar o máximo de eficiência, apoiada em regras, leis e regulamentos de caráter universal, respeitando a legalidade e a impessoalidade nas ações.
<b>Racionalidade limitada</b>	March e Simon (1981); Simon (1979); Butler (1992); Eisenhardt e Zbaracki (1992); Allison e Zelikow (1999).	Ação baseada na fragmentação da informação e do conhecimento de todas as variáveis da situação que requer a ação; na imperfeição de prever todas as consequências; impraticabilidade de prever todas as alternativas, inclusive, por questões físicas e biológicas; os objetivos não são totalmente alcançados e a escolha não é a ótima, mas é a mais adequada ou satisfatória.
<b>Estrutura e processos organizacionais</b>	Allison (1971); Allison e Zelikow (1999); Schwenk (1988).	Decisões como produto da estrutura, de processos e programas organizacionais, envolvendo procedimentos, regras e rotinas organizacionais, e não como uma escolha deliberada.

Fonte: base teórico-empírica.

A seguir, o Quadro 3 apresenta os fatores políticos usados na pesquisa, os autores e as definições teóricas.

Quadro 3 - Categorias de análise sobre política

<b>FATORES</b>	<b>AUTOR</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>
<b>Negociação</b>	Allison (1971); Allison e Zelikow (1999); Mintzberg (1985).	Decisões podem resultar de negociações, barganhas e manobras de convencimento.
<b>Poder</b>	Allison e Zelikow (1999); Arrow (1974); Pfeffer, Salancik e Leblebici (1976); Dean e Sharfman (1993); Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976); Hills e Mahoney (1978); Pfeffer e Moore (1980); Pfeffer e Slancik (1974); Morgan (1996).	Ação baseada na habilidade do decisor em influenciar escolhas, individualmente ou coletivamente resultantes, predominantemente, da barganha. As fontes podem ser: autoridade formal; controle sobre recursos escassos; fatores estruturais, regras e regulamentos; controle do conhecimento e da informação; controle da tecnologia e alianças.
<b>Conflito</b>	Allison e Zelikow (1999); Eisenhardt e Zbaracki (1992); Pfeffer (1992); Schwenk (1995); Pereira e De Toni (2002).	Problema pode ser visto de diferentes ângulos ou pontos de vista; convicções e preferências moldadas de acordo com a subunidade de lotação do indivíduo; discordância sobre objetivos e meios; perspectivas de análise de uma situação relacionada com a área de domínio do indivíduo.
<b>Coalizão</b>	Eisenhardt e Bourgeois (1988); Eisenhardt e Zbaracki (1992); Butler (1991); Pereira e De Toni (2002).	Aliança formada entre pessoas ou grupos em torno de uma oportunidade, ponto de vista ou problema.
<b>Interesses</b>	Anastassopoulos et al. (1991); Allison e Zelikow (1999); Eisenhardt e Zbaracki (1992); Mintzberg (1985).	Decisões com base em: negociações, acordos e barganhas privilegiando demandas pessoais e organizacionais; influência hierárquica nas decisões visando aos interesses dos decisores, e metas e preferências individuais que podem determinar decisões, ações e concordância por parte dos indivíduos.
<b>Influência externa</b>	Allison e Zelikow (1999); Braga (1987).	Aspectos externos à organização e ao processo decisório, por vezes, conflitantes, entre si, podem influenciar as decisões.

Fonte: base teórico-empírica.

Neste trabalho, fatores organizacionais foram considerados como fatores de racionalidade, pois, partiu-se do pressuposto que estruturas e processos organizacionais são alicerçadas em padrões racionais. Allison e Zelikow (1999), também, associaram o modelo organizacional ao modelo racional. Para Selznick

(1967, p. 31), “a organização formal constitui a expressão estrutural da ação racional”. Morgan (1996) afirmou que, muito frequentemente, a estrutura organizacional, as regras, os regulamentos e os procedimentos são vistos como instrumentos racionais. A noção de organização burocrática de Weber (1982), e o conceito de racionalidade formal de Kalberg (1980) a ela inerente autorizariam tratar fatores organizacionais do processo decisório como fatores de racionalidade.

As categorias analíticas propostas para o estudo tiveram o objetivo de indicar caminhos para a coleta e análise dos dados obtidos em relação às definições teóricas de cada um dos fatores pesquisados, permitindo a apuração dos resultados.

### 3.2 CONTEXTO DE ESTUDO E SUJEITOS PESQUISADOS

Para a aplicação da pesquisa, definiu-se como unidade de análise o processo decisório de alocação de recursos realizado no exercício financeiro de 2015, na PRA e nas unidades sob sua coordenação, a saber: Órgãos executivos (Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF e Departamento de Material e Patrimônio - DEMAPA) e, Órgãos suplementares (Biblioteca Central - BC, Centro de processamento de dados - CPD, Departamento de Arquivo Geral - DAG e Imprensa Universitária).

Para atingir os objetivos propostos no estudo o pesquisador levantou junto a Pró-Reitoria de Planejamento - PROPLAN da UFSM, informações sobre a matriz de alocação de recursos em 2015. Na PRA e nas unidades sob sua coordenação foram levantados dados com relação à tomada de decisão de alocação de recursos no exercício financeiro de 2015. O critério de inclusão determinado para a escolha dos participantes pelo pesquisador foi intencional, buscando-se aqueles gestores que tiveram envolvimento direto com o processo estudado. O critério de exclusão utilizado foi com relação aos que estavam em laudo, férias ou qualquer forma de afastamento ou que não aceitaram participar da pesquisa.

O convite aos gestores para a participação na pesquisa foi realizado em reunião previamente agendada, ocasião em que foi apresentado o tema de estudo, seus propósitos e objetivos. Nesses encontros foram colhidas observações (Quadro 5) em relação ao tema, especialmente, em relação à questão política, por ser um assunto complexo e sensível dentro da atividade administrativa (ETZIONE, 1989; HATCH, 1997; MINTZBERG, 1985). Após, a definição e o aceite do público-alvo,

foram definidos os horários e as datas para a coleta de dados. Também, foram realizadas reuniões com outros servidores que detinham conhecimento sobre o objeto de estudo, ocasião em que foram colhidas mais observações (Quadro 5).

### 3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada por meio da análise de documentos, observações e das entrevistas semiestruturadas julgadas representativas para responder o problema de pesquisa proposto e atingir os objetivos do estudo. A exploração do material consistiu na operação de analisar os documentos, as observações e os discursos das entrevistas, de forma sistemática, com base nas categorias propostas antecipadamente.

A fase de coleta de dados deu-se em três momentos distintos, por intermédio do levantamento de documentos, observações e entrevistas semiestruturadas, respectivamente. A seguir, estão explicitados os instrumentos de coleta de dados utilizados na pesquisa e sua operacionalização.

#### 3.3.1 Documentos

A fase inicial da coleta de dados consistiu no levantamento de informações, por meio da pesquisa documental, realizada nos sites do governo federal em relação à legislação e dados orçamentários do exercício financeiro de 2015. Também, foram levantados documentos relacionados com a UFSM, como: Estatuto, Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI da UFSM - 2011/2015, o Relatório de Gestão - 2015 da UFSM, o Relatório de Gestão 2015 - PRA, a Resolução Orçamentária nº 01/2015 da UFSM, entre outros. Ainda, foram coletadas informações na PROPLAN sobre a matriz de distribuição dos recursos financeiros da UFSM em 2015, enquanto que na PRA e nas unidades sob a sua coordenação foram levantados documentos relacionados com a tomada de decisão de alocação de recursos no ano de 2015, como: relatórios de atividades, síntese de reuniões, memorandos, relatórios de atividades e outros.

A seguir, apresenta-se o Quadro 4 com a relação dos documentos levantados que serviram de suporte para as análises.

Quadro 4 - Documentos consultados

Referência	Descrição
<b>Doc.01</b>	Estatuto da UFSM.
<b>Doc.02</b>	Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI - 2011/2015.
<b>Doc.03</b>	Plano de Gestão - 2014/2017.
<b>Doc.04</b>	Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA - 2015/MEC.
<b>Doc.05</b>	Lei Orçamentária Anual - LOA – 2015.
<b>Doc.06</b>	Matriz de Distribuição de Recursos da UFSM – IDR – 2015.
<b>Doc.07</b>	Resolução Orçamentária n. 01/2015 – UFSM.
<b>Doc.08</b>	Relatório de Gestão - 2015 – UFSM.
<b>Doc.09</b>	Relatório SIE - 2.1.5.3.0.8 - Orçamento de Despesa por UGR – PRA.
<b>Doc.10</b>	Relatório SIE - 2.1.5.3.1.3 - Transferência de Recursos - PRA.
<b>Doc.11</b>	Relatório SIE - 2.1.5.3.0.8 - Orçamento de Despesa por UGR - BC.
<b>Doc.12</b>	Relatório SIE - 2.1.5.3.0.8 - Orçamento de Despesa por UGR - CPD.
<b>Doc.13</b>	Relatório SIE - 2.1.5.3.0.8 - Orçamento de Despesa por UGR - Imprensa Universitária.
<b>Doc.14</b>	Relatório SIE - 2.1.5.3.0.8 - Orçamento de Despesa por UGR - Almoxarifado Central.
<b>Doc.15</b>	Relatório de Projetos Estratégicos - PRA/2015.
<b>Doc.16</b>	Relatório de Previsão de Atividades de Capacitação - PRA/2015.
<b>Doc.17</b>	Relatório Síntese de Reuniões - Elaborado pela Coordenadoria de Planejamento Administrativo - PRA/ 2015.
<b>Doc.18</b>	Relatório de Acompanhamento do Plano de Gestão 2014/2015 - PRA.
<b>Doc.19</b>	Relatório de contribuições da PRA para a UFSM e sua responsabilidade socioambiental.
<b>Doc.20</b>	Relatório de Gestão - PRA/2015.
<b>Doc.21</b>	E-mail PRA/2015 - Solicita às unidades a previsão de capacitações - 2015.
<b>Doc.22</b>	Relatório de Previsão de Atividades de Capacitação do DAG/2015 - Elaborado pela PRA.
<b>Doc.23</b>	E-mail DAG/2015 - Solicita previsão de capacitações 2015 aos servidores do DAG.
<b>Doc.24</b>	Relatório de Previsão de atividades Capacitação - DAG/2015.
<b>Doc.25</b>	E-mail DAG/2015 aos servidores - Convite PRA - evento promovido pelo CPD sobre levantamento de atividades e mapeamento de processos.
<b>Doc.26</b>	E-mail DAG/2015 - Informa à PRA o envio da Planilha de Capacitações 2015 - Relata dificuldades diante da restrição de recursos.
<b>Doc.27</b>	Memorando nº 034/2015 - DAG - Solicita à PRA aquisição material permanente.
<b>Doc.28</b>	Memorando nº 037/2015 - DAG - Solicita à PRA aquisição de equipamentos.
<b>Doc.29</b>	Relatório de Atividades - 2015 - DAG.
<b>Doc.30</b>	Convite para reunião no Departamento de Material e Patrimônio - DEMAPA - Esclarecimentos sobre orçamento e Memorando Circular 01/2015 - DEMAPA.
<b>Doc.31</b>	Memorando nº 32/2015 - DEMAPA - Solicita à PRA participação de servidor em evento.
<b>Doc.32</b>	Memorando nº 003/2015 - DEMAPA - Solicita à PRA instalação câmeras de vigilância prédio Divisão de Patrimônio e Almoxarifado da UFSM.
<b>Doc.33</b>	Memorando nº 47/2015 - DEMAPA - Solicitação de participação em eventos no 1º semestre de 2015 - conforme previsão de capacitações.
<b>Doc.34</b>	Memorando nº 094/2015 - CPD - Solicita à PRA recursos para aquisição de equipamento.
<b>Doc.35</b>	Relatório de Previsão de Recursos 2015 - CPD.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com o levantamento desses documentos, foi possível obter informações sobre o processo decisório de alocação de recursos no exercício financeiro de 2015 na UFSM, bem como na PRA e nas unidades sob sua coordenação. Os documentos

coletados permitiram, também, o confronto com outras fontes de evidência, no caso as observações e, principalmente, as entrevistas.

### 3.3.2 Observação

As observações sobre o tema de estudo foram obtidas nas reuniões que foram agendadas com gestores que tiveram conhecimento e/ou atuaram no processo decisório estudado da PRA e das unidades sob a sua coordenação para a apresentação do tema de pesquisa e seus objetivos, ocasião em que foi feito o convite para a participação nas entrevistas. A seguir, apresenta-se o Quadro 5 com as observações realizadas, especificando o evento, a duração e a data em que ocorreram.

Quadro 5 - Observações realizadas

Referência	Evento	Duração	Data
<b>Obs.01</b>	Reunião com o gestor A para apresentação do tema de estudo e autorização para a pesquisa.	1h e 30min	07/10/16
<b>Obs.02</b>	Conversa informal com o gestor B sobre o tema de estudo.	30 min	07/10/16
<b>Obs.03</b>	Conversa informal com o gestor C sobre o tema de estudo.	30 min	07/10/16
<b>Obs.04</b>	Reunião com o gestor D para apresentação do tema de estudo.	40 min	28/10/16
<b>Obs.05</b>	Reunião com o gestor E para apresentação do tema de estudo.	35 min	28/10/16
<b>Obs.06</b>	Reunião com o gestor F para apresentação do tema de estudo.	40 min	18/11/16
<b>Obs.07</b>	Reunião com o gestor G para apresentação do tema de estudo.	1h e 30 min	22/11/16
<b>Obs.08</b>	Reunião com o gestor H para apresentação do tema de estudo.	1h	16/12/16
<b>Obs.09</b>	Reunião com o gestor I para apresentação do tema de estudo.	1h	29/12/16
<b>Obs.10</b>	Reunião com o gestor J para apresentação do tema de estudo.	1h	29/12/16
<b>Obs.11</b>	Reunião com o gestor L para apresentação do tema de estudo.	50 min	04/01/17

Fonte: elaborado pelo autor

Nesses encontros informais foi possível observar aspectos ligados, principalmente, à política nas decisões de alocação de recursos e a percepção dos entrevistados sobre o tema de pesquisa.

### 3.3.3 Entrevista

A entrevista semiestruturada foi a principal técnica de coleta de dados utilizada no estudo, sendo que o roteiro da mesma foi composto por questões norteadoras (APÊNDICE B), com base nas categorias de análise propostas (Quadros 2 e 3) às quais representaram possíveis hipóteses ao problema de pesquisa e abrangeram outros questionamentos que surgiram no decorrer da entrevista. A entrevista é uma das fontes mais importantes de informação para o estudo de caso, enquanto que os documentos servem para corroborar e aumentar a evidência de outras fontes. Na entrevista, a seleção de informantes-chave é, com frequência, fundamental para o sucesso de um estudo de caso, pois proporciona *insights* sobre o assunto e pode iniciar o acesso às fontes corroborantes ou opostas à evidência (YIN, 2010).

As entrevistas foram previamente agendadas com os gestores e realizadas no próprio local de trabalho de acordo com a disponibilidade de dia e horário de cada um deles. A escolha dos entrevistados foi intencional, buscando-se aqueles gestores que tiveram conhecimento sobre a distribuição de recursos na UFSM e os que atuaram nas decisões de alocação de recursos na PRA e nas unidades sob sua coordenação.

Nesta fase foi entrevistado um gestor da PRA e um representante de cada unidade por ela coordenada, a saber: Órgãos Executivos da UFSM: DCF e DEMAPA e os Órgãos Suplementares da UFSM: BC, CPD e DAG. Foi realizada uma entrevista com um gestor da PROPLAN com o intuito de buscar subsídios sobre o processo de alocação de recursos na UFSM em 2015.

A seguir, apresenta-se o Quadro 6 das entrevistas realizadas com os gestores participantes da pesquisa.

Quadro 6 - Entrevistas realizadas

Referência	Cargo	Unidade	Gravada	Duração
E.G.1	Gestor	Administrativa	Sim	48 min
E.G.2	Gestor	Administrativa	Sim	38 min
E.G.3	Gestor	Administrativa	Sim	1h 2 min
E.G.4	Gestor	Administrativa	Escrita	-
E.G.5	Gestor	Administrativa	Sim	49 min
E.G.6	Gestor	Administrativa	Sim	46 min
E.G.7	Gestor	Administrativa	Sim	19 min

Fonte: elaborado pelo autor.

As entrevistas foram gravadas, com o devido consentimento dos participantes, mediante a utilização de um gravador portátil e, após, foram transcritas, perfazendo aproximadamente sessenta páginas, com a identificação dos participantes, por meio de códigos alfanuméricos (E.G.1, E.G.2, etc.), em que “E” significa Entrevista e “G” expressa Gestor. Uma das entrevistas foi concedida por escrito seguindo o roteiro previamente estabelecido.

### 3.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

A exploração do material consistiu na operação de analisar os documentos, as observações e os discursos das entrevistas, de forma sistemática, com base nas categorias propostas antecipadamente.

Os documentos significativos escolhidos para o estudo, por meio da análise documental, foram organizados e estruturados visando à sintetização da informação no respectivo registro de documentos (APÊNDICE E), de modo que facilitasse o acesso *a posteriori* (BARDIN, 2009). As informações colhidas das observações realizadas, durante as reuniões realizadas com gestores da PRA e das unidades sob a sua coordenação foram registradas após cada episódio, visando transcrever a forma como os participantes reagiram diante da temática de pesquisa. Os apontamentos foram efetuados nos respectivos registros de observação (APÊNDICE D).

Os dados das entrevistas foram analisados logo depois de realizada a coleta, quando foram registrados (APÊNDICE F) e vinculados com as categorias de análise correspondentes. A partir da sétima entrevista, julgou-se desnecessário prosseguir com a coleta, pois já não havia mais novas informações relevantes, isto é, estavam se repetindo, caracterizando a saturação das categorias (GLASER e STRAUSS, 2006; THIRY-CHERQUES, 2009). Este critério foi utilizado por outros pesquisadores que interromperam a busca de novos entrevistados, quando perceberam que as informações já não traziam novidade alguma, ou estavam sendo reprisadas (SUTTON e CALLAHAN, 1987).

Nesse contexto, à análise das entrevistas adotou o método de Análise de Conteúdo apresentado por Bardin (2009), sendo que o objetivo principal deste tipo de análise pode ser sintetizado por uma leitura rigorosa das mensagens, tanto do seu conteúdo quanto da expressão deste conteúdo para colocar, em evidência,



indicadores que permitam inferir sobre uma realidade. Quanto à técnica de análise de conteúdo aplicada, utilizou-se a do tipo temática (BARDIN, 2009), compreendida como um conjunto de instrumentos metodológicos que se aplicam a discursos diversos. Para a autora, “a análise temática consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 2009, p. 131).

A escolha desse tipo de análise foi considerada coerente com o problema de pesquisa proposto e com o método de coleta de dados, pois, segundo a mesma autora, o tema é utilizado como unidade de registro na análise de conteúdo, quando o estudo envolver opiniões, atitudes, valores, crenças e tendências, bem como, quando os objetos de análise forem respostas a questões abertas, entrevistas ou reuniões de grupos. Desta forma, (BARDIN, 2009) configura a Análise de Conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens<sup>6</sup>. No entanto, a própria autora afirma que este conceito não é suficiente para definir a especificidade da técnica, acrescentando que a intenção é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente de recepção), inferência esta que ocorre a indicadores quantitativos ou não.

A Análise de Conteúdo, temática das entrevistas, possibilitou associar os discursos com a base teórica proposta na finalidade de cada categoria de análise, permitindo, com isso, inferir sobre a influência de fatores políticos e fatores de racionalidade no processo decisório estudado. A análise dos dados foi amparada pela utilização de registro específico (APÊNDICE F), em que cada trecho de discurso (tema) foi relacionado com o respectivo fator – racionalidade, político – que lhes fosse apropriado.

Salienta-se, que nesse estudo foi utilizada a técnica de triangulação como critério para a validação dos dados, tendo em vista que é uma das formas mais populares para se buscar confirmações em pesquisas. Neste sentido, esta técnica

---

<sup>6</sup>Segundo a autora, Análise de Conteúdo é o conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (qualitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2009, p. 44).

utiliza-se de vários meios para validar ou explicar um fenômeno ou problema em questão, como é descrito por Azevedo et al. (2013, p. 4):

[...] a triangulação pode combinar métodos e fontes de coleta de dados qualitativos e quantitativos (entrevistas, questionários, observação e notas de campo, documentos, além de outras), assim como diferentes métodos de análise dos dados: análise de conteúdo, análise de discurso, métodos e técnicas estatísticas descritivas e/ou inferenciais, etc.

