Economia e administração da organização universitária: experiência de trabalho na UFRJ*

Luís Otávio Façanha**
Marcelino J. Jorge***
Alexandre Marinho****

Sumário: 1. Introdução; 2. A organização UFRJ: representação inicial; 3. Descentralização e coordenação; 4. O orçamento como mecanismo de incentivo e coordenação; 5. Avaliação organizacional: tarefas principais; 6. Considerações finais.
Palavras-chave: universidade; avaliação; eficiência organizacional.

A avaliação e o gerenciamento de organizações públicas são problemas importantes e complexos, especialmente quando se considera a óbvia inter-relação dessas duas dimensões das atividades organizacionais. As dificuldades aumentam quando da implementação de atividades de avaliação permanente, que são as mais significativas para uma melhor administração. Este artigo relata o caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Tanto gerenciamento quanto avaliação são tratados como parte integrante da questão mais genérica de controle/coordenação, que envolve um problema interno de autoconhecimento e um problema externo crítico de política/comunicação, a serem simultaneamente superados. Após uma breve discussão sobre aspectos organizacionais, a economia interna da UFRJ é enfocada, sendo feitas algumas considerações sobre o orçamento. Os autores acreditam que o plano de avaliação organizacional por eles desenvolvido é viável, útil para a determinação da efetividade e eficiência organizacional, e informativo, como no caso dos bons mecanismos de coordenação.

Economics and management of university organizations: the case of UFRJ

Evaluation as well as management of public sector organizations are problems of considerable importance and complexity, particularly when we take into account the obvious interrelation between those two dimensions of organizational activities. Difficulties are magnified when interest foccuses on the implementation of permanent evaluation activities, those more meaningful to better management. This paper addresses the case of Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Both management and evaluation questions are treated as integral parts of the more general control/coordination question, which involves an internal self-knowledge problem and a critical external communication/political problem, to be simultaneously overcome. After a brief discussion of organizational aspects, some emphasis is given to the "internal economy" of UFRJ and to budget considerations. The authors consider that the working plan on organizational evaluation they have outlined is feasible, useful for purposes of assessments of effectiveness and organizational efficiency, and informative, as is the case of good coordination mechanisms.

* Artigo recebido em abr. e aceito em out. 1996. Os autores agradecem as valiosas contribuições de Frederico A. de Carvalho (professor da Coppead), Victória Maria Brant Ribeiro (professora da Faculdade de Direito), e Maria da Glória Fortunato, Martha Maria Manfredo e Nevia S. de Aquino Santos, lotadas na Sub-Reitoria de Patrimônio e Finanças, SR-3.
** Doutor em economia, professor adjunto do Instituto de Economia e sub-reitor de Patrimônio e Finanças da UFRJ;
*** Mestre em economia, doutorando da Coppe/UFRJ;
**** Mestre em economia, doutorando da EPGE/FGV-RJ, consultor da UFRJ.

1. Introdução

Desde janeiro de 1995, estão em vigor na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) o Orçamento Interno para Dispêndios em Manutenção e o novo modelo de gestão de recursos orçamentários. Desde as fases iniciais de elaboração, estas iniciativas foram prestigiadas e contaram com a colaboração direta de unidades, centros e conselhos superiores da universidade.

A experiência já justificaria a elaboração deste artigo, dados os elementos e expectativas de motivação, de incentivo e de aprendizado. A programação de texto procura enfatizar a importância de questões de *efetividade organizacional* e de exeqüibilidade das missões institucionais da universidade, tendo em vista considerações normativas de eficiência, mas a esse respeito há motivações imediatas a serem apresentadas.

Uma delas decorre de considerações de políticas interinstitucionais, e de desdobramentos que constrangem e são intrínsecos à proposta de gerenciamento de recursos. O teto orçamentário anunciado pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC) à UFRJ revelou-se insuficiente para dar conta de dispêndios essenciais da universidade. Tal restrição e as de políticas de governo às quais o fato se associa vêm dificultando o gerenciamento interno de recursos e a administração da *eficiência organizacional* da universidade. Como o teto é flagrantemente irrealista e as orientações quanto à limitação futura de recursos não são precisas, o orçamento deixa de cumprir a função precípua de organizar a programação de dispêndios e a administração da escassez de recursos. Perde, portanto, o papel primordial de estruturar objetivos da organização. Em vez de promover, sufoca a organização. Com isto, ficam prejudicados os compromissos da UFRJ com suas missões institucionais e com padrões de efetividade e eficiência considerados desejáveis e alcançáveis.