Para a validação dos dados auferidos, buscou-se combinar as informações coletadas, por meio do levantamento de documentos, das observações e das entrevistas. Com o auxílio do registro de análise (APÊNDICE G), foi possível sintetizar os dados coletados relacionando-os com as fontes de origem e, ainda, com os fatores de racionalidade e fatores políticos do estudo, auxiliando no processo de validação. No estudo de caso, na medida do possível, é desejável o uso de múltiplas fontes de evidência, pois permite abordar uma variedade maior de aspectos históricos e comportamentais, possibilitando o estabelecimento de linhas convergentes para a investigação, tornando as conclusões mais expressivas e perfeitas (YIN, 2010). Para o autor, a credibilidade dos estudos de caso é conferida com a utilização de alguns princípios básicos, entre os quais, está o conceito de triangulação.

Por fim, o estudo de caso proposto referiu-se à estratégia de pesquisa adotada, que foi a de examinar um fenômeno dentro do seu contexto e que fosse contemporâneo. Com isso, foi possível explicitar a realidade, quanto à influência de fatores políticos e fatores de racionalidade na tomada de decisão de alocação de recursos na PRA no exercício financeiro de 2015.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

De acordo com o Relatório de Belmont (1978), os princípios básicos da ética perante investigações que envolvam seres humanos são fundamentados em três pilares básicos: o respeito pelas pessoas, a beneficência e a justiça. O respeito pelas pessoas garante que os indivíduos devem ser tratados como agentes autônomos (por autônomo entende-se um indivíduo capaz de deliberar acerca de objetivos pessoais e atuar sobre tal deliberação). Em relação à beneficência, qualquer pessoa envolvida numa investigação deve ser tratada de uma forma ética

com respeito as suas decisões e ao seu bem-estar. O pilar da justiça diz respeito ao tratamento igualitário, o que significa que o conhecimento e os benefícios alcançados devem ser partilhados de forma justa.

O convite para a participação nas entrevistas foi realizado, pessoalmente, momento em que os participantes foram esclarecidos sobre os propósitos e objetivos do estudo. Após, a definição e o aceite do público-alvo, foram definidos os horários e as datas e para a coleta de dados, conforme a disponibilidade deles. No momento da coleta de dados foi entregue o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE (APÊNDICE C) aos participantes para ciência e assinatura.

Os participantes não tiveram as suas identidades reveladas e nem a Unidade a que pertenciam. Ao término da pesquisa, os dados foram devidamente arquivados em um dispositivo de armazenamento, ficando sob a responsabilidade do pesquisador, por um prazo de cinco anos, sendo destruídos após este período.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os dados coletados à luz das categorias analíticas da proposta de pesquisa, visando responder ao problema proposto. Para tanto, segue plano expositivo em que: (i) descreve-se o caso estudado, com foco no processo decisório de alocação de recursos da UFSM no exercício financeiro de 2015; (ii) o processo decisório de alocação de recursos na PRA e nas unidades sob a sua coordenação e (iii) a análise e discussão dos resultados dos fatores influenciadores do processo decisório estudado.

Os trechos de discursos que constaram do texto foram oriundos dos dados empíricos – documentos e entrevistas. Ao final de cada um deles foi referenciada sua fonte que está relacionada nos quadros quatro e seis, conforme o caso. Nomes e outros termos que, de alguma forma, pudessem comprometer o anonimato dos emitentes, foram suprimidos, tomando-se o cuidado para não prejudicar o sentido expresso na forma original.

### 4.1 O CASO

A organização selecionada para o estudo, a UFSM, apresenta características observáveis que abrangem os constructos abordados no problema de pesquisa e que possibilitam o seu entendimento à luz do referencial teórico-empírico desta dissertação. Essas características são: (i) processos organizacionais orientados para a racionalidade burocrática - racionalidade formal - (KALBERG, 1980; WEBER, 1982) e (ii) tamanho e complexidade que a torna também uma entidade política (HATCH, 1997; MORGAN, 1996; PFEFFER, 1992). A dimensão política da UFSM é evidenciada pela complexidade do seu organograma de funcionamento e pela existência de órgãos de deliberação executiva e coletiva na composição da Administração Superior, conforme seu Estatuto (Doc.01- Quadro 4).

A UFSM é uma Instituição Federal de Ensino Superior, constituída como Autarquia Especial vinculada ao MEC. Sua criação se deu por intermédio da Lei N. 3.834-C, de 14 de dezembro de 1960 e foi denominada de Universidade de Santa Maria - USM. Em 20 de agosto de 1965, por meio da Lei N. 4.759, de 20 de agosto de 1965 a Universidade foi federalizada e passou a denominar-se UFSM.

A regulamentação das suas atividades é amparada pela Lei N. 9.394, Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996; pelo Estatuto, aprovado pela Portaria/MEC N. 156, de 12 de março de 2014, e pelo Regimento Geral, aprovado na 722ª Sessão do Conselho Universitário, pelo Parecer N. 031/2011, de 15 de abril de 2011.

A UFSM, por meio de seu Estatuto (Doc.01, p.4 - Quadro 4) proporciona as seguintes finalidades:

- I - promover, de forma indissociável, o ensino, a pesquisa e a extensão;
- II - fomentar o desenvolvimento tecnológico, científico, filosófico, literário, artístico e desportivo;
- III - formar profissionais e especialistas de nível superior;
- IV - formar profissionais de educação básica de nível médio e profissional nos diversos níveis e modalidades vinculadas ao desenvolvimento nacional;
- e
- V - preparar recursos humanos qualificados por meio de cursos de pós-graduação.

Seus objetivos fundamentais (Doc.01, p.4 - Quadro 4) são:

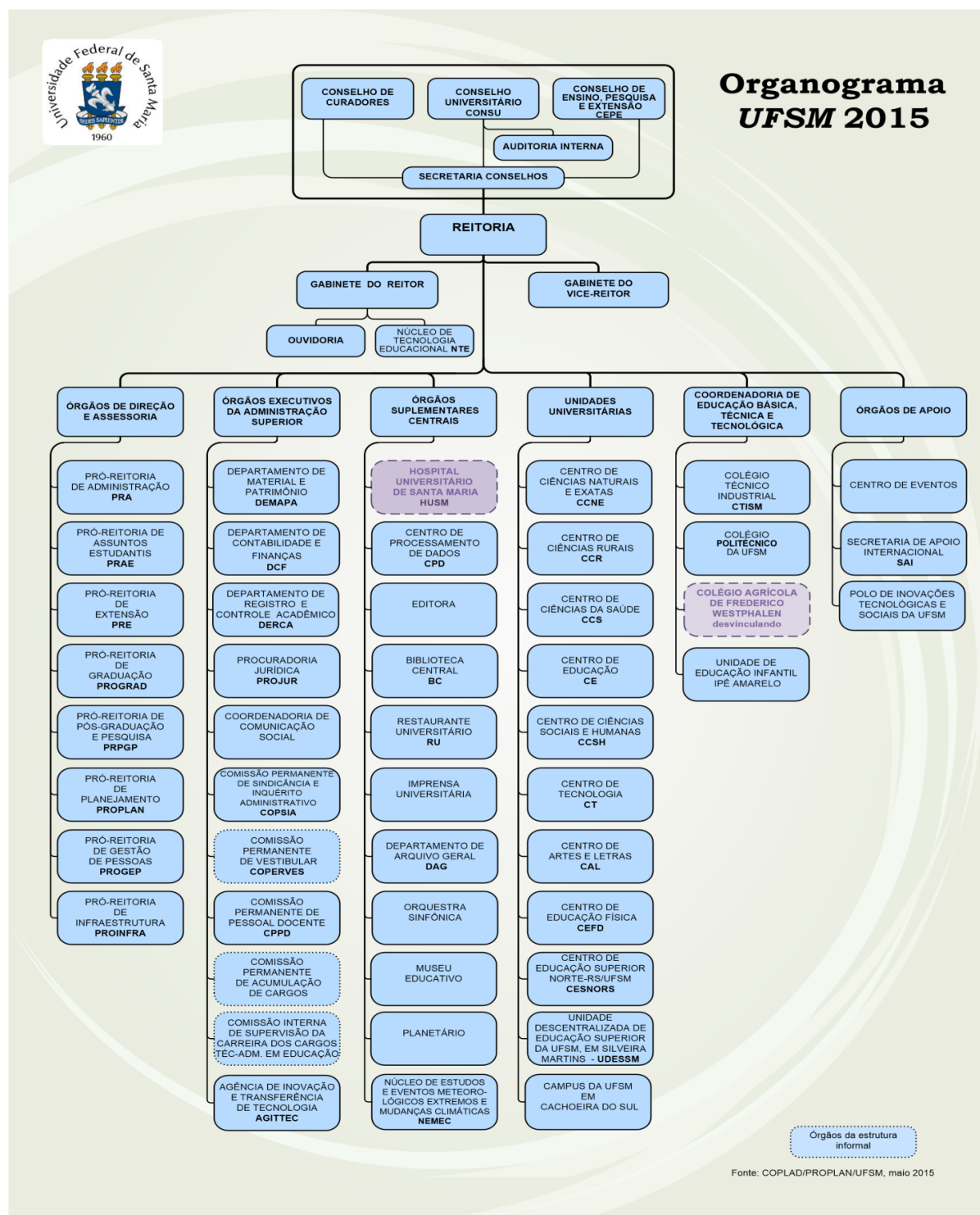
- a) promover a educação integral;
- b) desenvolver ensino para a formação e o aperfeiçoamento de profissionais, técnicos e pesquisadores de alto nível;
- c) estimular a pesquisa pura ou aplicada;
- d) incentivar a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- e) desenvolver a educação profissional nos diversos níveis: básico, técnico e tecnológico;
- f) fomentar a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e aos benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica gerada na Instituição;
- g) divulgar os conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade;
- h) transmitir o saber por meio do ensino, de publicações e/ou de outras formas de comunicação.

Seus objetivos especiais (Doc.01, p.4 - Quadro 4) são:

- a) incentivar o estudo dos problemas relacionados com o progresso da sua região geoeconômica, do Estado e do País;
- b) colaborar com o poder público na solução dos problemas nacionais, objetivando o desenvolvimento do País;
- c) contribuir para o fortalecimento da paz e da solidariedade universais;
- d) estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais;
- e) prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade.

O Campus sede da UFSM está localizado na região central do Rio Grande do Sul e, portanto, desempenha um forte papel regional, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista do ensino, pesquisa e extensão. A Figura 1 abaixo reproduz o seu organograma (Doc.08 - Quadro 4):

FIGURA 1 - Organograma UFSM 2015



A UFSM atua em todas as áreas do conhecimento, ofertando cursos presenciais e a distância nas modalidades de educação básica, técnica e tecnológica, graduação e pós-graduação. Suas principais atividades estão relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão, sendo que, nos últimos anos as IFES têm sido utilizadas como veículos de investimentos do governo federal. Um dos exemplos dessa política pública de ampliação do acesso ao ensino superior foi proporcionado pelo REUNI, tanto em instituições públicas quanto privadas, pelo aumento de vagas e a interiorização do acesso à universidade.

A UFSM possui, também, unidades descentralizadas na região noroeste do Estado nos municípios de Frederico Westphalen e Palmeira das Missões e na região central nos municípios de Cachoeira do Sul e Silveira Martins, conforme o organograma de 2015.

#### **4.1.1 Dos recursos financeiros**

Os recursos financeiros da UFSM, de acordo com o Estatuto (Doc.01, p.24 - Quadro 4) são provenientes de:

- I - dotações que, a qualquer título, lhe forem atribuídas nos orçamentos da União, dos estados e municípios;
- II - dotações e contribuições, a título de subvenções concedidas por quaisquer pessoas físicas ou jurídicas;
- III - renda de aplicações de bens e valores patrimoniais;
- IV - retribuição de bens e de valores de atividades remuneradas;
- V - taxas e emolumentos;
- VI - rendas eventuais.

No ano de 2014, a UFSM elaborou a previsão de recursos para atender as suas necessidades com custeio e investimentos para o exercício financeiro de 2015 que constou do Projeto de Lei Orçamentária anual - PLOA, volume V, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG no ano de 2014, contendo o detalhamento das ações dos órgãos do Poder Executivo, especificamente do MEC (Doc. 04 - Quadro 4). Os recursos financeiros da UFSM para o ano de 2015 foram os constantes da LOA, nº 13.115, publicada no DOU, de 22 de abril de 2015 e alocados pelo MEC (Doc.05 - Quadro 4).

A distribuição dos recursos financeiros para as Unidades Gestoras Responsáveis - UGR ocorre após a aprovação pelo Conselho Universitário das

normas de distribuição dos recursos por meio do Índice de Distribuição de Receitas - IDR e pela regulamentação interna da forma de aplicação das receitas e despesas da UFSM que se dá por meio de Resolução Orçamentária, que deve ser aprovada pelos Conselhos de Curadores e Universitário (Doc.06, Doc.07 - Quadro 4).

O IDR é utilizado como critério institucional para fixar o Orçamento de Custeio e Capital - OCC, no âmbito da UFSM, que serão executados pelas UGR. Os parâmetros são fixados pelos indicadores determinados com o objetivo de medir o desempenho das unidades da Instituição em cada área de atuação. Os padrões utilizados são relativos, porquanto relacionam a unidade com a Instituição como um todo. O IDR tem como objetivo permitir, por intermédio da distribuição dos recursos financeiros, o incentivo à produção, à produtividade e a implementação de políticas de desenvolvimento de áreas de atuação, por meio da ponderação dos parâmetros fixados (Doc.06 - Quadro 4).

Dos recursos financeiros constantes do IDR de 2015, a Administração Central da UFSM reservou uma parcela como destaques orçamentários para atender despesas com a manutenção das atividades administrativas da Reitoria, dos órgãos suplementares e para o custeio de projetos estratégicos que foram previamente definidos mediante edital e que atenderam, principalmente, as Pró-Reitorias que compõem a estrutura da Reitoria da UFSM. Nesses projetos estratégicos as Pró-Reitorias priorizaram suas atividades anuais e definiram os objetivos de cada ação, fazendo o alinhamento com o Plano de Gestão 2014/2017 (Doc.03 - Quadro 4) e o PDI - 2011-2015 da Universidade (Doc.02 - Quadro 4).

Além dos destaques orçamentários, o IDR de 2015 contemplou uma previsão de arrecadação própria, em que cada unidade arrecadadora, após a contabilização da Guia de Recolhimento da União - GRU recebeu o respectivo crédito, mediante a retenção de 10% da arrecadação para as atividades centrais da Universidade e, também, garantiu uma reserva de contingência destinada para atender despesas imprevistas ou oscilações no próprio mecanismo de distribuição dos recursos, no caso, o IDR (Doc.06 - Quadro 4). A reserva de contingência é definida, anualmente, por meio das discussões realizadas com as direções, Gabinete do Reitor e com o próprio Conselho de Curadores e Universitário. Nos últimos anos, essa reserva tem sido estabelecida em torno de 10%. Em 2015, os recursos financeiros da reserva de contingência foram utilizados para o pagamento



dos encargos gerais da Universidade, como dissídios coletivos, reajustes de energia e outras despesas.

Além dos recursos previstos na LOA, a UFSM contou com recursos de descentralizações de crédito de outros órgãos da esfera federal que foram pactuados com as unidades finalísticas da Universidade que concorreram com projetos, por exemplo, nas áreas de educação, rurais e ciência e tecnologia. Contou, ainda, com recursos captados de convênios com o município de Santa Maria/RS e governo do Estado do Rio Grande do Sul.

#### 4.1.2 Desempenho financeiro

A UFSM, no exercício financeiro de 2015, de forma semelhante com o que aconteceu com a execução pública federal, sofreu contingenciamento de sua dotação orçamentária. A seguir, o Quadro 7, representativo da execução das ações orçamentárias por grupos de despesa.

Quadro 7 - Execução das ações orçamentárias por grupos de despesas – 2015

<b>AÇÃO GOVERNO</b>	<b>GRUPO DE DESPESAS</b>	<b>DOTAÇÃO ATUALIZADA</b>	<b>DESPESAS EMPENHADAS</b>	<b>% Exec.</b>
<b>20RJ</b> - Apoio à Capacitação Inicial e Continuada para a Educação Básica	Desp. correntes	3.412.527,00	294.488,20	8,63%
<b>20RL</b> - Funcionamento de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	Investimento	5.100.000,00	2.777.609,52	54,46%
	Desp. correntes	7.727.492,00	7.017.186,94	90,81%
	<b>Total</b>	<b>12.827.492,00</b>	<b>9.794.796,46</b>	<b>76,36%</b>
<b>2994</b> - Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica	Desp. correntes	2.683.806,00	2.444.938,98	91,10%
	<b>Total</b>	<b>2.683.806,00</b>	<b>2.444.938,98</b>	<b>91,10%</b>
<b>20GK</b> - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	Investimento	374.958,00	228.973,44	61,07%
	Desp. correntes	3.142.490,00	2.760.882,25	87,86%
	<b>Total</b>	<b>3.517.448,00</b>	<b>2.989.855,69</b>	<b>85,00%</b>
<b>20RK</b> - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	Investimento	250.000,00	0	0,00%
	Investimento	26.335.833,00	7.589.024,22	28,82%
	Desp. correntes	60.041.755,00	52.953.578,71	88,19%
	<b>Total</b>	<b>86.627.588,00</b>	<b>60.542.602,93</b>	<b>69,89%</b>
<b>4002</b> - Assistência ao Estudante de Ensino Superior	Investimento	4.000.000,00	3.950.000,00	98,75%
	Desp. correntes	17.379.719,00	16.659.346,54	95,86%
	<b>Total</b>	<b>21.379.719,00</b>	<b>20.609.346,54</b>	<b>96,40%</b>
<b>8282</b> - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	Investimento	23.520.441,00	17.267.139,30	73,41%
	Desp. correntes	27.337.876,00	27.244.677,74	99,66%
	<b>Total</b>	<b>50.858.317,00</b>	<b>44.511.817,04</b>	<b>87,52%</b>
<b>Total de investimentos</b>		<b>59.581.232,00</b>	<b>31.812.746,48</b>	<b>53,39%</b>
<b>Total de despesas correntes</b>		<b>121.725.665,00</b>	<b>109.375.099,36</b>	<b>89,85%</b>

Fonte: adaptado de COPLEC/PROPLAN – UFSM.

O contingenciamento orçamentário produziu prejuízos à obtenção de alguns resultados almejados, especialmente os relacionados ao grupo de despesas de investimentos. Nesse contexto, as despesas com investimentos, de um total de 59,5 milhões de dotação atualizada foi executado 31,8 milhões, o que equivale a 53,39% de execução. Apesar disso, a ação 20RJ teve 8,63% de dotação liberada, o que permitiu a execução de somente dois projetos (Doc.08 - Quadro 4). Além disso, outro fator que refletiu na execução orçamentária foi a extensa greve dos servidores Técnico-Administrativos em Educação - TAE da UFSM ocorrida no ano de 2015 (Doc.08 - Quadro 4).

#### 4.2 A ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA PRA E UNIDADES SOB A SUA COORDENAÇÃO

A PRA é integrante da estrutura administrativa da Reitoria e compete coordenar, fiscalizar, supervisionar e dirigir os serviços administrativos da Universidade e especificamente (*home page* da PRA):

- I - elaborar o plano de atividades da PRA, obedecendo às diretrizes emanadas pela Administração Superior, assim como a prestação de contas anual da instituição;
- II - promover a integração dos diversos órgãos na área administrativa, no sentido de apoiar estudos, projetos e programas para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico e também o desenvolvimento de sistemas/recursos tecnológicos necessários à execução das atividades da UFSM;
- III - praticar atos de gestão, promovendo a orientação, acompanhamento, supervisão e controle, aplicação de recursos materiais, registro e movimentação de processos administrativos e serviços gerais;
- IV - análise de propostas de projetos, contratos, convênios e outros instrumentos dessa natureza;
- V - executar e acompanhar o orçamento da Universidade, bem como a política definida pelo Conselho Universitário referente à área administrativa.

Além disso, a PRA é responsável pela coordenação das atividades administrativas das seguintes unidades: DCF, DEMAPA, BC, CPD, DAG e Imprensa Universitária.

A PRA é uma UGR da estrutura administrativa da Reitoria da UFSM e seus recursos são lançados diretamente no Sistema de Informações Educacionais - SIE no início de cada exercício financeiro (Doc.09 - Quadro 4). A origem dos recursos de custeio e de investimentos alocados na PRA, dentro do IDR relativos ao exercício

financeiro de 2015, foram provenientes da matriz orçamentária da UFSM, ou seja, da LOA, cujo montante estava fixado inicialmente na previsão de recursos encaminhado pela UFSM ao MEC para compor o PLOA de 2015 do Poder Executivo, mais especificamente, do MEC (Doc.04, Doc.05 - Quadro 4).

Além dos recursos contemplados inicialmente no IDR, a PRA contou com arrecadações próprias que envolveram os diversos serviços da universidade, cuja previsão também estava contemplada na referida matriz e foram alocados inteiramente na PRA e, também, contou com recursos de movimentações financeiras ocorridas entre as unidades que compõem a estrutura administrativa da UFSM. Essas movimentações financeiras decorreram da utilização de recursos consignados na reserva de contingência, por negociação entre a PRA e unidades da UFSM envolvendo o pagamento de serviços internos e, também, por negociação entre a PROPLAN, PRA, Gabinete do Reitor e as direções de Centros de Ensino no atendimento de demandas específicas, conforme demonstrado no Relatório SIE de transferências financeiras (Doc.10 - Quadro 4).

No início do ano de 2015, as unidades coordenadas pela PRA enviaram o levantamento de suas necessidades com materiais, serviços, capacitações, diárias e passagens. Após o recebimento desse levantamento, a PRA começou a trabalhar junto às unidades a priorização dessas demandas, em razão do cenário de escassez financeira, considerando a relevância do gasto para a unidade e para a Instituição e a urgência no atendimento. O levantamento das necessidades de investimento foi fechado nos meses de setembro e outubro, quando os registros de preços ficaram prontos para a aquisição de materiais permanentes e adquiridos de acordo com a disponibilidade financeira (Doc.16, Doc.21, Doc.22, Doc.23, Doc.24, Doc.26, Doc.35 - Quadro 4).

As alocações de recursos na PRA e nas unidades sob a sua coordenação, ocorreram, conforme as necessidades previamente levantadas, considerando a priorização das mesmas e outras não previstas que surgiram no transcorrer do exercício financeiro. Em 2015, as unidades coordenadas pela PRA solicitaram recursos para o atendimento de necessidades (Doc.27, Doc.28, Doc.31, Doc.32, Doc.33 e Doc.34 - Quadro 4).

Os recursos financeiros alocados em 2015 na PRA para atender as necessidades com material permanente e obras supriram as necessidades mínimas e essenciais para as atividades, considerando a priorização de demandas que foi

realizada junto às unidades, em razão do contingenciamento de recursos propostos pelo governo federal que afetou, principalmente, a rubrica de investimentos, sendo considerado um dos fatores intervenientes no desempenho financeiro da UFSM em 2015 (Doc.08 - Quadro 4).

A restrição de recursos imposta pelo contingenciamento orçamentário, especificamente, em relação as obras de engenharia, ocasionou atrasos nos cronogramas de execução dos mesmos. Entre as obras que tiveram algum tipo de prejuízo, cita-se a construção do prédio da Divisão de Patrimônio e a construção do prédio do DAG para atender as demandas do DCF, das Pró-Reitorias e Departamentos, com o recolhimento de processos administrativos e seu arquivamento. Da mesma forma, o projeto do arquivo digital teve um aporte de recursos menor do que o necessário (Doc.18 e Doc.20 - Quadro 4).

#### **4.2.1 Departamento de Contabilidade e Finanças – DCF**

O DCF é um órgão executivo da Reitoria, coordenado pela PRA, e tem por finalidade a execução, assessoramento, supervisão, orientação, avaliação, controle e coordenação nas áreas orçamentária, financeira e patrimonial da Instituição.

Dentre as atribuições do DCF estão a análise e a emissão de empenhos; pagamento de diárias, contratos, suprimento de fundos, bolsas, serviços prestados por pessoas físicas e jurídicas, compras, convênios, folha de pagamento; análise e controle de prestações de contas de diárias, suprimento de fundos, convênios, controle da regularidade fiscal junto aos órgãos federais, estaduais, municipais e outros e emissão de relatórios para elaboração da prestação de contas anual da UFSM.

O DCF não é uma UGR de recursos no SIE e suas necessidades com material, serviços, diárias e passagens, capacitações e material permanente são atendidas diretamente pela PRA.

#### **4.2.2 Departamento de Material e Patrimônio - DEMAPA**

O DEMAPA é um órgão executivo da Reitoria, sob a coordenação da PRA e tem por finalidade coordenar, dirigir e executar as atividades relativas a licitações destinadas à aquisição de material, contratações de serviços e importações, controle

patrimonial de bens móveis e imóveis, manutenção de estoques de material de consumo e sua distribuição a todas as subunidades, de acordo com a legislação vigente.

O DEMAPA não é uma UGR de recursos no SIE e suas necessidades com material, serviços, diárias e passagens, capacitações e material permanente são atendidas diretamente pela PRA que autoriza de acordo com o planejamento aprovado. A Divisão de Almoxarifado, estrutura pertencente ao DEMAPA, é uma UGR no SIE e seus recursos são alocados diretamente pela PRA para a aquisição de produtos de estoque para o atendimento de necessidades da Reitoria e demais unidades da UFSM (Doc.14 - Quadro 4).

#### **4.2.3 Biblioteca Central - BC**

A BC é um órgão suplementar da Reitoria, coordenada pela PRA e é responsável pela coordenação do Sistema Interno de Bibliotecas - SIB, composto pela Biblioteca Central e 14 bibliotecas setoriais. O objetivo da BC é colocar à disposição da comunidade universitária a informação bibliográfica atualizada, de forma organizada, favorecendo o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão.

A BC possui recursos diretamente alocados no SIE, ou seja, é uma UGR dentro da estrutura da UFSM. Os recursos financeiros para o ano de 2015 foram previstos dentro da matriz do IDR para aquisições bibliográficas, assinatura de periódicos e bases digitais para a BC e as demais setoriais dos Centros de Ensino da UFSM que compõem o SIB (Doc.11 - Quadro 4).

Além dos recursos da matriz do IDR, a BC possui recursos diretamente arrecadados, classificados na fonte de recursos próprios, provenientes de multas por atraso e outras taxas cobradas dos usuários Sistema de Bibliotecas. Essas receitas são programadas pela PROPLAN, mediante a retenção de 10% para a UFSM, alocadas no SIE na UGR da BC e são utilizadas para o atendimento de necessidades com materiais, serviços, aquisição de mobiliário específico de biblioteca e equipamentos. Como estes recursos são insuficientes para atender a demanda da BC, a complementação é solicitada, mediante justificativa, à PRA (Doc.11- Quadro 4).

#### **4.2.4 Centro de Processamento de Dados - CPD**

O CPD é um órgão suplementar da Reitoria, sob a coordenação da PRA e compete a ele:

I - propor e contribuir para a efetivação de políticas institucionais referentes à Tecnologia da Informação;

II - prestar serviços de atendimento e suporte à comunidade universitária para a plena utilização dos recursos computacionais e de sistemas de informação no âmbito institucional;

III - coordenar o desenvolvimento, a implantação e a utilização do sistema informatizado de gestão da UFSM;

IV - administrar o banco de dados institucional, garantindo integridade, segurança e disponibilidade de acesso;

V - desenvolver atividades e serviços para proporcionar conectividade à comunidade universitária, permitindo acesso direto à rede corporativa e indireto a redes externas e à Internet;

VI - estabelecer ações para o tratamento de incidentes de segurança da informação em conformidade com normas e diretrizes definidas pela participação em redes interinstitucionais;

VII - prover infraestrutura de informática para apoio aos eventos institucionais;

VIII - desenvolver conhecimento tecnológico, por meio de projetos, convênios e parcerias, na busca de soluções inovadoras na área de Tecnologia de Informação, para melhoria da qualidade dos serviços prestados à UFSM.

O CPD é uma UGR dentro da estrutura da UFSM, portanto seus recursos são diretamente alocados no SIE (Doc.12 - Quadro 4). Os recursos financeiros para o ano de 2015 foram previstos dentro da matriz do IDR e teve por base a previsão de recursos para custeio e investimentos realizados pela unidade (Doc.35 - Quadro 4), considerando como parâmetro para as estimativas a despesa realizada no exercício financeiro de 2014.

#### **4.2.5 Departamento de Arquivo Geral - DAG**

O DAG é um órgão suplementar central, coordenado pela PRA e tem por finalidade coordenar o sistema de arquivos na UFSM, mediante a adoção de

políticas de gestão documental, constituindo-se em um instrumento de apoio à administração, à pesquisa histórica ou científica, na defesa dos interesses da universidade e dos direitos do cidadão. O DAG desenvolve a política de gestão arquivística, visando à preservação do patrimônio documental da Instituição.

O DAG não é uma UGR de recursos, ou seja, não possui recursos diretamente alocados no SIE e suas necessidades com materiais, serviços, diárias e passagens, capacitações e material permanente são atendidas diretamente pela PRA.

#### **4.2.6 Imprensa Universitária**

A Imprensa Universitária é um órgão suplementar da UFSM, coordenado pela PRA e tem como finalidade principal o atendimento de serviços de impressão gráfica de toda a UFSM tais como: impressão de livros, revistas, jornais, cartazes, folders, convites em geral, cadernos didáticos, capas diversas, cartões de visitas e papelaria em geral.

A Imprensa Universitária é uma UGR dentro da estrutura da UFSM e seus recursos são alocados no SIE, mediante transferência de outras UGR da UFSM por serviços prestados. A Imprensa Universitária não possui recursos alocados provenientes da matriz IDR da UFSM.

### **4.3 FATORES DE RACIONALIDADE NO PROCESSO DECISÓRIO**

A UFSM é uma autarquia federal vinculada ao MEC, sujeita ao cumprimento das leis, normas e regulamentos (Doc.01- Quadro 4) e os recursos financeiros para o custeio das atividades administrativas e investimentos são oriundos da LOA (Doc.05 - Quadro 4). Internamente, adota como critério de distribuição de recursos para suas UGR a matriz IDR (Doc.06 - Quadro 4), com base em indicadores de desempenho de cada unidade. Estes aspectos, juntamente com o formalismo dos processos administrativos indicam a racionalidade formal como presente nas alocações de recursos. Este entendimento é corroborado pela análise dos documentos (Quadro 4), pelas observações realizadas (Quadro 5) e pelo conteúdo das entrevistas realizadas (Quadro 6).

Esta constatação alinha-se ao conceito de organização burocrática definida por Weber (1979) que tem como base a racionalidade, ou seja, a adequação dos meios aos objetivos propostos, na formalidade, na impessoalidade e na meritocracia, tendo como meta proporcionar o máximo de eficiência.

A seguir, são analisados os fatores de racionalidade identificados no estudo, com base na pesquisa documental, observação e entrevistas e a forma como influenciaram o processo decisório de alocação de recursos na Pró-Reitoria de Administração - PRA e nas unidades sob a sua coordenação, diante do cenário de escassez financeira vivenciado no exercício financeiro de 2015.

De um modo geral, pode-se inferir que todos os fatores propostos no escopo inicial do estudo foram identificados como influenciadores no processo decisório estudado, porém o fator – escolha racional – mostrou-se de uma forma não tão clara, considerando os limites desse estudo o que leva a entender que este aspecto está associado ao conceito teórico da racionalidade limitada (SIMON, 1979; MARCH e SIMON, 1981), cujos aspectos se mostraram presentes no processo decisório analisado.

Quanto aos demais fatores de racionalidade propostos para o estudo, também foram detectados, especialmente a racionalidade burocrática, em que foram encontradas ações ligadas à racionalidade formal de Weber (1979); Kalberg (1980), de meio e fim apoiada em regras, leis e regulamentos e na impessoalidade. Outro aspecto encontrado foi com relação à racionalidade substantiva de Ramos (1983,1989) e Mannheim (1962) nas decisões envolvendo a alocação de recursos. Quanto ao fator de estrutura e processos organizacionais, também, foi identificado como influenciador no processo decisório estudado (ALLISON, 1971; ALLISON e ZELIKOW, 1999; SCHWENK 1988). A seguir, a análise e a discussão dos fatores de racionalidade propostos para o estudo.

#### **4.3.1 Escolha racional**

A escolha racional nas organizações, que envolve objetivos claros, informação pertinente, análise de alternativas e consequências, estratégias formuladas, conscientemente, pelos gestores na adaptação dos meios aos fins pretendidos de modo eficiente no alcance das metas organizacionais é fator central no modelo decisório racional, onde a organização é vista como sendo um ator



unitário com capacidade para proferir decisões ótimas em termos de utilidade. Este fator não foi identificado claramente (Quadros 4, 5 e 6) na tomada de decisão de alocação de recursos, ou seja, sua caracterização na forma plena ficou reduzida. Para a teoria moderna da decisão, a escolha racional, resume-se na triagem de uma alternativa definida dentro de um conjunto de expectativas que proporcione as melhores consequências numa ordem de preferência em termos de utilidade, ou seja, a escolha de uma alternativa satisfatória ou adequada para o alcance dos fins organizacionais (ALLISON e ZELIKOW, 1999). Este fato, portanto, converge para os pressupostos teóricos da racionalidade limitada de Simon (1979) e March e Simon (1981), esta sim identificada pelos dados coletados.

Mesmo que a escolha racional não tenha sido identificada de forma clara e plena nas decisões de alocação de recursos, conforme preconizado pelo modelo decisório racional (ALLISON e ZELIKOW, 1999; SCHWENK, 1988), foi possível observar (Obs.01 e Obs.05 – Quadro 5), considerando as limitações do estudo, indicações de escolha racional, diante da escassez financeira vivenciada em 2015, como, por exemplo, a priorização da reforma dos equipamentos da Imprensa Universitária em detrimento da aquisição de uma nova máquina que demandaria um montante significativo de recursos e de ações socioambientais, envolvendo a reutilização de produtos e consertos de equipamentos pelos serviços de manutenção da UFSM. Estas decisões aproximam-se do modelo decisório racional que, baseia-se na percepção de que as estratégias são formuladas e escolhidas de forma consciente pelos executivos (SCHWENK, 1988). Desse modo, dois entrevistados relataram que:

Com a redução no orçamento, foi necessário repensar os gastos da unidade. Os aspectos que foram levados em consideração no momento da decisão foram as questões socioambientais, como por exemplo: a reutilização dos produtos, consertos de equipamentos pelos serviços de manutenção da UFSM (E.G.4).

[...] em 2015 nós tivemos uma necessidade muito alta de um equipamento da [unidade<sup>7</sup>...] em 2015 e 2016 em conjunto com a empresa nós chegamos à conclusão que em virtude da questão orçamentária nós temos que deixar para o futuro esse equipamento, então são discussões que há

---

<sup>7</sup> O termo [unidade...] foi a forma utilizada para preservar o anonimato da unidade citada no discurso.

internamente. [...] a [unidade...], ela conseguiu passar 2015 e 2016, com priorização de reformas de equipamentos que estão desgastados e conseguimos suportar bem dentro dessa avaliação que se faz da necessidade (E.G.3).

Pelo exposto, infere-se que as decisões de alocação de recursos ocorreram, em alguma escala, sob os pressupostos da escolha racional em relação aos objetivos, variáveis, informação, alternativas e consequências envolvidas na decisão, propriamente dita, (ALLISON e ZELIKOW, 1999; SCHWENK, 1988), apesar das limitações identificadas no processo decisório estudado, decorrentes, em parte, do fator político - influência externa - tratado mais adiante, relativo ao impacto na PRA e unidades do contingenciamento de recursos proposto pelo governo federal que impediu o alcance dos objetivos de forma plena (SIMON, 1979 e MARCH e SIMON, 1981).

#### **4.3.2 Racionalidade burocrática**

A burocracia seria a forma de organização baseada na racionalidade, ou seja, na adequação dos meios aos objetivos propostos, tendo como meta proporcionar o máximo de eficiência, sendo orientada pelos princípios da competência; guiada por regras, estatutos e regulamentos; pela documentação, pela hierarquia funcional e pela especialização profissional. A racionalidade pode ser compreendida como aquilo que qualifica o sentido da ação social, podendo ser assimilada como a maneira ou indicação que a ação assume na sua essência (WEBER, 1979).

Partindo das narrativas foram identificadas decisões de alocação de recursos evidenciadas em padrões racionais de meio e fim na resposta de problemas, tendo como meta proporcionar o máximo de eficiência. Nessas decisões predominou a racionalidade formal, que segundo os estudos de Kalberg (1980) estaria relacionada a meios e fins na resposta de problemas, apoiada em regras, leis e regulamentos de caráter universal, respeitando a legalidade e a impessoalidade nas ações. A racionalidade formal, pelas suas características, se agrega ao conceito de organização burocrática, que é planejada e dirigida como uma máquina, podendo este andamento oferecer a base para um resultado eficaz (MORGAN, 1996). Neste sentido, pressupõe-se que, se os indivíduos tomarem decisões de forma racional, as decisões em nível de grupo nas organizações serão, também, racionais (MILLER, HICKSON e WILSON, 1996). Nesse entendimento, um dos entrevistados

pronunciou-se dizendo que "legalidade e impessoalidade, isso é o que mais se trabalha [...] não se faz nenhuma aquisição, nenhuma contratação que não tenha tudo pré-definido pelo [unidade...] [...]" (E.G.3). Nesse mesmo sentido, outro entrevistado narrou que:

Sim, as decisões baseiam-se sempre na legalidade e na impessoalidade. O que se prioriza é a avaliação da necessidade da demanda da unidade, independente de qual o setor será destinado o recurso, o que se avalia é realmente a real necessidade (E.G.4).

Entre os entrevistados, a maioria avaliou, positivamente, a influência das normas, leis e regulamentos nas decisões de alocação de recursos, principalmente, no sentido de reger e de organizar as atividades administrativas, o que evidenciou o caráter burocrático dos processos organizacionais, alinhando-se ao conceito de organização burocrática, com predomínio da racionalidade formal (WEBER, 1979). Tal constatação vai ao encontro dos estudos de Baldrige (1982), que expõe que as universidades assemelham-se às organizações burocráticas em muitos aspectos. Stroup (1966), citado por Moreno (2006), também, constata as características do modelo weberiano nas universidades, como: coordenação por meio da adequação do trabalho, padronização de atividades, impessoalidade, hierarquia ou classes administrativas perceptíveis, regramentos e regulamentos formais. Seguindo esse caminho um dos entrevistados descreveu que "[...] a legislação tá facilitando o nosso trabalho, no sentido de mais eficiência administrativa, de disponibilizar o acesso à informação, então, a legislação, para nós, eu acho um ponto positivo [...]" (E. G.1). No mesmo entendimento, outro entrevistado disse que:

[...] a questão das normas, das leis da execução orçamentária, eu vejo assim, positivamente, acho que nós temos que seguir um regramento, a questão dos controles internos e externos eu acho muito positivo, a coisa que eu considero mais positivo, o que tem nos regrado nos organizado, esses relatórios de auditoria, essas normas, normativas [...] (E.G.3).

Com relação ao cumprimento das leis, normas e regulamentos, um dos entrevistados posicionou-se dizendo que o cumprimento da legislação para uma determinada área é inevitável, ou seja, não é uma questão de escolha, e sim, uma obrigação, mas que não chega a ser um empecilho o seu cumprimento, embora dificulte um pouco mais o processo. Este fato, de certo modo, revela o lado disfuncional das vantagens técnicas atribuídas à administração burocrática de

Weber (1979), especificamente, em relação à agilidade e à restrição de custos. Por conta disso, Crozier (1981) advertiu que a apreensão principal de Weber não tinha a ver com a racionalidade, em si, mas com o controle social dos indivíduos, interessando-se pela validação do poder e não pela eficácia na solução de problemas. Nesse sentido, um dos entrevistados expôs que:

Prá área de TI não tem muito como escapar, porque é muito regrado, a própria IN 04 ali nos limita um monte de coisas, então, eu avalio como sendo inevitável, não é uma questão de escolha, é uma obrigação e a gente tem que fazer, mas não é um empecilho, às vezes, dificulta um pouco mais o processo [...] (E.G.5).

Outro aspecto observado (Obs.06 - Quadro 5)) quanto à influência da legislação sobre as decisões de alocação de recursos é que, pela obrigatoriedade de seu cumprimento, a legislação foi vista como uma oportunidade de valorização profissional e uma forma da unidade se projetar diante da PRA e da própria Instituição e, implicitamente, a obtenção de mais recursos para atender a demanda, fato este que se pôde associar, em parte, às vantagens técnicas atribuídas à administração burocrática de Weber (1979), especificamente na questão da especialização profissional. Nesta direção, um dos entrevistados comentou que:

[...] isso valoriza o trabalho como profissional na Instituição e como vêm determinações que, a partir de tal data, tu tem que estar com isso funcionando e é coisa que a gente já vem trabalhando, aí a administração tem um outro olhar, tipo assim, para o teu departamento que aquilo tu vai ter que adquirir, tu vai ter que comprar para poder implementar (E.G.1).

Os entrevistados também manifestaram que as decisões de alocação de recursos não seguiram uma orientação uniforme e que as escolhas se deram em torno da relevância em termos de retorno institucional, eficiência e racionalização do uso dos recursos, devido ao contingenciamento, tais orientações convergem para o conceito de racionalidade formal que representa a ação racional, descrita na teoria weberiana em relação a meios e fins na resposta de um problema com o máximo de eficiência (KALBERG, 1980). Sobre esse tema, um dos entrevistados evidenciou que "[...] nós temos uma linha aqui que é, atenda aos interesses da Instituição, o que vai trazer de relevante para a Instituição, então, esse é o primeiro ponto [...]" (E.G.3). Nessa mesma direção, outros dois entrevistados disseram que "as decisões foram baseadas considerando a racionalização do uso de recursos com as subunidades,

devido ao seu contingenciamento" (E.G.4) e que "[...] investimento a gente procura fazer sempre da forma mais eficiente e que traga maior resultado [...]" (E.G.5).