Esses fatos levam à terceira motivação principal para o texto. As insuficiências de recursos referem-se exclusivamente a dispêndios com manutenção, e o déficit estimado não contempla reparos de dívida considerável com o patrimônio público administrado pela UFRJ. Frente a limitações globais de recursos e dados os montantes envolvidos, não se deve esperar que o problema venha a ser resolvido no âmbito circunscrito de renegociações orçamentárias junto ao MEC, e em prazo curto. Com essa perspectiva, a postergação de algumas das soluções possíveis para o problema da reconstrução patrimonial implica depreciações e desinvestimentos ainda mais consideráveis e danosos. No entanto, a UFRJ vem prestigiando políticas de autofinanciamento e investimentos que, de certo, ampliarão o escopo do orçamento interno, assim como a credibilidade da orçamentação, o que pode contribuir positivamente para renegociações de dotações futuras de recursos.

A pauta para discussão não é de forma alguma limitada,[1] e o artigo não pretende esgotar os temas em jogo. Muitos dos problemas a serem abordados

---

[1] Em UFRJ (1994, 1995a,1995b) o leitor encontrará informações que complementam esta seção do texto.

transcendem a área de especialização dos autores, enquadrando-se na rubrica do que se convencionou denominar administração universitária, uma das que mais desafiam esforços diretos de gerenciamento e reflexão, inclusive a que diz respeito às dimensões da reforma do Estado que afetam mais diretamente as universidades públicas. O título do artigo denota, portanto, intenções de delimitar as questões a serem tratadas, bem como preocupações com a operacionalização de algumas tarefas *práticas* a serem mais imediatamente cumpridas.

A seção 2 procura estabelecer um ponto de partida, esboçando uma representação visual da organização UFRJ. A seção 3 trata do tema da descentralização. A seção 4 discute alguns problemas relacionados a orçamentos e à dinâmica de processos de orçamentação e de execução orçamentária. A seção 5 apresenta e discute a atividade de avaliação organizacional, que integrou o orçamento aprovado da UFRJ. Na seção 6 são apresentadas as considerações finais. Algumas notas foram adicionadas ao texto, a título de informações obrigatórias e de esclarecimentos, devendo-se, entretanto, sugerir ao leitor que não recorra de imediato às mesmas, uma vez que não são consideradas essenciais para a compreensão e leitura crítica dos pontos discutidos.

2. A organização UFRJ: representação inicial

Organizações sociais em geral e, em especial, organizações sociais do setor público costumam ser reconhecidas por meio e por força de suas *missões institucionais*. As missões identificam os atores e agentes que integram a organização, referenciando seus atributos e os recursos com que contam para desempenhar suas atribuições. Referenciam também resultados e objetivos gerais esperados e, retroativamente, anunciam expectativas quanto à natureza das relações sociais e ações intra-institucionais a serem gerenciadas e implementadas. Das missões decorrem regras de posicionamento dos atores na estrutura organizacional. Como linguagem socialmente legitimada e referências para regras de conduta, as missões e os padrões de comportamento daí decorrentes comunicam, para seus integrantes e para o restante da sociedade, a identidade da organização pública.

A organização UFRJ incumbe-se de importantes missões outorgadas pela sociedade à universidade. A UFRJ é organização de ensino e pesquisa, cabendo-lhe gerar, sistematizar e difundir conhecimentos científicos e cultura. Contempla amplo espectro de produtos e serviços considerados de relevância para seus usuários diretos e indiretos, como os de preparar estudantes com perspectiva humanista e habilitá-los para a vida profissional na universidade e em outros setores da sociedade. A UFRJ mantém compromissos com a missão de zelar e valorizar o patrimônio público que a sociedade colocou sob sua administração direta. Gerencia e é gerenciada por expressivo contingente de servidores, técni-

cos e docentes, com especialidades variadas, renomadas e promissoras competências.

A UFRJ é uma organização social complexa e peculiar. Complexa, por força de sua história e de desequilíbrios e assimetrias daí herdados, que afetam o espaço físico e a ambientação de suas atividades de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão. Complexa, por força de suas dimensões e da variedade de recursos que mobiliza, nos quais se inclui número expressivo de estudantes em todos os níveis de aprendizado. Complexa, por força da multiplicidade de produtos e serviços que elabora e oferece à sociedade, assim como da diversidade de públicos-alvos que deve atender. Complexa, ainda, por força das relações inter-institucionais em que se insere e que gerencia.