Entre as decisões identificadas em relação à racionalidade burocrática, mais especificamente, dentro da racionalidade formal – ação fundamentada em padrões racionais de meio e fim, na resposta de problemas com o máximo de eficiência – (KALBERG, 1980), foram as que envolveram a priorização de gastos, devido à escassez financeira vivenciada em 2015, considerando a urgência e a relevância para a unidade e para a Instituição. Entre as decisões tomadas pode-se citar, por exemplo, os projetos de rede de grande porte do CPD, as reformas e investimentos na BC, devido à integração do prédio antigo com o novo, os investimentos realizados no DAG, com material permanente e espaço físico, o aporte de recursos para a obra do prédio da Divisão de Patrimônio e o desenvolvimento de capacitações, internamente nas unidades, sem a necessidade de contratação de empresas ou pessoas de fora dos quadros da Instituição. Em relação ao assunto, um dos entrevistados enfatizou o seguinte:

Em 2015, nós tivemos que definir as prioridades, priorizamos grandes projetos de rede do [unidade], de ampliação do [unidade], na linha da [unidade] que estava ampliando toda a sua área nova, então, a integração da área velha com a nova requereu reformas e investimentos de grande porte [...] tivemos que fazer um certo investimento, até de material permanente no [unidade...] e de espaço físico [...] a [unidade...], também teve um investimento em função de um prédio que estava sendo construído, então, tivemos que priorizar esse prédio. (E.G.3).

[...] o pessoal resolveu em conjunto me apresentar um relatório que era melhor capacitar aqui com o mesmo esforço do pessoal do que trazer essas pessoas de fora porque o investimento, embora não muito alto não compensava porque eles não tinham capacidade de transmitir a nossa necessidade (E.G.3).

Outro aspecto relacionado com a orientação das decisões de alocação de recursos foi no sentido de contemplar ações, visando favorecer as relações interpessoais, já que envolviam pessoas, tais como, valorização, individual ou grupal, integração entre indivíduos e unidades e a melhoria nas condições de trabalho em termos logísticos. Estes aspectos foram identificados pela adoção de ações, como, por exemplo, de capacitações, de aquisição de equipamentos de maior desempenho e de mobiliário, privilegiando aspectos ligados à saúde do indivíduo, independente, de certa forma, do valor econômico. Tal orientação é coerente com o conceito de racionalidade substantiva que representa a ação

racional, descrita na teoria weberiana, referente a valores (KALBERG, 1980). A racionalidade substantiva ocupa-se com a valorização do ser humano, de forma individual e grupal, alicerçada em padrões éticos e morais, que oportunizam julgar e mensurar determinados episódios. Ramos (1983, 1989), amparando-se na análise de Mannheim (1962) define a racionalidade substantiva como a ação baseada na busca regrada da eliminação das preocupações dispensáveis, atuando sobre a tarefa humana nas organizações, contribuindo para o desenvolvimento pleno do indivíduo. Corroborando com esse entendimento, um dos entrevistados referiu que "[...] eu acho que as relações que envolvem pessoas, com certeza essa é fundamental, porque eles é que vão me dar argumentos, para que a gente possa decidir a tomada de decisão [...]" (E.G.6). Nesse mesmo sentido, outro entrevistado referiu:

Eu acho que o fundamental é procurar melhorar o ambiente de trabalho sempre, seja através de um curso de capacitação ou até da compra de um computador melhor para os funcionários, mas claro, sempre levando em conta a eficiência, a melhor forma de lidar com o dia a dia, com as rotinas, ver o que é mais adequado, mais importante, o que é mais prioritário de cada seção [...] (E.G.2).

Entre as decisões de alocação de recursos relacionadas à racionalidade substantiva – ação fundamentada em padrões racionais de meio e fim relacionada a valores (KALBERG, 1980; RAMOS, 1983, 1989; MANNHEIM, 1962), pode-se citar ações que envolveram a preocupação com a qualidade de vida dos servidores e das condições de trabalho. Relacionado a isso, um dos entrevistados arguiu que:

Claro que a gente quer comprar uma cadeira melhor, a gente tá procurando deixar passar esse cenário aí e tentar melhorar, porque hoje a gente precisa de qualidade de vida, hoje para o servidor é fundamental, às vezes, uma cadeira, por incrível que pareça, parece uma coisa simples, mas uma cadeira te ajuda muito para ficar sentado aqui oito horas por dia, às vezes, a gente precisa de um material um pouquinho melhor para trabalhar [...] (E.G.2).

Essas ações relacionadas com a valorização dos servidores e das condições de trabalho encontram amparo no PDI 2011-2015 da UFSM (Doc.02, p. 37 - Quadro 4). Nesse sentido, o Relatório de Gestão de 2015 da UFSM faz referência ao objetivo estratégico quatro – promover a valorização das pessoas e informa o seguinte:

A valorização das pessoas, o respeito à dignidade humana, a qualidade de vida e a melhoria permanente das condições de trabalho representam grandes desafios para a área de gestão de pessoas da UFSM. Este objetivo procura estimular o desenvolvimento de ações e projetos alinhados com as crescentes necessidades do gerenciamento humano na área pública [...]. Fazem parte deste objetivo o desenvolvimento de ações e de projetos voltados para [...] a melhoria da qualidade de vida e das condições de trabalho [...] (Doc.08, p. 32 - Quadro 4).

Desse modo, entende-se que a tomada de decisão de alocação de recursos ocorreu em alguma escala sob os pressupostos da racionalidade burocrática, predominantemente, em relação à racionalidade formal – ação racional de meio e fim na resposta de problemas, com o máximo de eficiência, apoiada em regras, leis e regulamentos de caráter universal, respeitando a legalidade e a impessoalidade nas ações (WEBER, 1979; KALBERG, 1980; MILLER, HICKSON e WILSON, 1996; MORGAN, 1996). Do mesmo modo, ocorreram decisões em relação à racionalidade substantiva - ação racional de meio e fim relacionada a valores (KALBERG, 1980, RAMOS, 1983, 1989; MANNHEIM, 1962).

#### **4.3.3 Racionalidade limitada**

O fator da racionalidade limitada mostrou-se presente no processo de alocação de recursos estudado, a partir dos elementos teóricos que compõem um processo de escolha racional, ou seja, não se pôde verificar de forma clara, o conhecimento pleno de todos os objetivos e das variáveis, a análise e consideração de todas as alternativas e suas consequências, da informação plena ou completa e a certeza de que a decisão seria a mais apropriada ou a que levaria ao resultado máximo nas decisões de alocação de recursos.

Os entrevistados, de um modo geral, demonstraram não possuir o conhecimento pleno ou total dos objetivos e das variáveis da situação que requeriam a ação, partindo destes elementos que compõem um processo de escolha racional, mas o suficiente para resolver a situação. Estes aspectos foram corroborados, empiricamente, por Eisenhardt e Zbaracki (1992), os quais reconheceram que os objetivos não são claramente definidos e que se modificam ao longo do tempo, o que evidencia as limitações do modelo racional em cada etapa do processo. Nesse sentido, um dos gestores mencionou que "nem sempre temos o conhecimento pleno

dos objetivos, das variáveis na decisão, mas o suficiente para colocar, solucionar o problema" (E.G.4).

Do mesmo modo, relataram não possuírem o domínio completo sobre a análise e consideração de todas as alternativas e de todas as consequências sobre a situação que requer a ação, a partir destes elementos que compõem um processo de escolha racional, mas que as principais eram conhecidas. Este fato mostra a racionalidade limitada que decorre da incapacidade humana de prever e levantar todas as alternativas da situação que requer a ação e pela imperfeição na previsão de todas as consequências que, mesmo que pudessem ser levantadas, dificilmente, renderiam o mesmo impacto emocional, caso viessem a ocorrer na prática (MARCH e SIMON, 1981). Assim, dois gestores declararam que "eu procurava sempre me inteirar em relação à decisão que eu vou tomar em si, com relação à alocação, acho que, plenamente, totalmente, talvez não, ao menos uma noção sempre eu tinha" (E.G.2) e que "as principais, sim, agora todas, todas não" (E.G.5).

Também narraram não possuírem informação total sobre a situação que requer a ação, a partir deste elemento que compõe um processo de escolha racional, mas que a mesma não era incompleta. Este fato, também, demonstra a racionalidade limitada de Simon (1979), devido à incompletude das informações, que, segundo o autor, estão relacionados à própria limitação humana e organizacional, em relação à capacidade de absorção e geração de informação, respectivamente. Seguindo esse entendimento um dos entrevistados referiu que "não, mas não era incompleta [a informação]" (E.G.5). Corroborando com esse entendimento, outro entrevistado comentou que:

Eu sempre procuro medir, procuro nunca tomar uma decisão sozinho, principalmente com relação à capacitação procuro envolver as pessoas que trabalham diretamente comigo....procuro dialogar, conversar e ver o que é melhor, se dá para fazer ou se não dá, se dá para encaminhar ou se não dá (E.G.2).

Da mesma forma, relataram não possuírem a certeza de que a decisão para resolver uma situação seria a que traria a maximização do resultado, dentro dos elementos que compõem um processo de escolha racional, mas foram as possíveis dentro do contexto. Este entendimento é corroborado por Simon (1979) e March e Simon (1981), os quais dizem que a consequência da decisão tomada, face às limitações humanas e organizacionais, faz com que o ótimo seja substituído pelo



satisfatório. Em relação a este fato, dois entrevistados informaram que "a tomada de decisão foi a mais apropriada para o contexto e na análise da equipe era a que traria melhor resultado para a unidade" (E.G.4) e que "procurava ter certeza e até eu discutia, sempre discutindo para tomar uma decisão quase que em conjunto, nunca sozinho [...]" (E.G.2).

Nesse contexto, pode-se inferir que os objetivos propostos, inicialmente, para o exercício financeiro de 2015 não foram alcançados na sua plenitude como preconiza o modelo decisório racional, fato este que comprova a racionalidade limitada nas decisões de alocação de recursos. Este fato teve relação, também, com o cenário de escassez financeira vivenciado em 2015, por conta do contingenciamento do orçamento federal que refletiu na PRA e nas unidades coordenadas por ela, pois as necessidades previamente levantadas para o exercício financeiro tiveram que ser priorizadas, considerando a relevância para a Instituição e a urgência, e outras, postergadas, para o ano seguinte, em razão da insuficiência de recursos. Este fato, por si só, inviabiliza o alcance de todos os objetivos, portanto coerente com a teoria da racionalidade limitada (SIMON, 1979; MARCH e SIMON, 1981; EISENHARDT e ZBARACKI, 1992). Corroborando com este entendimento dois entrevistados explanaram que:

[...] o pessoal fez todo um cronograma para adquirir os equipamentos, aí tivemos que dividir os recursos, o que era para 2015 foi dividido para 2015 e 2016 para as aquisições, nesse sentido, houve uma redução de recursos e tivemos que adequar esse cronograma do projeto (E.G.1).

[...] então, aqueles projetos gerais que foram registrados na [unidade], a gente não seguiu aquela linha, tivemos que abandonar, priorizando o que é mais relevante para a Instituição em função do que não podia ser adiado em função do contingenciamento de recursos (E.G.3).

A escassez financeira, por si só, é um fator a limitar o alcance de objetivos em qualquer organização. Na UFSM, este fato foi potencializado pelo contingenciamento dos recursos que gerou incerteza quanto ao atendimento dos objetivos previamente definidos (MARCH e SIMON, 1981). Este acontecimento foi considerado pelos entrevistados, de um modo geral, como decisivo, para que as decisões fossem as mais adequadas ou satisfatórias para o contexto. Nesse enfoque, um dos entrevistados alegou que "[...] na questão de acervo, nós precisaríamos realmente de mais recursos para atender todas as demandas, isso

seria uma situação na questão orçamentária [...]" (E.G.6). Na mesma direção outro entrevistado relatou que:

[...] o que impediu de atingir a plenitude exigida é a questão orçamentária hoje, nós temos que priorizar algumas coisas e isso aí, então, não faz atingir a plenitude, nós tivemos corte de investimentos que prejudicaram a [unidade...] o [unidade...] e o [unidade...] [...] (E.G.3).

Pelo conteúdo manifesto, percebeu-se que as decisões de alocação de recursos não foram as que potencializaram os objetivos propostos inicialmente no levantamento de necessidades, mas foram consideradas adequadas e satisfatórias, diante do ambiente de insegurança (MARCH e SIMON, 1981) causado pelo contingenciamento de recursos e por questões que envolveram limitações, tanto humanas como organizacionais, que fez com que o ótimo fosse substituído pelo satisfatório nas decisões (SIMON, 1979; MARCH e SIMON, 1981). Desse modo, pode-se dizer que o processo decisório de alocação de recursos na PRA e nas unidades sob a sua coordenação foram coerentes com a racionalidade limitada, pois a decisão foi a possível dentro do contexto – não maximizou o resultado – foi baseada em informações relevantes – não todas as informações – e na análise e consideração das principais alternativas e consequências – não de todas elas.

#### **4.3.4 Estrutura e processos organizacionais**

O fator, estrutura e processos organizacionais, envolvendo procedimentos, regras e rotinas organizacionais, tratado nesse estudo como fator de racionalidade, de algum modo influenciou as decisões de alocação de recursos, principalmente, naquelas unidades que estavam passando por reestruturação física e reformulação de processos organizacionais. Em concordância com isto, dois dos entrevistados mencionaram que "[...] o [unidade...] é um órgão que está sofrendo uma grande reestruturação, tá sofrendo alocação de pessoas e tudo mais [...]" (E.G.3) e que "[...] na questão de investimento de alocação de recursos eu não vejo uma influência dessa linha, não vejo assim uma influência, mais os processos organizacionais que estão sofrendo uma série de alterações" (E.G.3).

A estrutura foi retratada pelos entrevistados, de um modo geral, como um fator que não exerceu influência nas decisões de alocação de recursos, entretanto, em duas situações específicas identificou-se sua influência no sentido de retardar as

decisões de alocação de recursos. Essas situações envolveram a mudança de local de uma subunidade e a construção de um prédio que por não estar concluído, impossibilitava a reestruturação do espaço físico e a aquisição de mobiliário para a unidade. Sobre a influência da estrutura nas decisões de alocação de recursos, um dos entrevistados narrou que "eu acho que não, acho que a estrutura em si, claro que a gente procurou atender as necessidades no primeiro momento sempre, as prioridades, mas acredito que a estrutura em si não teve influência [...]" (E.G.2). Outro entrevistado relatou que:

A estrutura da unidade influenciou nas regras da tomada de decisão. Por exemplo, temos a necessidade de reestruturar os espaços físicos, mobiliários da [unidade...], porém, como há a construção do prédio novo em andamento, as demandas desta divisão são postergadas para após a conclusão do prédio [...] da mesma forma, a reestruturação do espaço físico do [unidade...] que há previsão de mudança para o prédio da Reitoria [...] (E.G.4).

Os processos organizacionais passam por uma reformulação que iniciou em 2014 e tem previsão de término para o ano de 2017. No que diz respeito a este relato, um dos entrevistados mencionou que "os processos organizacionais estão passando por uma reformulação, desde 2014 foi lançado na [unidade...] que todos trabalhassem essa área, estão trabalhando, até tá previsto para 2017 uma finalização de todos os procedimentos [...]" (E.G.3).

Ainda, sobre estrutura e processo organizacionais um dos entrevistados relatou sobre restrições impostas ao trabalho dos profissionais pelo atual sistema operacional utilizado pela unidade, declarando que está trabalhando, desde 2014, na reestruturação da unidade e do próprio sistema e que isso influenciou os processos organizacionais. Sobre esta situação, o entrevistado disse que:

O atual sistema, ele restringe um pouco o trabalho dos [profissionais], principalmente, e, por isso, o nosso planejamento, para que se invista [...], desde 2014 nós estamos trabalhando na reestruturação da [unidade...], nós em 2013 ela passou a ser [...], então, nós entendemos que a [unidade...] e todas as suas setoriais, elas são sistema que têm regras, regulamentos e nós estamos trabalhando em cima do projeto da reestruturação do sistema, então isso, claro que mexe muito com os processos organizacionais [...] (E.G.6).

Pelos relatos, compreende-se que o fator, estrutura e processos organizacionais, em alguma escala, exerceu influência nas decisões de alocação de recursos. Questões estruturais, como o prolongamento de obras prediais, retardaram

decisões de alocação de recursos em mobiliário e materiais permanentes em uma determinada unidade. Quanto aos processos organizacionais, pelo fato das unidades estarem passando por procedimentos de reestruturação, pode-se inferir que, de algum modo, estes influenciaram as decisões de alocação de recursos. Dessa forma, não foi possível afirmar que as decisões tenham sido determinadas por este fator, apenas foram influenciadas. Este entendimento é corroborado por Allison (1971), o qual refere que a decisão pode não ser determinada, mas é influenciada pelos procedimentos, regras e rotinas organizacionais. Nessa mesma linha, Allison e Zelikow (1999) mencionam que o modelo organizacional difere do racional no quesito da tomada de decisão por ser influenciado, predominantemente, por processos organizacionais e não fruto de uma escolha deliberada. Para Schwenk (1988), o processo decisório no modelo organizacional é visto como resultado de processos organizacionais e não como de uma escolha racional, fato este não manifestado no estudo considerando suas limitações.

#### 4.4 FATORES POLÍTICOS NO PROCESSO DECISÓRIO

O processo de distribuição dos recursos nas UGR da UFSM e a formalização dos processos administrativos seguiram a orientação racional, no entanto o processo decisório de alocação dos recursos se deu em meio a um processo social no qual concorreram, também, eventos de ordem política. Os dados alcançados revelaram a influência política, além do racional no processo decisório de alocação de recursos na PRA, corroborando com os estudos de Bin e Castor (2007) que salientaram que um dos processos organizacionais em que a racionalidade e a política convivem é o de decisões de orçamento.

A atividade política, embora admitida como uma prática organizacional, ainda é vista como um assunto obscuro e, até mesmo, de resistência por parte dos indivíduos em aceitá-la (Obs.02 e Obs.08 - Quadro 5). Com o intuito de averiguar como foram consideradas as decisões de alocação de recursos na PRA, os entrevistados foram indagados no momento da coleta de dados, sobre a legitimidade ou não da atividade política nas unidades em relação às alocações de recursos. Assim, aproveitou-se para esclarecer que os aspectos políticos abordados no estudo não tinham vinculação com a política institucional da Universidade, e sim, como elementos que poderiam influenciar as decisões de alocação de recursos.

Aproveitou-se, também, para esclarecer que a atividade política é considerada pelo pesquisador como positiva em relação ao processo decisório estudado, pois poderia facilitar o acolhimento de decisões pela negociação, desde que realizada dentro de padrões éticos, morais, legais e racionais, preservando o interesse público.

Em relação à atividade política, os entrevistados, de um modo geral, referiram que ela é legítima nas decisões de alocação de recursos e que permitiu negociações e consensos em torno dos objetivos. Este aspecto foi corroborado pelas observações realizadas (Obs.04, Obs.05, Obs.09 e Obs.11- Quadro 5). Este entendimento coaduna com os estudos de Ramos (1983), que revela que a política e o poder deixaram de serem consideradas manifestações ocultas na organização e ganharam um espaço formal na teoria administrativa. Para Morgan (1996), a política e o jogo político podem ser vistos como um aspecto essencial da vida organizacional, e não necessariamente algo disfuncional. Desse modo, um dos entrevistados declarou que “entendo que a política permite negociações e consensos no alcance dos objetivos da unidade, pois com a política estabelecida é possível chegar a um consenso na alocação dos recursos da unidade” (E.G.4). Corroborando com esse entendimento, outros dois entrevistados proferiram que:

Eu acho que nós aqui trabalhamos com muita transparência, eu acredito que seja legítimo, então, a questão política nas decisões de alocação de recursos, porque, quando eu assumi a gestão eu nunca pensei, eu vou tomar a minha decisão e é isso, não, eu consegui trazer o grupo para decidir junto, então é assim a forma de trabalho (E.G.6).

Há política para a tomada de decisão para alocar recursos na unidade. Como por exemplo: a unidade necessitava de monitoramento nos prédios do [unidade...] e [unidade...] e com a colocação das câmeras de vigilância internas nos prédios foi possível realizar o controle dos materiais lá depositados. Neste exemplo, a [unidade...] necessitou realocar recursos de outras necessidades para instalar as câmeras para que pudéssemos ter o controle do fluxo de pessoas e dos materiais armazenados nos prédios (E.G.4).

Embora boa parte dos entrevistados tenham se manifestado sobre a legitimidade da atividade política nas decisões de alocação de recursos, observou-se que o assunto é complexo e, ainda, abordado com cautela nas unidades, ou seja, sabe-se que a atividade política existe e exerce influência nas decisões, porém, ela é minimizada ou desconsiderada como um componente do processo decisório. Esta postura foi ratificada pelas observações realizadas (Obs.01, Obs.06 e Obs.07 - Quadro 5). Este fato é confirmado por Etzione (1989), que diz que a existência do

componente político nas decisões é negada por alguns gestores, sob o argumento de que a escolha deu-se por critérios técnicos, de modo que poucos reconhecem a existência do elemento político na maioria ou em todas as decisões importantes. Nesse mesmo sentido, Hatch (1997) e Mintzberg (1985) também enfatizaram que existe um conjunto de elementos legítimos dentro das organizações, que envolve autoridade, ideologia e conhecimento técnico, que podem ser considerados como de influência legítimos dentro das organizações, enquanto que a atividade política, mesmo fazendo parte deste conjunto, é considerada ilegítima, pelo fato de não ser expressamente autorizada e nem reconhecida pela organização de forma ampla. Em concordância, dois entrevistados destacaram que “a atividade política aqui a gente procura não levar em consideração, é lógico que ela influencia, não tem como não deixar de influenciar [...]” (E.G.3) e que “assim, têm um pouco, mas não tanto, assim, como eu vou te dizer, eu vejo que eu sempre trabalhei pensando nas questões do [unidade...], da nossa competência, das nossas atribuições independentes da política” (E.G.1).

A seguir, com base no referencial teórico-empírico, foram analisados os fatores políticos propostos inicialmente para o estudo e o modo como cada um deles influenciou no processo decisório de alocação de recursos na PRA e nas unidades sob a sua coordenação, considerando o cenário de escassez financeira vivenciado em 2015 na UFSM. Na coleta de dados foi levantada a presença dos fatores: negociação, poder, conflito, coalizão, interesses e influência externa. A seguir, a análise e a discussão dos fatores políticos propostos para o estudo.

#### **4.4.1 Negociação**

A negociação interna com os setores envolvidos foi o modo utilizado pelas unidades, sob a coordenação da PRA, para o levantamento das necessidades para o ano de 2015, com materiais, serviços, capacitações, diárias e passagens e investimentos. A negociação, também, foi o modo como as unidades priorizaram essas necessidades e obtiveram o consenso na alocação dos recursos em virtude do contingenciamento orçamentário. Este procedimento ampara-se nos estudos de Braga (1987), o qual expõe que a negociação é a forma como indivíduos, grupos ou organizações definem os esforços a serem dispendidos para realizar alguma coisa,

por meio de acordos sobre o que, como, quando e onde fazer. Ratificando esta ideia, dois entrevistados disseram que:

O levantamento prévio é submetido à [unidade...] para análise das solicitações, e aprovação, se for o caso. Há uma negociação junto à [unidade...] sobre as reais necessidades na qual é apresentada uma justificativa da necessidade das despesas apresentadas (E.G.4).

Sim negociação, se conversa muito, se define prioridades, o critério maior é este o que impacta mais para toda a Instituição, o que impacta mais na aplicação do recurso, quem vai beneficiar, quem serão os beneficiados, então é nessa linha, sempre que tem uma demanda da instituição (E.G.3).

A maioria dos entrevistados explanou que as decisões de alocação de recursos na PRA e unidades foram originadas por negociação e que as mesmas ocorreram de forma compartilhada entre chefias e os setores envolvidos, pressuposto este que evidencia a adoção de um modelo político de tomada de decisão (Obs.01, Obs.04, Obs.05, Obs.09 e Obs.11 - Quadro 5). Este entendimento é corroborado pelos relatos sobre as negociações que envolveram o levantamento das necessidades e sua priorização, devido à restrição de recursos e na forma como se buscou o consenso em torno das demandas, por meio das discussões nas próprias unidades e juntamente com a PRA nas reuniões realizadas (Doc.17 - Quadro 4). Esta constatação vai ao encontro dos estudos de Silva (1989), o qual explica que o modelo político se fundamenta, também, nas negociações entre os grupos envolvidos no processo decisório. Por este viés, dois entrevistados se pronunciaram dizendo que “com certeza, praticamente, todas por negociação” (E.G.2) e que “sempre são. Por que são? Porque vêm das necessidades que nós colocamos na mesa, das atividades que estão ali definidas, o que a gente pretende, onde são feitas essas alocações” (E.G.3).

Embora tenha se constatado o predomínio da negociação nas decisões de alocação de recursos nas unidades, em uma das declarações a sua existência foi negada sob o argumento de que as demandas são trazidas pelos setores e de acordo com o planejamento são priorizadas em razão dos recursos financeiros. Esta negação do componente político da negociação nas decisões de alocação de recursos corrobora a teoria sobre a racionalidade burocrática Weberiana que segundo Oliveira (1993) subtrai a perspectiva política da dominação suprimindo o entrosamento social, o diálogo por meio do qual se decidem rumos alternativos. No modelo decisório racional a qualidade das decisões é medida pelos seus resultados

enquanto que no modelo político ela está relacionada à vitória dos indivíduos em suas disputas (EISENHARDT e ZBARACKI, 1992). Tal conduta pode estar associada, também, ao fato da política ser considerada uma atividade consumidora de esforço, que desagrega (MINTZBERG, 1985). No entanto, o autor reconheceu que a dimensão política pode ser praticável para, entre outras, facilitar o acolhimento de decisões, pela persuasão e pela negociação. Em relação a esse assunto, um dos entrevistados revelou que:

Não. Internamente aqui a gente não faz negociação, a gente tem os setores, a gente trabalha com, é aberto, cada setor vem com as suas demandas, a gente procura fazer um planejamento e procura executar esse planejamento. Cada setor trata das suas demandas, não têm muitas na verdade, basicamente, é material de trabalho, é computador, cadeira, mesa, então, essas demandas vêm, a gente tem as demandas todas e conforme a gente prioriza elas, o que é mais importante, se vier o recurso [...] (E.G.5).

Este mesmo entrevistado, no entanto, admitiu que negociações internas nos setores podem ter acontecido na definição das demandas. Dessa forma, relatou que “[...] as pessoas, mesmo já nos setores eles já tem essa consciência e já limitam, então, talvez a negociação aconteça num nível um pouco mais granularizado, um pouco mais local, [...], entre a chefia imediata e os servidores dos setores” (E.G.5).

Os entrevistados disseram, em sua maioria, que nas negociações que envolveram a alocação de recursos, tanto na fase de levantamento como na fase de priorização das demandas, não foram feitas concessões para se chegar a uma decisão ou para se obter alguma reciprocidade, o que demonstra que a concessão ou permuta de objetos pode estar sendo vista como algo disfuncional ou ilegítimo, portanto associado ao lado pejorativo da política (MORGAN, 1996) nas organizações e não como um componente que facilita o acolhimento de decisões, desde que usado dentro de princípios éticos, morais e legais. Este fato corrobora os estudos de Etzioni (1989), que diz que poucos reconhecem a existência do elemento político na maioria ou em todas as decisões importantes. Nessa linha, dois entrevistados declararam que “Não, de maneira nenhuma, concessão não, sempre olhando, olho no olho, se dá dá, se não dá” (E.G.2) e que “não houve nenhuma concessão para a tomada de decisão” (E.G.4).

Embora os entrevistados tenham historiado que não foram feitas concessões ou permutas de objetos para se obter alguma reciprocidade nas negociações, observou-se (Obs.01 - Quadro 5) que argumentos racionais foram utilizados para se



buscar o convencimento em torno de uma situação de decisão, por exemplo, havia a necessidade de aquisição de um novo equipamento para uma determinada unidade, porém diante do quadro de escassez financeira, optou-se pela reforma dos equipamentos, visto que consumiria menos recursos. Este fato de alguma forma mostrou a ocorrência de um processo negocial e a possibilidade de existência de permuta ou troca entre objetos, entendida neste caso, específico, como legítima, ética e dentro de pressupostos teoricamente técnicos e racionais. Este entendimento é corroborado por Allison e Zelikow (1999) que esclareceram que no modelo político de tomada de decisão há predomínio nas negociações da barganha e de manobras de convencimento. Corroborando com esse entendimento um dos entrevistados relatou que “[...] a [unidade...] ela conseguiu passar 2015 e 2016 com priorização de reformas de equipamentos que estão desgastados e conseguimos suportar bem dentro dessa avaliação que se faz da necessidade” (E.G.3). Este mesmo entrevistado relatou, também, que:

[...] em 2015 nós tivemos uma necessidade muito alta de um equipamento da [unidade...] e em 2015 e 2016 em conjunto com a empresa nós chegamos à conclusão que, em virtude da questão orçamentária, nós temos que deixar para o futuro esse equipamento, então, são discussões que há internamente (E.G.3).

Essa concomitância de fatores políticos – negociação e manobras de convencimento – e de aparente racionalidade – reforma de equipamentos com menor desembolso financeiro em relação à aquisição de novos – confirma os estudos de Dean e Sharfman (1993) e Pfeffer e Salancik (1974) sobre a dificuldade de se diferenciar na prática o modelo decisório racional ou burocrático do modelo político, tendo em vista o comportamento político pode mostrar-se racional e vice-versa.

Pelo conteúdo relatado, percebeu-se que as decisões de alocação de recursos ocorreram em alguma escala sob os pressupostos do modelo político de tomada de decisão, especificamente a negociação, contemplando estratégias e manobras de convencimento e troca ou permuta de objetos (ALLISON e ZELIKOW, 1999). Estes aspectos evidenciados na negociação ocorreram em uma situação específica envolvendo duas unidades na questão relacionada à compra de equipamentos ou conserto.

#### 4.4.2 Poder

No tópico anterior, ratificou-se o caráter negociado das alocações de recursos evidenciado no compartilhamento de decisões, do processo de integração desenvolvido no âmbito da PRA e nas unidades sob a sua coordenação e o consenso obtido em torno das prioridades, fatos que evidenciaram a existência do modelo político de tomada de decisão, que, na concepção de Pfeffer e Salancik (1974) remete ao uso do poder e, por isso, contrapõe-se ao modelo burocrático. Nesse sentido, Pfeffer (1981) explicou política, como sendo o uso do poder e de outros métodos para angariar a alternativa eleita numa situação, em que existe indefinição ou divergência entre as opções.

Nessa perspectiva, os entrevistados mencionaram que não sofreram influência nas decisões de alocação de recursos, nem internamente nas unidades e nem em relação à PRA, embora a negociação tenha sido utilizada no levantamento de necessidades nas unidades, na priorização dessas demandas e na obtenção de consenso nas ações. Isso foi registrado por um dos entrevistados:

Não, em nenhum momento, a gente procurou sempre usar a política de negociação olho no olho, cara a cara para a gente, sem influência nenhuma de ninguém dentro da unidade, o que dava para atender, a gente atendeu, sempre às claras, procurando colocar para todo o mundo a situação, a restrição que a gente tá tendo nos últimos anos (E.G.2).

Mesmo que o uso do poder ou da habilidade de influenciar tenha sido claramente negado pelos entrevistados, pode-se induzir sobre a sua existência no caso associado à habilidade pessoal do decisor demonstrado na forma como políticas foram introduzidas na PRA e nas unidades sob a sua coordenação, como, por exemplo, as ações de integração entre unidades e pessoas, nas negociações em torno da priorização de demandas, face à escassez financeira, o uso racional do recurso e a busca de consenso em torno das decisões de alocação de recursos. Esta constatação corrobora com os estudos de Crozier (1981) de que haveria além do poder inerente ao cargo ou função o poder oriundo da experiência ou da habilidade pessoal em executar determinada atividade. Nessa orientação, um dos entrevistados declarou que:

[...] nós temos uma integração aqui entre as unidades da [unidade...] e na própria [unidade...], nós fizemos uma série de atividades além dessa reunião mensal, temos uma série de outras discussões que a gente promove e essa questão do recurso eu posso te dizer com tranquilidade que eu tenho recebido um consenso deles [...] no momento que tu bota uma discussão nessa linha de uma política de distribuição de recursos, uma política de uso racional do recurso, uma política de fazer a universidade funcionar bem, uma política que os setores se reestruturem e se fortaleçam ela passa a ser uma ferramenta de integração, isso é o que nós notamos, eu noto uma integração muito forte dentro dos setores da [unidade...] (E.G.3).

A centralização dos recursos financeiros na PRA potencializado pelo cenário de escassez financeira, especificamente em relação às unidades que não possuem recursos diretamente alocados no SIE e, por conseguinte, dependem de autorização desta para o atendimento de suas demandas, independentemente do que havia sido levantado inicialmente, sugere o uso do poder associado à autoridade formal. Corroborando com este entendimento Morgan (1996) e Crozier (1981) entendem que a autoridade formal é uma das fontes de poder nas organizações. A guarda de recursos escassos também é elencada por Morgan (1996) como uma das fontes de poder nas organizações. Nesse sentido, outras pesquisas constataram que as restrições provocadas pela escassez de recursos incrementaram o aumento da relevância do poder nas decisões de alocações orçamentárias (HILLS e MAHONEY, 1978; PFEFFER e MOORE, 1980; PFEFFER e SALANCIK, 1974). Em contrapartida, a dependência interna entre subunidades, limitações externas e contingências são fatores que tendem a restringir o uso do poder nas decisões (BRAGA, 1987; PFEFFER e SALANCIK, 1974). Assim, um dos entrevistados expôs que:

Os recursos dependem da [unidade...] com certeza. Por mais que eu faça o planejamento, até este ano tá um pouco atrasado e a gente vai fazer em janeiro, por mais que a gente faça sempre, logicamente, quando sair o curso e for solicitar, ainda, depende do aval final da [unidade] (E.G.2).

O poder de uma unidade em relação às demais, também, apareceu como um elemento influenciador nas decisões. Este fato foi revelado em uma unidade que, pela abrangência dos serviços prestados e seu impacto, não só nas demais unidades, mas em toda a Instituição e, em consequência disso, teria prioridade na obtenção de recursos. Este fato é corroborado por um estudo realizado em uma universidade que confirmou a suspeita de que o poder das subunidades interferiu na alocação de recursos dentro da organização (PFEFFER e SALANCIK, 1974). Em

estudo equivalente, Pfeffer e Moore (1980), também, chegaram ao mesmo resultado. Em relação ao assunto, um dos entrevistados referiu que:

[...] tudo o que for para melhorar a comunicação da instituição através do sistema tudo é investido no [unidade...], prioridade hoje a gente vê no [unidade...], equipamentos, investimentos, troca de máquinas, computadores, com certeza a gente vê e até entende essa questão é que nós também precisamos de um sistema que dê segurança, que tenha as informações atualizadas, todos os setores e a parte acadêmica, os alunos, os professores, todos nós dependemos do [unidade...] e hoje a gente vê investimento, prioridade dentro dos recursos no [unidade...], não quer dizer que nós também não temos, mas se tiver hoje, realmente, prioridade é o [unidade...] (E.G.1).

O relato acima foi ratificado pelo entrevistado que representou a unidade referenciada, no momento em que este foi indagado sobre se a influência de uma unidade tinha sido determinante na obtenção de recursos junto à PRA, posicionando-se da seguinte maneira “Não. É o inverso, a nossa influência ajuda as outras às vezes, como eu disse a gente tá lá embaixo se não ajudar tem gente que para, então, não sofremos influência externa” (E.G.5).

Pelo exposto, depreende-se que as decisões de alocação de recursos financeiros aconteceram em alguma escala pelo pressuposto do modelo político de tomada de decisão, especificamente, o poder, advindo da autoridade formal (MORGAN, 1996; CROZIER, 1981) e da habilidade individual em influenciar decisões (CROZIER, 1981). O poder, também, se evidenciou pela guarda de recursos escassos (HILLS e MAHONEY, 1978; PFEFFER e MOORE, 1980; PFEFFER e SALANCIK, 1974) e pela influência de uma unidade em relação às demais na obtenção de recursos (PFEFFER e SALANCIK, 1974; PFEFFER e MOORE, 1980).

#### **4.4.3 Conflito**

O fator conflito, pressuposto este do modelo político de tomada de decisão, evidenciou-se no estudo, de forma dúbia, ou seja, quando os entrevistados foram questionados sobre a existência de divergências e disputas nas alocações de recursos, diante da escassez financeira vivenciada em 2015, alguns relataram não ter havido tal situação, outros afirmaram ter havido consenso em torno das prioridades. Esta dubiedade de manifestações permitiu inferir sobre a possibilidade

da existência de conflito em situações que envolveram a alocação de recursos, justamente pelos relatos da existência do consenso em torno das prioridades, o que permite deduzir que, previamente, existiu um processo de negociação em torno da definição dessas prioridades e isso pode envolver vários aspectos, entre eles a possibilidade do conflito relacionado a pontos de vista ou ângulo de visão, interesses, preferências e outros. Nesse sentido, Morgan (1996) considera que, se os interesses das pessoas forem antagônicos na organização esta deve facilitar, para que as diferenças sejam pacificadas, por intermédio da consulta ou da negociação. A negociação poderia, também, ter como objetivo a solução de conflitos (EISENHARDT e ZBARACKI, 1992). Em relação à existência de conflito um dos entrevistados explanou que “eu acho que houve consenso” (E.G.3). Nessa mesma visão, outros dois entrevistados relataram que:

Não, claro que, às vezes, assim, uma máquina que nós não compramos, o valor não deu, ficou para o próximo ano, isso acontece em todos os setores, tu planeja, mas assim o trabalho continuou, mas é um investimento maior para poder atender uma outra demanda [...] (E.G.1).

Não que eu tenha conhecimento. Como a gente nunca teve problema com conseguir recursos além do que a gente tem, então, eu nunca tive problema de divergência com nenhuma unidade, nunca em nenhuma reunião nenhuma unidade reclamou da gente receber recursos também, agora se estas disputas ocorreram no outro nível a ai não sei dizer [...] (E.G.5).

Apesar de não ter ficado clara a existência de conflito pelos relatos acima, um dos entrevistados narrou sobre a existência de um projeto na sua unidade, versando sobre a aquisição de um *software* operacional para outra unidade, que havia uma negociação em andamento, mas que não era consenso ainda, fato este que evidencia a existência de conflito em relação ao objeto. Sobre esta situação, o entrevistado disse que:

[...] nós temos um projeto da [unidade...], que ele não tá em consenso, ainda, então, ele tá sendo discutido que é o projeto de um *software* para a [unidade...], esse não é consenso, então, esse não, enquanto ele não for consenso ele não passa, ele tem que ser consenso (E.G.3).

Em relação ao depoimento acima, o entrevistado da unidade interessada na aquisição do *software* confirma que a aquisição ainda não havia ocorrido e que estava tentando, via projetos a alocação de recursos para a sua aquisição, já que o atual sistema operacional restringia o trabalho dos profissionais e, por conseguinte, o

atendimento do usuário final do serviço. Este fato permitiu ponderar sobre a existência de divergências entre as unidades sobre a demanda. Em relação ao exposto, o entrevistado disse que:

O atual sistema, ele restringe um pouco o trabalho dos [profissionais], principalmente, e, por isso, o nosso planejamento, para que se invista [...] tá restringindo, tá sendo difícil hoje trabalhar dessa forma, mas nós tentamos alocar recursos e fazer projetos prá que no próximo ano a gente consiga fazer essa realização da compra desse sistema [...] (E.G.6).

O entrevistado acima discorreu sobre a existência de conflito em relação a posicionamentos divergentes entre unidades, o que permite deduzir que o conflito possa estar associado à aquisição do *software* operacional narrado anteriormente. Nesse aspecto, Pfeffer (1992) diz que o fracionamento de atividades entre diferentes especialidades e subunidades nas organizações enseja que existam pessoas com diferentes composições intelectuais e, conseqüentemente, com olhares diferentes para uma mesma situação. Nessa lógica, o entrevistado informou que “às vezes existiu o conflito no sentido de que uma unidade ter um posicionamento e nós, [unidade...], outro, mas isso sempre caminhou para um consenso” (E.G.6).

Pelo demonstrado, entende-se que as decisões de alocação de recursos aconteceram, em alguma escala, sob o pressuposto do modelo decisório político, especificamente, o conflito relacionado a divergências sobre objetivos e meios a serem utilizados para atingir os resultados (SCHWENK, 1995).

#### **4.4.4 Coalizão**

O fator coalizão, pressuposto este do modelo político de tomada de decisão, evidenciou-se nas associações formadas entre os indivíduos das unidades em processos de trabalho. De um modo geral, estas alianças aconteceram, principalmente, nas unidades de áreas afins, contribuindo para a resolução de problemas e melhorias nos processos organizacionais. Essas associações em torno de objetivos comuns que podem ser breves é o que Eisenhardt e Bourgeois (1988) e Eisenhardt e Zbaracki (1992) chamam de estratégia política de coalizão. Sobre essa forma de cooperação um dos entrevistados referiu que “[...] os setores trabalham nas áreas afins em conjunto, as decisões são tomadas aqui sempre com a justificativa e um consenso de todos, pode existir cooperação, há isso aqui, é importante para nós,

importante para o setor” (E.G.3). Nessa mesma perspectiva outro participante disse que:

A gente trabalha direto com o [unidade...] nesse ponto, como a gente já tem estabelecido mais ou menos um planejamento de compras, desde 2010, a gente vem fazendo isso e melhorando, o trabalho próximo do [unidade...] dessa forma, assim, nos facilita muito, um dos exemplos que a gente tem é a realização de licitações com adesão na origem [...] (E.G.5).