Ademais, trata-se de organização social peculiar, porque, como organização e hierarquia profissional, a UFRJ tem como *base* (em sentido a ser esclarecido e acentuado) renomadas e promissoras competências. Peculiar, porque, entre a multiplicidade de instituições e regras de conduta que administra (como, aliás, as organizações sociais em geral), a UFRJ produz ciência e administra a instituição da ciência. Peculiar, porque estas tarefas são cumpridas levando-se em conta orientações e restrições de qualificação profissional, de mérito, de relevância social e de credibilidade/prestígio acadêmico e profissional. Porque, afinal, como organização de ensino, pesquisa e extensão, a UFRJ "tem exatamente os objetivos gerais de ampliar reservas de conhecimento útil" (Hall, 1991:253).[2]

Como se procurará tornar mais explícito na penúltima seção do texto (ver figura 2 como referência), tais especificidades merecem ser devidamente representadas, caracterizadas e inter-relacionadas, uma vez que constituem expressão

---

[2] Os economistas costumam assinalar que o conhecimento é mercadoria (e *bem público*) muito diferenciada(o), e que não há padrões naturais de referência para medir o valor dos vários tipos de conhecimento. Em particular, seus preços não são conhecidos *a priori*. O comentário vale para tentativas de prever o valor econômico do conhecimento (no extremo, da pesquisa básica), assim como para fins de avaliar, retrospectivamente, valores investidos. Ademais, como há dificuldades de estabelecer e tornar efetivos direitos de propriedade para o conhecimento gerado, os retornos privados de investimentos na geração de conhecimentos são incertos, especialmente os benefícios que daí decorrem para a sociedade. Conseqüentemente, o subinvestimento social e a subprodução do conhecimento devem esperadamente ocorrer. Daí, entre outras razões, os governos se engajarem diretamente na produção do conhecimento, permitirem seu uso livre e financiarem o custo de produção a partir da taxação geral (ver, em particular, Dasgupta, 1988). No entanto, mesmo países desenvolvidos defrontam-se "com grande ironia. Partidários de regimes políticos que são ostensivamente hostis à centralização e ao planejamento governamental de assuntos econômicos (...) encaram com profunda suspeição os sistemas de alocação de recursos marcadamente autônomos e marcadamente descentralizados que se institucionalizaram e floresceram na 'República da Ciência'(...) e (...) os jornais divulgam, com freqüência crescente, os aspectos mais problemáticos da economia política da ciência organizada, inclusive controvérsias sangüíneas acerca dos critérios usados para selecionar 'projetos' científicos alternativos" (Dasgupta & David, 1994) que são recomendados para elaboração e discussão de importantes diferenças entre as instituições que governam as organizações da ciência e da tecnologia.

sintética da dinâmica da organização UFRJ. E, para que isto seja feito, inexistem recursos descritivos e analíticos cômodos, e/ou modelos consagrados.[3]

De fato, as características apontadas referem-se a recursos e a capacitações já adquiridas e armazenadas ao longo da história da UFRJ: às "*reservas de conhecimento útil*" acumuladas e passíveis de serem mobilizadas. Dizem respeito à estrutura e desenho organizacional da universidade, assim como à "*forma de se fazer as coisas*" nesta organização e à hierarquia profissional, em particular. Associam-se ao leque de produtos e serviços aí gerados, que incorporam e carregam complexidades consideráveis. Devem, portanto, revelar, como precondição para a adequada representação do valor que a UFRJ agrega a seus produtos finais, as grandes dificuldades de coordenação e gerenciamento que se apresentam ao corpo de servidores da universidade, cuja adequada superação antecede aos resultados e produtos finais, pretendidos e efetivos.

Assim é que, tomando-se por ponto de partida os problemas de coordenação sugeridos, a figura 1 oferece uma primeira representação (representações são referências para a definição de tarefas de avaliação descritiva e analítica) da organização UFRJ. No caso, a UFRJ é apresentada em organograma, forma consagrada de se representar uma *hierarquia* e a estrutura de gerenciamento da universidade. O quadro omite, intencionalmente, referências explícitas à *máquina burocrática* que se situaria acima do topo da organização.[4]