Essas declarações destacaram uma associação formada com intenções cooperativas. Para Butler (1991), o termo coalizão, além da correlação associativa, pode significar, também, aliança na disputa entre pessoas ou grupos, fato este não identificado no estudo, considerando suas limitações.

Pelo revelado, constatou-se que o fator coalizão, pressuposto do modelo político de tomada de decisão, evidenciou-se nas associações formadas entre os indivíduos das unidades afins, de forma cooperativa, buscando a resolução de problemas e melhorias nos processos organizacionais (EISENHARDT e BOURGEOIS, 1988; EISENHARDT e ZBARACKI, 1992). As associações não tiveram o intuito de fortalecer posições comuns, com a finalidade de contrapor posições de terceiros e nem de angariar mais recursos ou obter benefícios para uma ou mais unidades.

#### **4.4.5 Interesses**

O fator interesses, pressuposto este do modelo político de tomada de decisão, revelou-se com clareza, quando um dos entrevistados foi indagado sobre a legitimidade ou não da atividade política nas unidades, ocasião em que se referiu à existência de interesses pessoais dentro das unidades, o que sugere que esses interesses possam em algum momento ter influenciado decisões de alocação de recursos. No modelo político, as organizações são vistas como sistemas políticos, em que os indivíduos são motivados por desejos e aspirações, tanto individuais quanto nos rumos da organização. Esta situação pode ser influenciada pela posição pessoal, ambições e interesses particulares (EISENHARDT e ZBARACKI, 1992). Nessa lógica, um dos entrevistados disse que:

[...] tem muitos interesses e é inerente do ser humano, interesses pessoais de cada um, aqui eu não vou entrar no mérito desses interesses, o interesse

tem que ser do setor, da [unidade...], mas sempre focada na Universidade, isso nós temos passado para as unidades [...] (E.G.3).

O mesmo entrevistado relatou, também, as dificuldades com relação às preferências pessoais nas especificações técnicas de materiais e equipamentos para compra, o que reforça o entendimento que interesses individuais ou grupais possam ter influenciado decisões de alocação de recursos. Em relação a esse fato o entrevistado relatou que:

[...] existe uma dificuldade muito grande na universidade que tá se tentando suprir com capacitações que é as preferências, a [unidade...] não é diferente, várias pessoas trabalhando na [unidade...], então, quando vão fazer especificação de um equipamento, de uma necessidade, de um material, dali a pouco pode tá botando uma preferência, então se trabalha muito isso [...] (E.G.3).

Interesses de uma unidade foram levados em consideração na hora de decidir sobre alocações de recursos. Este fato foi relacionado diretamente com o atendimento de demandas coletivas, ou seja, que beneficiaram toda a comunidade universitária, bem como por aspectos ligados ao fator poder (ver seção 4.4.2, p. 86). Em relação ao exposto, um dos entrevistados declarou que:

Como eu disse a questão do [unidade<sup>8</sup>...], não é pessoa, é a unidade e que todos dependem dela, todos dependem dessa unidade, então, houve um investimento no [unidade...], na questão acadêmica de atender os alunos, a internet onde eles podem acessar, então, assim, houve compra de equipamentos para isso também, pontos de rede em toda a instituição para todos poderem acessar a rede da Universidade, houve este investimento e houve um consenso de todos, não teve disputas, de uma unidade com outra, não houve isso, foi proposta da própria gestão e todos entenderam, eu pelo menos, das reuniões que eu participei, se teve eu não sei, pode ter dentro de um grupo ou outro isolado com o Pró-Reitor, a gente não sabe (E.G.1).

Pelo evidenciado, deduz-se que as decisões de alocação de recursos aconteceram, em alguma escala, sob o pressuposto do modelo decisório político, especificamente, interesses, em relação ao atendimento de demandas coletivas da Universidade e, implicitamente, em relação aos interesses pessoais e preferências individuais nas especificações técnicas de materiais e equipamentos a serem

---

<sup>8</sup> Essa unidade é a mesma que obteve prioridade na obtenção de recursos, tendo em vista que suas atividades impactam o funcionamento de toda a Instituição. Essa unidade admite que o seu poder de influência ajuda as demais no atendimento de demandas.



adquiridos. Neste sentido, Dean e Sharfman (1993) e Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976) elucidaram a ideia de que a política organizacional é guiada no sentido de, também, satisfazer necessidades pessoais ou individuais. Seguindo este entendimento Pfeffer, Salancik e Leblebici (1976) dizem que questões de conveniências pessoais podem influenciar decisões, independentemente, de questões técnicas.

#### 4.4.6 Influência externa

O fator influência externa, pressuposto do modelo político de tomada de decisão, evidenciou-se com clareza no estudo em relação ao governo federal pelo contingenciamento orçamentário proposto por este e que impactou a Instituição e, por conseguinte, a PRA e as unidades sob a sua coordenação, visto que, no ano de 2015, o MEC efetuou cortes na ordem de 50% dos recursos para obras e investimentos e 10% para despesas de custeio (Doc.20 - Quadro 4), o que determinou a necessidade de priorização das demandas relacionadas ao custeio das atividades administrativas, bem como de investimentos na aquisição de material permanente e obras de engenharia (Doc.20 - Quadro 4)). Outro fator que influenciou a alocação de recursos foi a prolongada greve dos servidores TAE da UFSM ocorrida no período de 28 de maio a 07 de outubro de 2015, dificultando a execução das atividades-fim da UFSM (Doc.20 - Quadro 4). Sobre este contexto dois entrevistados declararam que “sim, com certeza, refletiu, porque a gente vinha num ritmo de investimento que era maior do que o recurso que a gente tinha na unidade [...]” (E.G.5) e que “a escassez de recursos foi uma variável que nos restringiu bastante, com relação a compras, capacitação, a necessidade coletiva também do [unidade...] influenciou um pouquinho, mas no geral, mais a questão governo [...]” (E.G.2). Nessa mesma direção, dois entrevistados informaram que:

Refletiu, nós tivemos várias situações, nós tínhamos, vou citar um exemplo a [unidade...] tinha uma série de projetos registrados na [unidade...], a [unidade...] tá trabalhando com sistema de registros de projetos para alocação de recursos, esses projetos, na maioria dos casos, eles não tiveram a implantação em 2015. Em 2015, nós tivemos que definir as prioridades [...] (E.G.3).

Certamente, o contingenciamento de recursos influenciou diretamente na tomada de decisões dos recursos na alocação dos recursos do [unidade...] [...] Desde a redução do número de servidores destinados à capacitação até

a racionalização de consumo em materiais permanentes e consumíveis (E.G.4).

Desse modo, o contingenciamento orçamentário proposto pelo governo federal, bem como a extensa greve dos servidores TAE da UFSM foram apontados como fatores intervenientes no desempenho financeiro da UFSM, em 2015 e, conseqüentemente, na PRA e nas unidades sob a sua coordenação (Doc.08, Doc.20 - Quadro 4). Estes fatos contribuíram, em parte, para que os objetivos não fossem alcançados na sua integralidade e para que o resultado das decisões de alocação de recursos não fosse ótimo como preconizado na teoria da escolha racional, mas os mais adequados ou satisfatórios diante do contexto vivenciado, fatos estes que contribuíram para a predominância da racionalidade limitada nas decisões de alocação de recursos no exercício financeiro de 2015 na UFSM.

Pelo apresentado, constata-se que as decisões de alocação de recursos em 2015, aconteceram, em alguma escala, sob o pressuposto do modelo decisório político, especificamente, a influência externa, relacionada ao contingenciamento orçamentário, proposto pelo governo federal que gerou escassez financeira impactando a alocação de recursos, bem como a prolongada greve dos servidores TAE da UFSM, que contribuíram, para que alguns objetivos almejados para o exercício financeiro de 2015 não fossem alcançados. A influência externa nas escolhas é amparada por Braga (1987) que menciona que a decisão política é analisada, também, em relação a aspectos externos à organização que podem afetá-lo, como cenários, estrutura organizacional, tecnologias, governo e políticas governamentais.

#### 4.5 SÍNTESE DE RESULTADOS

O objetivo principal do estudo foi identificar a influência da política e da racionalidade no processo decisório de alocação de recursos na UFSM, especificamente na Pró-reitoria de Administração e nas unidades sob a sua coordenação, diante de um cenário de escassez financeira vivenciada em 2015. Para o estudo foram propostas categorias de análise de fatores políticos e fatores de racionalidade com base no referencial teórico do estudo.

Os fatores de racionalidade são: Escolha racional, racionalidade burocrática, racionalidade limitada e estrutura e processos organizacionais. Os fatores políticos utilizados são: Negociação, poder, conflito, coalizão, interesses e influência externa.

A seguir, o Quadro 8 apresenta a síntese dos resultados sobre os fatores de racionalidade. O Quadro 9 mostra os resultados sobre os fatores políticos.

Quadro 8- Resultados sobre fatores de racionalidade

FATORES		RESULTADOS
RACIONALIDADE	<b>ESCOLHA RACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foi identificado claramente nas decisões de alocação de recursos – evidencia a racionalidade limitada nas decisões.</li> <li>• <b>Ações:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Priorização de reformas de equipamentos;</li> <li>➢ Ações socioambientais, envolvendo a reutilização de produtos;</li> <li>➢ Consertos de equipamentos pelos serviços de manutenção da UFSM.</li> </ul> </li> </ul>
	<b>RACIONALIDADE BUROCRÁTICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisões com predomínio da racionalidade formal - ação racional de meio e fim – máximo eficiência - apoiadas em regras, leis e regulamentos.</li> <li>• <b>Ações:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Projetos de rede de grande porte do CPD;</li> <li>➢ Reformas e investimentos na BC;</li> <li>➢ Investimentos no DAG, com material permanente e espaço físico;</li> <li>➢ Aporte de recursos para a obra do prédio da Divisão de Patrimônio;</li> <li>➢ Desenvolvimento de capacitações, internamente, nas unidades.</li> </ul> </li> <li>• Racionalidade substantiva - ação racional de meio e fim - valores.</li> <li>• <b>Ações:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Valorização dos servidores e das condições de trabalho.</li> </ul> </li> </ul>
	<b>RACIONALIDADE LIMITADA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisão foi a possível dentro do contexto – não maximizou o resultado – foi baseada em informações relevantes – não todas as informações – e na análise e consideração das principais alternativas e consequências – não de todas elas.</li> </ul>
	<b>ESTRUTURA E PROCESSOS ORGANIZACIONAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura - sua influência foi identificada no sentido de retardar a alocação de recursos em uma determinada unidade, em razão do prolongamento de obra predial;</li> <li>• Processos organizacionais - sua influência evidenciou-se de forma implícita, pelo fato das unidades estarem passando por procedimentos de reestruturação.</li> <li>• Não foi possível afirmar que as decisões tenham sido determinadas por este fator, apenas foram influenciadas.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 9 - Resultados sobre fatores políticos

FATORES		RESULTADOS
<b>POLÍTICOS</b>	<b>NEGOCIAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Levantamento das necessidades para o exercício de 2015;</li> <li>priorização de demandas, em razão da escassez financeira - busca do consenso;</li> <li>possibilidade de uso de estratégias e manobras de convencimento – aspecto político – juntamente com razões financeiras – racionalidade – envolvendo a reforma de equipamentos;</li> <li>Possibilidade de ocorrência de troca ou permuta entre objetos – compra reforma - de equipamentos.</li> </ul>
	<b>PODER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relacionado à habilidade pessoal - introdução políticas de integração, priorização de demandas, uso racional do recurso, consenso;</li> <li>Relacionado à autoridade formal - centralização de recursos;</li> <li>Influência de uma unidade na obtenção de recursos - em razão da especificidade dos serviços prestados.</li> </ul>
	<b>CONFLITO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de consenso sobre objetivos - negociação envolvendo aquisição de um software operacional;</li> <li>Posicionamentos divergentes entre unidades.</li> </ul>
	<b>COALIZÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Associações formadas entre os indivíduos das unidades afins - cooperação - resolução de problemas e melhorias nos processos organizacionais.</li> <li>As associações formadas não visaram: fortalecer posições comuns ou contrapor posições de terceiros, angariar recursos ou obter benefícios para uma ou mais unidades.</li> </ul>
	<b>INTERESSES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relacionado ao atendimento de demandas coletivas da Universidade;</li> <li>Implicitamente em relação a interesses e preferências individuais - especificações técnicas de materiais e equipamentos adquiridos.</li> </ul>
	<b>INFLUÊNCIA EXTERNA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Governo Federal - contingenciamento orçamentário;</li> <li>Greve dos servidores – TAE;</li> <li>➤ Consequências: Atendimento parcial dos objetivos almejados para 2015, principalmente, investimentos.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos resultados da pesquisa, o que se evidenciou foi que fatores de racionalidade e fatores políticos coexistiram no processo decisório estudado e influenciaram as decisões de alocação de recursos na PRA em 2015.

A racionalidade influenciou as decisões, especialmente, no que diz respeito aos aspectos formais, apoiadas em regras, leis e regulamentos e na impessoalidade. A atividade política influenciou as decisões de alocação de recursos, principalmente, pela negociação e busca de consenso diante do contexto de restrição financeira vivenciado em 2015 na UFSM.

As decisões são atos de poder, por si só, portanto, quando recursos são alocados, é preciso definir estratégias, conduzir o destino de organizações e de

pessoas. Nesse momento, os gestores, necessariamente, assumem uma dimensão política muito semelhante a de um governo. No dia a dia de uma organização, a viabilidade desse processo, que, na maioria das vezes, é cheio de conflitos de interesses, exige objetivos compartilhados, liderança, comunicação efetiva e eficaz e habilidade de negociação constante.

Compreende-se que a tomada de decisão é inerente ao trabalho de qualquer pessoa. No caso dos gestores, a tomada de decisão faz parte de sua função, ou seja, é tão importante quanto qualquer outra atividade sob a sua responsabilidade. Nessa perspectiva, racionalidade e política são primordiais para o processo decisório de qualquer organização, portanto, pode colaborar com o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do trabalho dos gestores.

## 5 CONCLUSÃO

As IFES vivem dias de apreensão quanto aos recursos financeiros para sua manutenção e investimentos, devido ao cenário político-econômico vivenciado no país a partir do ano de 2014 que resultou em contingenciamento orçamentário no governo federal, afetando, também, o MEC. No ano de 2015, a UFSM sofreu contingenciamento de seus recursos impactando, principalmente, os recursos de investimentos. Este fato foi apontado pela UFSM como um dos fatores intervenientes no desempenho financeiro em 2015.

No trabalho, buscou-se compreender como as decisões de alocação de recursos são tomadas e quais fatores podem influenciar nesse processo, considerando que, em situações de restrição de recursos, intensificam-se as disputas entre os indivíduos para garantir suas demandas.

Nesse sentido, o presente estudo procurou identificar a influência de fatores políticos e fatores de racionalidade no processo decisório de alocação de recursos na UFSM, mais especificamente na PRA e nas unidades sob a sua coordenação no exercício financeiro de 2015, diante de um cenário de escassez financeira. Além de identificar esses fatores buscou-se analisar o modo de influência dos mesmos nas decisões de alocação de recursos.

Dentre os fatores de racionalidade pesquisados pode-se inferir que todos foram identificados como influenciadores do processo decisório pesquisado, exceto a escolha racional que não foi observada de forma plena considerando os pressupostos do modelo decisório racional.

Assim, o fator da escolha racional não foi identificado claramente nas decisões de alocação de recursos, ou seja, a sua caracterização na forma plena ficou reduzida, fato que evidenciou a racionalidade limitada nas decisões. Mesmo assim, considerando as limitações, pode-se inferir que foram proferidas decisões de alocação de recursos que se aproximaram dos pressupostos teóricos da escolha racional, como, por exemplo, a priorização de reformas de equipamentos ao invés de aquisição de novos e realização de ações socioambientais, envolvendo a reutilização de produtos e consertos de equipamentos pelos serviços de manutenção da UFSM.

Sobre o fator da racionalidade burocrática, constatou-se que este influenciou o processo decisório estudado, predominantemente, em relação à racionalidade

formal, que é baseada na ação racional de meio e fim, na resposta de problemas, com o máximo de eficiência, apoiada em regras, leis e regulamentos de caráter universal e na impessoalidade. Dentre as decisões tomadas, podem ser enumeradas as que envolveram projetos de rede de grande porte do CPD, as reformas e os investimentos na BC, devido à integração do prédio antigo com o novo, os investimentos realizados no DAG, com material permanente e espaço físico, o aporte de recursos para a obra do prédio da Divisão de Patrimônio e o desenvolvimento de capacitações, internamente, nas unidades, sem a necessidade de contratação de empresas ou pessoas de fora dos quadros da Instituição. Do mesmo modo, ocorreram decisões de alocação de recursos baseadas na racionalidade substantiva, que é a ação racional de meio e fim relacionada a valores. Dentre as decisões proferidas, estão as relacionadas com a valorização dos servidores e das condições de trabalho.

O fator da racionalidade limitada foi identificado como influenciador no processo decisório estudado, já que as decisões inferidas, de certo modo, não contemplaram a plenitude dos pressupostos requeridos pelo modelo decisório racional, ou seja, foram baseadas em informações relevantes e não em informações no seu todo; na análise e consideração das principais alternativas e consequências, e não de todas elas e, também, não maximizaram os resultados e, em consequência disso, as decisões de alocação de recursos foram as possíveis, dentro do cenário de escassez financeira vivenciado em 2015 na UFSM. Este fato concorreu para gerar insegurança em relação ao atendimento de alguns objetivos almejados para o ano. Outro fator que contribuiu para que as decisões fossem orientadas para a racionalidade limitada foram aspectos ligados a limitações humanas e organizacionais.

Quanto ao fator de estrutura e processos organizacionais, pode-se deduzir que o mesmo influenciou as decisões de alocação de recursos em alguma escala. Em relação à estrutura, sua influência foi identificada no sentido de retardar a alocação de recursos em uma determinada unidade, em razão do prolongamento de obra predial, enquanto que sua influência nos processos organizacionais evidenciou-se de forma implícita, pelo fato de as unidades estarem passando por procedimentos de reestruturação. Não foi possível afirmar que as decisões tenham sido determinadas por este fator, apenas foram influenciadas.

Quanto à influência dos fatores políticos no processo decisório, embora o assunto tenha sido abordado com cuidado por alguns participantes, pode-se dizer que todos em alguma escala influenciaram as decisões de alocação de recursos.

Quanto ao fator de negociação, é possível afirmar que houve influência sobre o processo decisório. Seu desenvolvimento deu-se a partir do levantamento das necessidades para o exercício de 2015 na PRA e nas unidades sob a sua coordenação, envolvendo as chefias e os demais servidores dos setores de forma compartilhada.

A negociação, também, esteve presente nos processos conduzidos pela PRA e envolveram a priorização de demandas, inicialmente levantadas, em razão da escassez financeira, em que se buscou o consenso sobre o que poderia ser atendido diante das circunstâncias. Na negociação envolvendo, especificamente, a questão de reforma ou compra de equipamentos novos para uma determinada unidade, houve a possibilidade de uso de estratégias e manobras de convencimento – aspecto político – juntamente com razões financeiras – racionalidade – para justificar a opção adotada pela reforma de equipamentos. Este fato abre a possibilidade de se refletir, também, sobre a ocorrência de troca ou permuta entre objetos – compra reforma - inferida, neste caso, como algo presumivelmente legítimo dentro do processo negocial independente da escolha.

Com relação ao fator poder, houve influência sobre o processo decisório. Nesse aspecto, o poder relacionado à habilidade pessoal evidenciou-se em relação à introdução de políticas na PRA e nas unidades sob a sua coordenação, por meio de ações de integração entre unidades e pessoas, nas negociações em torno da priorização de demandas, face à escassez financeira, no uso racional do recurso e na busca de consenso em torno das decisões de alocação de recursos. O poder oriundo da autoridade formal foi identificado em uma unidade pela centralização dos recursos em relação às demais que não possuíam créditos alocados e dependiam da aprovação daquela para o atendimento de suas demandas. Também, identificou-se o poder relacionado à influência de uma unidade na obtenção de recursos, em razão da especificidade dos seus serviços prestados e que impactaram toda a Universidade.

Quanto ao fator do conflito, deu-se, basicamente, pela falta de consenso sobre objetivos, particularmente, em relação à situação que envolveu a negociação, em torno da aquisição de um novo sistema operacional para uma determinada



unidade. O conflito, também, evidenciou-se em relação a posicionamentos divergentes entre unidades, devido às suas especificidades e às pessoas com diferentes composições intelectuais e, conseqüentemente, com olhares diferentes para uma mesma situação.

Já, o fator da coalizão evidenciou-se nas associações formadas entre os indivíduos das unidades afins, de forma cooperativa, promovendo a resolução de problemas e melhorias nos processos organizacionais. As associações formadas, por sua vez, não visaram fortalecer posições comuns ou contrapor posições de terceiros, e nem pretenderam angariar recursos ou obter benefícios para uma ou mais unidades.

Quanto ao fator interesses, o mesmo evidenciou-se em relação ao atendimento de demandas coletivas da Universidade e, implicitamente, com relação a interesses pessoais e preferências individuais nas especificações técnicas de materiais e equipamentos que foram adquiridos.

O fator da influência externa evidenciou-se no estudo em relação ao governo federal, relacionado ao contingenciamento orçamentário ocorrido no exercício financeiro de 2015, que impactou a alocação de recursos na UFSM. A extensa greve dos servidores – TAE –, também foi considerada como fator interveniente no desempenho financeiro da Instituição em 2015. Estes fatores associados contribuíram, em parte, para que alguns objetivos almejados para o exercício financeiro não fossem alcançados, principalmente, em relação a investimentos.

Com base nas referências teóricas utilizadas, sintetizadas nas categorias analíticas propostas inicialmente, o que se evidenciou nas análises foi que fatores de racionalidade e fatores políticos influenciaram, concomitantemente, o processo decisório estudado. O caráter racional mostrou-se presente na forma de distribuição dos recursos para as UGR e nas fases que disseram respeito à formalização das alocações de recursos, ao imprimirem um rito mecanicista aos processos organizacionais típicos das organizações ditas burocráticas. A dimensão política, no entanto, evidenciou-se na fase que compreendeu a decisão de alocação dos recursos, propriamente dita, pois se deu em meio a um processo social em que aspectos racionais se inter-relacionaram com componentes políticos originários da multiplicidade de interesses e de abordagens, por parte dos agentes envolvidos.

Para tanto, como resultado deste estudo, teve-se compreensão da forma como fatores políticos e fatores de racionalidade puderam exercer influência na

tomada de decisão de alocação de recursos na PRA e nas unidades sob a sua coordenação, em um cenário de escassez financeira vivenciado na UFSM no exercício financeiro de 2015 e, a partir disso, proporcionar aos gestores o repensar de estruturas e processos organizacionais que possam estar defasados, principalmente, em relação aos aspectos disfuncionais da burocracia face à necessidade de buscar eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos em favor da sociedade.

Proporciona, ainda, ajustamentos nas questões políticas que exercem influência na alocação de recursos, em especial as que dizem respeito ao poder de unidades em relação à guarda de recursos escassos e pela especificidade de serviços prestados que abrangem toda a UFSM. Permite, também, compreender como se dá a influência externa sobre a alocação de recursos e, a partir disso, o desenvolvimento de estratégias que possam minimizar seus efeitos, maximizando os resultados almejados.

Em relação às limitações do estudo, uma delas diz respeito à própria pesquisa qualitativa, pois nesse tipo de estudo, deve-se tomar cuidado em relação a sua generalização, pelo fato de as análises ficarem restritas ao grupo entrevistado.

A possibilidade de ter havido o viés do pesquisador em relação aos dados coletados, considerando o seu olhar pessoal e, conseqüentemente, influenciando a interpretação destes é considerada outra limitação do estudo. Para suplantar esta limitação subjetiva, procurou-se focar nos discursos dos entrevistados e extrair os temas relatados e relacioná-los com as categorias de análise propostas. Nesse sentido, foi utilizado o APÊNDICE F para demonstrar como foram utilizados os trechos (temas) de discursos das entrevistas e suas respectivas análises em relação às demais fontes de evidência da pesquisa.

A probabilidade de os entrevistados terem desviado do tema nas suas respostas foi outra limitação do estudo e ela se deu em razão do tema abordado ser, de alguma forma, considerado complexo e delicado, principalmente, pelo fato da atividade política ainda ser vista com ressalvas no ambiente corporativo.

Outra limitação apontada para o estudo foi a escolha do exercício financeiro de 2015, já encerrado, para o levantamento de dados. Esta escolha limitou os dados obtidos, por meio do instrumento da observação, pois impediu que o pesquisador realizasse observações diretas como ouvinte nas reuniões sobre alocação de recursos na época.

Espera-se que, além da contribuição acadêmica e prática deste estudo que outras pesquisas sejam desenvolvidas em relação à temática abordada. Nesse sentido, sugere-se o estudo de fatores políticos e fatores de racionalidade e a sua influência nas decisões de alocação de recursos, diante de um cenário de estabilidade financeira vivenciado pela UFSM no período de 2000 a 2013, permitindo, com isso, analisar o comportamento das decisões em cenários distintos.

## REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, C. M. Racionalidade e política no processo decisório de terceirização: estudo comparativo de casos. Curitiba, 1998. 153 p. **[Mestrado em Administração]**. Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.
- ALLISON, G. T. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. New York: Harper Collins, 1971.
- ALLISON, G. T.; ZELIKOW, P. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. 2 ed. New York: Addison-Wesley, 1999.
- ANASTASSOPOULOS et al. *Strategor: stratégie, structure, décision, identité – politique générale d'entreprise*. Paris: InterÉditions, 1991.
- ANGELONI, Maria Terezinha. **Elementos intervenientes na tomada de decisão**. CI Inf., Brasília, v. 32, n. 1, p. 17-22, jan./abr. 2003.
- ARROW, K. J. **The limits of organization**. New York: W.W. Norton, 1974.
- AZEVEDO, C. S. Gestão hospitalar: a visão dos diretores de hospitais públicos do município do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 29, n. 3, p. 33-58, jul./set. 1995.
- AZEVEDO, C. E. F.; OLIVEIRA, L. G. L.; GONZALEZ, R. K.; ABDALLA, M. M. **A estratégia de triangulação**: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. In: Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade, 4., 2013. Brasília-DF. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/sigc/article/view/2548>. Acesso em: março de 2017.
- BALDRIDGE, J. V. **Estrutturación de políticas y liderazgo efectivo en la educación superior**. México: Noema, 1982.
- BARCELOS, C. L. K. Quinze anos sem Aaron Wildavsky: **recordando lições valiosas**. Enapg, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.
- BAZERMAN, M.H. **Processo decisório**: para cursos de Administração, Economia e MBAs. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004.
- BIN, Daniel. Racionalidade e política no processo de tomada de decisão: **estudo sobre orçamento em uma organização estatal**. **[Dissertação de Mestrado]**. Curitiba, 2004.
- BIN, Daniel; CASTOR, Belmiro Valverde Jobin. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. **Rev. Adm. Contemp.**, v.11, nº. 3. Curitiba julho/setembro, 2007.

BIRNBAUM, R. How colleges work: **the cybernetics of academic organization and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

BLAU, P. M. **The organization of academic work**. Nova York: Wiley-Interscience, 1973.

BRAGA, N. O processo decisório em organizações brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 35-57, jul./set. 1987.

BRASIL, H. G. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 115-146, jul./set. 1993.

BRASIL. Decreto n. 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8.581 de 3 de dezembro de 2016. Altera o Decreto no 8.456, de 22 de maio de 2015, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8581.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8581.htm)>. Acesso em: 22ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Lei Orçamentária Anual - LOA - 2015**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13115.htm)>. Acesso em: 08 mar.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2015**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2015/ploa\\_2015\\_volume\\_v.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2015/ploa_2015_volume_v.pdf)>. Acesso em: 08 mar.2017.

BUTLER, R. Designing organizations: **a decision-making perspective**. New York: Routledge, 1991.

\_\_\_\_\_. Designing organizations: **a decision-making perspective**. London: Routledge, 1992.

CLEMEN, Robert T. **An introduction to decision analysis**. Belmont: Duxbury Press, 1991.

CROZIER, M. O fenômeno burocrático: **ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

DEAN Jr., J. W.; SHARFMAN, M. P. The relationship between procedural rationality and political behavior in strategic decision-making. **Decision sciences**, Atlanta, v. 24, n. 6, p. 1069-1083, Nov./Dec. 1993.

\_\_\_\_\_. Does decision process matter? A study of strategic decision-making effectiveness. **Academy of Management Journal**, Briarcliff Manor, v. 39, n. 2, p. 368-396, Nov./Dec. 1996.

DRENTH, P. J. D.; KOOPMAN, P. L. Duration and complexity in strategic decision-making. In: HELLER, F. (ed.). **Decision-making and leadership**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 58-70.

DUSSAULT, G. A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências. **RAP**, v. 26, n. 2, p. 8-19, abr./jun. 1992.

EBBESEN, E. B. e Konecni, V. J. **On the external validity of decision-making research: what do we know about decisions in the real world?** In: Wallsten, T. S. ed. *Cognitive process in choice and decision behavior*. Hillsdale, New Jersey, Erlbaum, 1980.

EINHORN, H. J. e Hogart, R. M. Behavioral decision theory: processes of judgement and choice. **Annual Review of Psychology**, 32:53-88, 1981.

EISENHARDT, K. M.; BOURGEOIS III, L. J. Politics of strategic decision making in highvelocity environments: toward a midrange theory. **Academy of Management Journal**, Briarcliff Manor, v. 31, n. 4, p. 737-770, Dec. 1988.

EISENHARDT, K. e ZBARACKI, M. J. Strategic decision making. **Strategic Management Journal**, [s.l.], v. 13, pp. 17-37, 1992.

ETZIONI, A. Humble decision making. **Harvard Business Review**, Boston, v. 67, n. 4, p. 122-126, July/Aug. 1989.

FELDMAN, M. S. e March, J. G. Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, Cornell, Johnson Graduate School of Management, 26: 171-86, June 1981.

FONSECA, V. S. Estrutura de decisão: um estudo de caso em uma organização do setor metal-mecânico no estado de Santa Catarina. Florianópolis, 1992. Dissertação **[Mestrado em Administração]**, UFSC.

FORTIS, M. F. de A. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina. **Revista do Serviço Público**. Brasília. 60 (2): 125-140, abr./jun., 2009.

FREITAS, H.; KLADIS, C. M. O processo decisório: modelos e dificuldades. In: **Revista Decidir**. Ano 2, n. 8, março de 1995.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 4 ed.. São Paulo: Atlas S/A, 2002.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GLASER, B. G., & STRAUSS, A. L. The discovery of grounded theory: **strategies for qualitative research**. Reprinted, 2006. New York, 2006.

GOMES, L. A. M.; GOMES, C. F. S.; ALMEIDA, A. T. **Tomada de decisão gerencial**. Atlas, 2002.

GONTIJO, A. C. e MAIA, C. S. C. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v. 11, n. 4, pp. 13-30, out.-dez. 2004.

GRAHAM. W. K. e Roberts. K. H. Comparative studies in organizational behavior. New York. Holt, Rinehart & Winston, 1972. p. 130.

HATCH, M. J. **Organization theory**: modern, symbolic, and postmodern perspectives. New York: Oxford University Press, 1997.

HICKSON, D. J.; HININGS, C. R.; LEE, C. A.; SCHNECK, R. E.; PENNINGS, J. M. A strategic contingencies' theory of intraorganizational power. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 16, n. 2, p. 216-229, June 1971.

HILLS, F. S.; MAHONEY, T. A. University budgets and organizational decision making. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 23, n. 3, p. 454-465, Sept. 1978.

HOPPEN, N. Resolução de problemas, tomada de decisão e sistemas de informações, Programa de Eficácia Gerencial, **Caderno de Administração Geral**, Porto Alegre, set. 1992.

JAMIL, G.L. Aspectos do ambiente gerencial e seus impactos no uso dos sistemas de inteligência competitiva para processos decisórios. In: **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 6, n. 2, jul./dez. 2001. disponível em <http://www.eci.ufmg.br/pcionline/include/getdoc.php?id=560&article=366&mode=pdf>. Capturado em 03/02/2006.

JUNIOR, L. F. N.; CHAMON, M. A., Método AHP: **pesquisa-ação na pequena empresa**, In: XIII SIMPEP, Bauru, 12 p., nov 2006.

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

KATZ. D. e KAHN, R. L. **The social psychology of organizations**. 2 ed., New York, John Wiley. 1978, p. 487.

\_\_\_\_\_. **Psicologia social das organizações**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1987.

KAZMIER L. J. **Princípios de gerência**. 2 ed. Rio de Janeiro: Pallas, 1975.

LEMOS, A. H. C. O processo decisório de criação do Centro Cultural Banco do Brasil. **Anais do XIX ENANPAD**, v. 1, n. 6, p. 291-308, 1995.

LIMA, S. M. L. Definição e implementação de objetivos nas organizações públicas de saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 4, p. 38-64, out./dez. 1994.

MANNHEIM, K. **O homem e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

MARCH, J. G., e SIMON, H. A. **Organizations**. New York: Wiley, 1958.

\_\_\_\_\_. **Teoria das organizações**. 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

MARCH, J. G. e OLSEN, J. **Ambiguity and choice in organizations**. Bergen: Universitets forlaget, 1976.

MAXIMIANO, César Amaru. Teoria geral da administração: da **escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MILLER, S. J.; HICKSON, D. J.; WILSON, D. C. Decision-making in organizations. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (eds.). **Handbook of organizations studies**. London: Sage, 1996. p. 293-312.

MINTZBERG, H. **The structuring of organizations: a synthesis of the research**. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1979. p. 58-64.

\_\_\_\_\_. The organization as political arena. **Journal of Management Studies**, [s.l.], v. 22, pp. 133-53, 1985.

\_\_\_\_\_. The organization as political arena. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 22, n. 2, p. 133-154, mar. 1985.

MINTZBERG, H., RAISINGHANI, D., e THÉORÉT, A. **The structure of "unstructured" decision process** *administrative science quarterly*, 1976, 21(2), 246-275.

MORENO, N. A. A informação arquivística no processo de tomada de decisão em organizações universitárias. **[Tese de Doutorado]**. Belo Horizonte: UFMG/ECI, 2006.

MORETTO, Cleide Fátima. Ensino Superior, escolha e racionalidade: **os processos de decisão dos universitários do município de São Paulo**. São Paulo: FEA/USP, 2003.

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

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

\_\_\_\_\_. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

NUTT, P. C. Making strategic choices. **Journal of Management Studies**, Oxford, v. 39, n. 1, p. 67-96, Jan. 2002.

OLIVEIRA, D de P. R. de. Sistemas de informações gerenciais: **estratégicas, táticas e operacionais**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2004.



OLIVEIRA, F. B. de. Razão instrumental versus razão comunicativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 15-25, jul./set. 1993.

ORASUNO, J. M. Decision: **making in the cockpit**. In WIENER, E. L.; KANK, B. G.; HELMREICH, R. L. Cockpit resource management. San Diego, California: Academic Press, 1995.

PEREZ, Gilberto; YU, Abraham Sin Oih. Teoria da decisão: **benefícios de se utilizá-la na decisão da substituição de programas/sistemas desenvolvidos, internamente, por softwares de mercado**, 2006.

PEREIRA, B. A. D.; DE TONI, D. A busca da racionalidade multidimensional da organização através da teoria da configuração. **REAd - Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, ed. 29, v. 8, n. 5, nov. 2002. Disponível em: <<http://read.adm.ufrgs.br/read29/artigos/Artigo%2004.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2003.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. Organizational decision making as a political process: the case of university budget. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 19, n. 2, p. 135-151, June 1974.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R.; LEBLEBICI, H. The effect of uncertainty on the use of social influence in organizational decision making. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 21, n. 2, p. 227-245, June, 1976.

PFEFFER, J.; MOORE, W. L. Power in university budgeting: a replication and extension. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 25, n. 4, p. 637-653, Dec. 1980.

PFEFFER, J. **Power in organizations**. Marshfield: Pitman Publishing, 1981.

\_\_\_\_\_. **Managing with power: politics and influences in organizations**. Boston: Harvard Business School Press, 1992.

PORTELA, G.L. **Abordagens teórico-metodológicas**. Projeto de Pesquisa no Ensino de Letras para o Curso de Formação de Professores da UEFS. 2004.

RAMOS, A. G. Administração e contexto brasileiro: **esboço de uma teoria geral da administração**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

\_\_\_\_\_. A nova ciência das organizações: **uma reconceituação da riqueza das nações**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

REZENDE, G. L. Monitoração ambiental e o processo decisório em pequenas empresas: a utilização de informações do ambiente externo por executivos de indústrias de móveis de design do sudeste brasileiro. **Perspectiva da Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 8, p.96-101, jan./mar. 2003.

RUSSO, E.; SCHOEMAKER, P. J. H., **Decisões vencedoras**. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 2002.

SANTOS, L. P.; WAGNER, R. Processo decisório e tomada de decisão: **um dualismo**. In: IV SEGET, 2007, 16 p.

SELZNICK, P. Fundamentos da teoria de organização. In: ETZIONI, A. (org.). Organizações complexas: **estudo das organizações em face dos problemas sociais**. Rio de Janeiro: Atlas, 1967, p. 30-43.

SELZNICK, P. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, E. (Organizador). **Sociologia da burocracia**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

SCHWENK, C. R. **The essence of strategic decision making**. New York: Lexington Books, 1988.

\_\_\_\_\_. Strategic decision making. **Journal of Management**, New York, v. 21, n. 3, p. 471-493, 1995.

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

SILVA, M. d. C. (1988). Resenha bibliográfica 1: Budgeting: A comparative theory of budgetary processes. Wildavsky, aaron. Second revised edition. New brunswick (USA) and oxford (uk). Transaction books. Pesquisa e Planejamento Econômico, 18 (1), 199-205.

SIMON, H. A. The concept of organizational geral. **Administrative Science Quarterly**, Cornell. Johnson Graduate School of Management, 9: 1-22, June 1964.

\_\_\_\_\_. **A racionalidade do processo decisório em empresas**. Edições Multiplic, 1 (1), p. 25-58, 1980. Comportamento administrativo: estudo de processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: Aliança para o Progresso, 1965, 311 p.

\_\_\_\_\_. **Comportamento administrativo. Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro, FGV, 2 ed., 1970.

\_\_\_\_\_. **A capacidade de decisão e de liderança**. Rio de Janeiro: Editora, Fundo de Cultura, 1972.

\_\_\_\_\_. **Comportamento administrativo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

\_\_\_\_\_. **Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas - 3 ed.** Rio de Janeiro - Ed.FGV- 1979.

SKINNER, D. C. **Introduction to decision analysis**. 2 ed. Florida: Probabilistic Publishing, 1999.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Tradução de Alves Calado. 5 ed. Rio de Janeiro: Pretence-Hall do Brasil, 1995.

STROUP, H. M. **Bureaucracy in higher education**. Nova York: Free Press, 1966.

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

SWAIN, J. W., e HARTLEY JR, C. J.. Incrementalism: **Old but good?** In J. R. Bartle (Ed.), *Evolving theories of public budgeting* (Vol. 6, pp. 11-27). Amsterdam: Elsevier Science, 2001.

SZILAGYI, A. D., Jr. e Wallace, M. J., Jr. *Organizational behavior and performance*. 2. ed. Santa Monica, California, Goodyear Publishing, 1980. p. 401.

THE BELMONT REPORT: **Ethical Guidelines for the Protection of Human Subjects**. Washington: DHEW Publications (OS) 78-0012, 1978.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas em Marketing** (PMKT), 9 (1), 20-27, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Almoxarifado Central**. Relatório SIE - 2.1.5.3.0.8 - Orçamento de Despesa por UGR - 2015. Santa Maria, RS, 2017.

\_\_\_\_\_. **Biblioteca Central**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/orgaos-suplementares/biblioteca>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Biblioteca Central**. Relatório SIE - 2.1.5.3.0.8 - Orçamento de Despesa por UGR - 2015. Santa Maria, RS, 2017.

\_\_\_\_\_. **Centro de Processamento de Dados**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/orgaos-suplementares/cpd>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Centro de Processamento de Dados**. Memorando n. 094/2015. Solicita à PRA recursos para aquisição de equipamento. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Centro de Processamento de Dados**. Relatório SIE - 2.1.5.3.0.8 - Orçamento de Despesa por UGR - 2015. Santa Maria, RS, 2017.

\_\_\_\_\_. **Centro de Processamento de Dados**. Relatório de Previsão de Recursos - 2015. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Arquivo Geral**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/orgaos-suplementares/dag>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Arquivo Geral**. E-mail 2015 aos servidores do DAG. Convite PRA. Evento promovido pelo CPD sobre levantamento de atividades e mapeamento de processos. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Arquivo Geral.** E-mail 2015 - Informa à PRA o envio da Planilha de Capacitações 2015 - Relata dificuldades diante da restrição de recursos. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Arquivo Geral.** E-mail - 2015. Solicita previsão de capacitações 2015 aos servidores do DAG. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Arquivo Geral.** Memorando n. 034/2015. Solicita à PRA aquisição material permanente. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Arquivo Geral.** Memorando n. 037/2015. Solicita à PRA aquisição de equipamentos. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Arquivo Geral.** Relatório de Atividades 2015. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Arquivo Geral.** Relatório de Previsão de atividades Capacitação - 2015. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Contabilidade e Finanças.** Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://www.dcf.ufsm.br/index.php/home/sobre-o-dcf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Material e Patrimônio.** Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/demapa/index.php/inicio/sobre-demapa>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Material e Patrimônio.** Convite para reunião no DEMAPA - Esclarecimentos sobre orçamento e Memorando Circular 01/2015 - DEMAPA. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Material e Patrimônio.** Memorando n. 003/2015. Solicita à PRA instalação câmeras de vigilância para os prédios da Divisão de Patrimônio e Almoxarifado da UFSM. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Material e Patrimônio.** Memorando n. 32/2015. Solicita à PRA participação de servidor em evento. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Material e Patrimônio.** Memorando n. 47/2015. Solicitação de participação em eventos no 1º semestre de 2015, conforme previsão de capacitações. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da UFSM.** Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/arquivos/d526dcf3-df9c-4d04-ae38-022695bef98c.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Imprensa Universitária.** Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/orgaos-suplementares/imprensa-universitaria>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório SIE - 2.1.5.3.0.8 - Orçamento de Despesa por UGR 2015. Santa Maria, RS, 2017.

\_\_\_\_\_. **Índice de Distribuição de Recursos – IDR 2015**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <[http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplec/NORMAS%20DE%20DISTR%20IDR\\_verso\\_2015\\_Conselho.pdf](http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplec/NORMAS%20DE%20DISTR%20IDR_verso_2015_Conselho.pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI - 2011/2015**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/proplan/index.php/planos-institucionais/pl>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano de Gestão - 2014/2017**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <[http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplin/plano\\_de\\_gest%C3%A3o\\_v1.4-vers%C3%A3o\\_resumida.pdf](http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplin/plano_de_gest%C3%A3o_v1.4-vers%C3%A3o_resumida.pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Pró-Reitoria de Administração**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/pro-reitorias/pr>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Pró- Reitoria de Administração**. E-mail- 2015. Solicita às unidades a previsão de capacitações para 2015. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Pró- Reitoria de Administração**. Relatório de Acompanhamento do Plano de Gestão 2014/2015. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Pró- Reitoria de Administração**. Relatório de contribuições sobre responsabilidade socioambiental. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Pró- Reitoria de Administração**. Relatório de Gestão - 2015. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Pró- Reitoria de Administração**. Relatório de Previsão de Atividades de Capacitação - 2015. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Pró- Reitoria de Administração**. Relatório de Previsão de Atividades de Capacitação do DAG/2015. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Pró- Reitoria de Administração**. Relatório de Projetos Estratégicos - 2015. Santa Maria, RS, 2017.

\_\_\_\_\_. **Pró- Reitoria de Administração**. Relatório SIE - 2.1.5.3.0.8 - Orçamento de Despesa 2015. Santa Maria, RS, 2016.

\_\_\_\_\_. **Pró- Reitoria de Administração**. Relatório SIE - 2.1.5.3.1.3 - Transferências de Recursos 2015. Santa Maria, RS, 2016.

\_\_\_\_\_. **Pró- Reitoria de Administração**. Relatório Síntese de Reuniões 2015 - Elaborado pela Coordenadoria de Planejamento Administrativo. Santa Maria, RS, 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2015**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/arquivos/de5b5780-2cc0-4e56-b041-9973e6702652.pdf>>. Acesso em: 07 mar.2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução Orçamentária n. 01/2015**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/proplan/index.php/matrizes-orcamentarias#idr-2015>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

VINZANT, D. H.; VINZANT, J. C. Strategy and organizational capacity: finding a fit. **Public Productivity & Management Review**, v. 20, n. 2, 1996, pp. 139-157.

WEBER, M. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**. 3 ed. Brasília: Ed. UNB, 1994.

WEICK, Karl E. **The social psychology of organizing**. Reading, Mass., Addison-Wesley, 1969. p. 101.

\_\_\_\_\_. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*. Cornell. Johnson Graduate School of Management. Mar. 1976, p.5.

WILDAVSKY, A. Political implications of budgetary reform. **Public Administration Review**. 183-190, 1961.

WILDAVSKY, A. **Budgeting: a comparative theory of budgeting processes**. Boston: Little Brown, 1975.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*, 2 ed.. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZANELLA, A. I. C. A influência da cultura e da experiência decisória sobre a percepção do processo decisório individual: um estudo comparativo entre Brasil, França e Estados Unidos. **[Dissertação de Mestrado]**. Porto Alegre: PPGA/EA/UFRGS, 1999.

ZEY, M. Criticisms of rational choice models. In: **Decision making: alternatives to rational choices models**. Newbury Park: Sage, 1992, p. 9-31.

## APÊNDICE A - CARTA DE APRESENTAÇÃO

Santa Maria, 07 de novembro 2016.

Ilmo. Sr.

Apresentamos o estudante Fernando Bevilaqua Camponogara, aluno em dedicação exclusiva do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria, que está realizando dissertação sobre Política e Racionalidade no Processo Decisório de Alocação de Recursos: O caso da UFSM, sob a orientação do Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock. Vimos por meio desta, solicitar o apoio para a realização do levantamento de dados e das entrevistas necessárias à pesquisa.

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

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

Atenciosamente,

Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock  
Orientador

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Este roteiro de entrevista semiestruturada tem o objetivo de coletar dados para a elaboração da Dissertação intitulada “Política e Racionalidade no Processo Decisório de Alocação de Recursos: O caso da UFSM”, do Mestrado Profissional em Gestão de Organização Públicas da UFSM.

Perguntas:

1 De que forma os recursos financeiros de 2015 foram alocados na unidade para atender as necessidades com material de consumo, diárias e passagens, capacitação e treinamento, material permanente e outros?

1.1 Os recursos foram lançados no SIE- Sistema de Informações Educacionais?

1.1.1 De que forma: total, parcial, ou não possuía recursos alocados diretamente?

1.1.2 Isso influenciou a tomada de decisão de alocação de recursos?

1.1.2.1 De que modo?

1.2 Diante do cenário de escassez financeira vivenciado em 2015 na UFSM, por conta do contingenciamento de recursos proposto pelo governo, você entende que:

1.2.1 Isso refletiu na tomada de decisão de alocação de recursos na unidade?

1.2.1.1 De que modo?

1.2.3 Os recursos foram suficientes para atender as necessidades da unidade?

1.3 Os prazos estabelecidos pelo MEC - Ministério da Educação, de acordo com o cronograma de encerramento do exercício financeiro de 2015 para a utilização dos recursos financeiros influenciaram a tomada de decisão de alocação de recursos na unidade?

1.3.1 De que modo?

1.3.2 Quais as consequências?

2 Foi realizado um levantamento prévio das necessidades da unidade, para a alocação de recursos? Se afirmativo:

2.1 De que modo (p. ex: negociação, troca ou permuta de um objeto por outro, outros)?

2.2 Quando foi realizado o levantamento?

2.3 No levantamento das necessidades foi levado em consideração o aprendizado e os dados do exercício anterior para as estimativas futuras?

2.4 Ocorreram decisões de alocação de recursos não previstas no levantamento? Se afirmativo:

2.4.1 Essas decisões não previstas provocaram mudanças e adaptações (p. ex.: na estrutura, rotinas, processos organizacionais, nas decisões)?<sup>3</sup> Durante o processo de alocação de recursos para resolver um problema ou situação na unidade, houve:

3.1 Conhecimento pleno ou completo dos objetivos e consideração de todas as variáveis envolvidas na decisão?

3.2 Análise e consideração de todas as alternativas e suas consequências?

3.3 Informação plena ou completa?

3.4 Certeza de que a decisão seria a mais apropriada ou a que traria maior resultado?

3.5 As decisões seguiram que tipo de orientação (por ex: eficiência, maximização de recursos, responsabilidade social, relações interpessoais, “envolvem pessoas”, valores aceitos na organização)?



4 As decisões foram baseadas em regras pré-estabelecidas, leis e regulamentos de caráter universal, respeitando a legalidade e a impessoalidade?

4.1 Como você avalia a influência das normas, leis e regulamentos nas decisões de alocação de recursos?

5 No seu entendimento, as decisões de alocação de recursos na unidade foram decisões ótimas e atenderam de forma plena os objetivos ou foram as mais adequadas ou satisfatórias naquele momento ou contexto?

5.1 Se as decisões foram as mais adequadas ou satisfatórias, o que impediu que se alcançassem decisões de forma plena ou completa?

6 Você entende que a estrutura e os processos organizacionais da unidade, envolvendo procedimentos, regras e rotinas, restringiram ou influenciaram o procedimento decisório de alocação de recursos?

6.1 Esclareça o seu ponto de vista.

7 Como você considera a atividade política nas decisões de alocação de recursos na unidade?

7.1 Como algo legítimo ou ilegítimo?

7.2 Como fonte geradora de conflitos ou como algo que permite negociações e consensos em torno de objetivos?

8 Decisões de alocação de recursos podem ter sido originadas por negociação? Se afirmativo:

8.1 Como se deu esse processo?

8.2 Foram feitas concessões para se chegar a uma decisão ou para se obter alguma reciprocidade?

9 A habilidade de influenciar (da autoridade formal, de quem controla recursos escassos, do conhecimento ou informação, outros) proveniente de um indivíduo, coordenação, divisão ou seção influenciou ou determinou alguma decisão de alocação de recursos?

9.1 De que modo?

9.2 A decisão de alocação de recursos é concentrada ou compartilhada na unidade?

9.2.1 Quais as consequências disso para as ações da unidade ou indivíduos?

9.3 A influência de uma unidade foi determinante na obtenção de recursos junto à unidade central? Se afirmativo:

9.3.1 De que modo?

10 Na decisão de alocação de recursos houve divergências e disputas, diante da escassez financeira vivenciada em 2015? Se afirmativo:

10.1 De que modo?

10.2 Quais as causas (relacionadas à área de domínio do indivíduo; diferentes ângulos ou pontos de vista; convicções e preferências individuais ou da unidade; discordância entre objetivos e meios, outros)?

11 Durante a tomada de decisão de alocação de recursos, pessoas ou unidades cooperaram entre si, visando a influenciar as decisões ou fazer com que alternativas baseadas nos seus pontos de vista ou preferências fossem analisadas?

11.1 Ou ainda, eles cooperaram, entre si, no intuito de fortalecer posições comuns, com vistas a contrapor posições de terceiros?

11.2 Você entende que interesses de unidades ou de indivíduos foram levados em consideração na hora de decidir sobre a alocação de recursos? Se afirmativo:

11.3 Que tipos de interesses podem ter influenciado o processo (p. ex: particulares, coletivos, outros)?

11.4 Tais interesses eram conflitantes, entre si, ou com os da unidade?

12 A decisão de alocação de recursos foi influenciada por aspectos externos à unidade (p. ex.: governo, sociedade, reitoria, unidades de ensino, departamentos, outros)?

12.1 Como esses aspectos influenciaram as decisões?

13 Considerando o exposto, como fatores políticos e fatores de racionalidade influenciaram a tomada de decisão de alocação de recursos na Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal de Santa Maria, diante do cenário de escassez financeira?

Ref.: E.G. \_\_\_\_\_ | Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_ | Gravada: ( ) sim ( ) não

Cargo: \_\_\_\_\_ Departamento: \_\_\_\_\_

Tempo na empresa: \_\_\_\_\_ anos / Tempo no cargo: \_\_\_\_\_ anos.

## **APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, Fernando Bevilaqua Camponogara, responsável pela pesquisa: Política e Racionalidade no Processo Decisório de Alocação de Recursos: O caso da UFSM, convido você a participar como voluntário (a) deste estudo.

Esta pesquisa tem como objetivo principal identificar a influência de fatores políticos e fatores de racionalidade, na tomada de decisão de alocação de recursos, na Pró-Reitoria de Administração - PRA, da Universidade Federal de Santa Maria, diante de um cenário de escassez financeira.

A pesquisa tem finalidade acadêmica e destina-se à elaboração da Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, que será apresentada à Universidade Federal de Santa Maria, para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações Públicas.

Acredita-se que esta pesquisa é relevante, visto que as decisões não representam apenas escolhas racionais, mas também, resultados de negociações políticas ocorridas entre seus agentes, especialmente, em períodos de escassez financeira.

Com o estudo, busca-se compreender a influência da política e da racionalidade sobre a tomada de decisão de alocação de recursos, promovendo a reflexão e a obtenção de informações para o repensar de ações de gestão que possam estar defasadas em relação à utilização dos recursos, com vistas à sua otimização.

Para atingir os objetivos propostos no estudo, o pesquisador buscará, junto a servidores detentores ou não de cargo de chefia, lotados em 2015, na PRA, e nas subunidades, informações relacionadas à tomada de decisão de alocação de recursos, por meio do levantamento de documentos, observações e entrevistas semiestruturadas. Sua participação constará no fornecimento de documentos relacionados à alocação de recursos em 2015 na sua unidade, bem como, na concessão de entrevista semiestruturada sobre assuntos pertinentes ao desenvolvimento deste estudo.

Durante a entrevista, você terá a possibilidade de tirar qualquer dúvida, ou pedir qualquer esclarecimento sobre o objeto de pesquisa, podendo ser dispensado em participar, a qualquer momento, caso sinta-se cansado, ou até mesmo constrangido por não saber responder alguma pergunta da entrevista. Todas as informações fornecidas, durante e após a pesquisa, terão sua privacidade garantida pelos pesquisadores do estudo, mesmo quando os resultados desta forem apresentados sob qualquer forma de divulgação. A entrevista será gravada e posteriormente transcrita. Os dados serão guardados sob sigilo em arquivo digital durante cinco anos e, posteriormente, incinerados. O sigilo dos participantes do estudo será preservado, por meio da adoção de códigos para identificação de seus registros e de suas respostas.

Os gastos necessários para a sua participação na pesquisa serão assumidos pelos pesquisadores. Fica, também, garantida indenização em casos de danos comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa.

### **AUTORIZAÇÃO**

Eu, \_\_\_\_\_, após a leitura ou a escuta da leitura deste documento, e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador, para esclarecer todas as minhas dúvidas, estou suficientemente informado (a), ficando claro que a minha participação é voluntária, e que posso retirar este consentimento, a qualquer momento, sem penalidades ou perda de qualquer benefício. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido (a), dos possíveis danos ou riscos deles provenientes e da garantia de confidencialidade, bem como de esclarecimentos sempre que desejar. Fui informado (a) sobre a divulgação dos resultados com ética e responsabilidade. Diante do exposto e de minha espontânea vontade, expresso minha concordância em participar deste estudo.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) voluntário (a)

\_\_\_\_\_  
Assinatura do pesquisador

Santa Maria, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

### APÊNDICE D – REGISTRO DE ANÁLISE DE OBSERVAÇÃO

Ref.:Obs. \_\_\_\_\_ | Gravada: ( ) sim ( ) não | Evento: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ | Horário: \_\_\_h\_\_\_ às \_\_\_h\_\_\_ | Local: \_\_\_\_\_

Participantes:

Nome	Cargo	Subunidade	Fone
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

Descrição:

Reflexão:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Triangular com: \_\_\_\_\_

### APÊNDICE E – REGISTRO DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS

Doc. \_\_\_\_\_ | Data: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_ | Emissor: \_\_\_\_\_

Descrição: \_\_\_\_\_

Fatores relacionados:

*Racionalidade*

- Escolha racional
- Racionalidade burocrática
- Racionalidade Limitada
- Estrutura e Processos organizacionais

*Políticos*

- Negociação
- Poder
- Conflito
  - coalizão
- Interesses
- Influência externa

Observações:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Triangular com: \_\_\_\_\_

**APÊNDICE F – REGISTRO DE ANÁLISE DE ENTREVISTAS**

Ref.:E.G.\_\_\_\_\_ | Gravada: ( ) sim ( ) não | Evento: \_\_\_\_\_

Data:\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_| Horário: \_\_\_h\_\_\_ às \_\_\_h\_\_\_| Local:\_\_\_\_\_

Participantes:\_\_\_\_\_

Fatores relacionados:

*Racionalidade*

- ( ) Escolha racional
- ( ) Racionalidade burocrática
- ( ) Racionalidade Limitada
- ( ) Estrutura e Processos organizacionais

*Políticos*

- ( ) Negociação
- ( ) Poder
- ( ) Conflito
- ( ) coalizão
- ( ) Interesses
- ( ) Influência externa

Item correspondente do roteiro de entrevista:\_\_\_\_\_

Transcrição dos discursos:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Triangular com: \_\_\_\_\_

**APÊNDICE G – REGISTRO DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS, OBSERVAÇÕES E ENTREVISTAS**

Fatores (temas)		Transcrição de discursos		
		Documentos	Observações	Entrevistas
Fatores de Racionalidade	Escolha racional			
	Racionalidade burocrática			
	Racionalidade limitada			
	Estrutura e processos organizacionais			
Fatores políticos	Negociação			
	Poder			
	Conflito			
	Coalizão			
	Interesses			
	Influência externa			



## APÊNDICE H – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS POR GRUPOS – UFSM

ANO	GRUPOS DE DESPESAS	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	% Exec.
2000	Investimentos	5.957.271,00	2.865.494,41	48,10
	Outras despesas correntes	51.757.249,77	49.550.619,26	95,73
	<b>Total</b>	<b>57.714.520,77</b>	<b>52.416.113,67</b>	<b>90,81</b>
2001	Investimentos	5.391.937,22	4.096.471,13	75,97
	Outras despesas correntes	52.549.694,67	50.759.116,64	96,59
	<b>Total</b>	<b>57.941.631,89</b>	<b>54.855.587,77</b>	<b>94,67</b>
2002	Investimentos	6.718.159,33	2.055.295,45	30,59
	Outras despesas correntes	59.322.117,78	57.591.262,11	97,08
	<b>Total</b>	<b>66.040.277,11</b>	<b>59.646.557,56</b>	<b>90,31</b>
2003	Investimentos	7.759.038,87	5.435.712,09	70,05
	Outras despesas correntes	57.796.559,73	56.403.768,47	97,59
	<b>Total</b>	<b>65.555.598,60</b>	<b>61.839.480,56</b>	<b>92,91</b>
2004	Investimentos	11.566.960,31	7.084.271,23	61,24
	Outras despesas correntes	68.516.111,04	66.015.347,12	96,35
	<b>Total</b>	<b>80.083.071,35</b>	<b>73.099.618,35</b>	<b>91,27</b>
2005	Investimentos	22.564.983,70	22.454.055,19	99,50
	Outras despesas correntes	84.091.482,61	80.155.804,60	95,31
	<b>Total</b>	<b>106.656.466,31</b>	<b>102.609.859,79</b>	<b>96,20</b>
2006	Investimentos	9.625.227,38	9.112.925,55	94,67
	Outras despesas correntes	90.561.297,74	87.998.200,17	97,16
	<b>Total</b>	<b>100.186.525,12</b>	<b>97.111.125,72</b>	<b>96,93</b>
2007	Investimentos	30.877.955,34	30.842.840,61	99,88
	Outras despesas correntes	101.661.878,78	99.026.726,87	97,40
	<b>Total</b>	<b>132.539.834,12</b>	<b>129.869.567,48</b>	<b>97,98</b>
2008	Investimentos	24.479.457,89	22.949.918,79	93,75
	Outras despesas correntes	93.737.626,71	88.949.009,32	91,00
	<b>Total</b>	<b>118.217.084,60</b>	<b>111.898.928,11</b>	<b>94,65</b>
2009	Investimentos	35.648.822,16	34.649.490,18	97,19
	Outras despesas correntes	75.028.171,96	70.991.128,14	94,61
	<b>Total</b>	<b>110.676.994,12</b>	<b>105.640.618,32</b>	<b>95,44</b>
2010	Investimentos	45.381.605,78	44.991.509,11	99,14
	Outras despesas correntes	88.175.664,97	85.996.246,80	97,52
	<b>Total</b>	<b>133.557.270,75</b>	<b>130.987.755,91</b>	<b>98,07</b>
2011	Investimentos	46.452.510,08	46.015.726,64	99,05
	Despesas correntes	89.938.319,36	87.943.871,64	97,98
	<b>Total</b>	<b>136.390.829,44</b>	<b>133.959.598,28</b>	<b>98,21</b>
2012	Investimentos	44.906.925,78	44.046.255,03	98,08
	Despesas correntes	114.427.531,96	113.592.686,92	99,27
	<b>Total</b>	<b>159.334.457,74</b>	<b>157.638.941,95</b>	<b>98,93</b>
2013	Investimentos	53.581.829,13	51.809.178,32	96,69
	Outras despesas correntes	126.809.122,39	125.726.734,50	99,14
	<b>Total</b>	<b>180.390.951,52</b>	<b>177.535.912,82</b>	<b>98,41</b>
* 2014	Investimentos	59.412.099,18	28.495.513,64	47,98
	Outras despesas correntes	157.254.797,22	144.760.408,73	92,05
	<b>Total</b>	<b>216.666.896,40</b>	<b>173.255.922,37</b>	<b>79,96</b>

\*: Ano Inserido dentro do cenário de escassez financeira – contingenciamento orçamentário - Governo Federal.