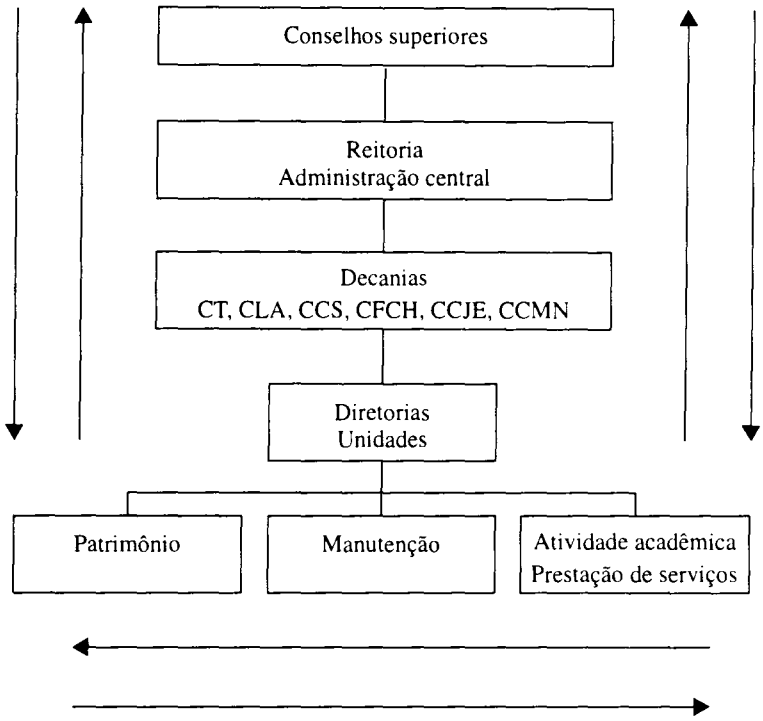
O topo da hierarquia estabelece a comunicação direta com órgãos e orientações de governo, com as *clientelas* da universidade e com outras instâncias decisórias da organização. Integram-no o conselho universitário, o conselho superior de coordenação executiva, o conselho de graduação e corpo discente, o conselho de pós-graduação e pesquisa e, associados a estes, os conselhos superiores de centros e unidades, e congregações. No topo da hierarquia, mantêm-se e se renovam os compromissos com as missões institucionais da organização. Na base — e este é o ponto que convém assinalar e enfatizar — são efetivados os compromissos com as missões institucionais. Localizam-se aí as atividades e os profissionais de mais destacadas especializações da universidade, o que justifica caracterizar a organização como *hierarquia profissional*. Conseqüentemente, a *autoridade* deixa de ser atributo de posição específica na hierarquia e resulta das relações sociais que a hierarquia auxilia a promover e coordenar.

---

[3] Para aprofundamentos e propostas positivas, ver Watson (1981, caps. 1 a 8), Carvalho, Ortega & Façanha (1984), Ostrom (1986), Façanha (1996) e Mintzberg (1994, cap. 6, onde este autor também reapresenta tipologia de desenhos organizacionais). A discussão do caso da universidade do ponto de vista das relações entre estrutura, processos e resultados (tópico a ser mais bem discutido na penúltima seção do artigo) está resenhada e comentada em Leitão (1985, 1987 e 1990) e é referência freqüente em todo o texto de Hall (1991).

[4] A motivação gráfica utilizada, por sua vez, provoca (e questiona) o tema das estruturas de poder na universidade, e do poder e influência da máquina burocrática e das estruturas de governo sobre as universidades. Para orientações, ver Hall (1991, caps. 5 e 6), Leitão (1985) e Souza (1994). Para esclarecedora discussão do papel de hierarquias na estruturação de metas organizacionais (*mutual goal setting*), ver Watson (1981, cap. 7).

Figura 1
A organização UFRJ



Legenda: CT - Centro de Tecnologia; CLA - Centro de Letras e Artes; CCS - Centro de Ciências da Saúde; CFCH - Centro de Filosofia e Ciências Humanas; CCJE - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas; CCMN - Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza.

Obs.: A base da organização UFRJ é composta por 58 unidades de ensino e pesquisa, que congregam 3.500 servidores docentes e 10.500 servidores técnico-administrativos. Nela também se incluem 150 cursos de graduação, e 136 cursos de pós-graduação oferecidos a seus 40 mil estudantes, e oito hospitais, que oferecem cerca de mil leitos à população e cerca de 40 mil atendimentos ambulatoriais mensais.

As setas adicionadas ao organograma expressam, portanto, funções de coordenação e relações de interdependência, da base para o topo, e do topo para a base, assim como interdependências horizontais e relações dinâmicas. Ou seja, o artifício das setas procura enfatizar a idéia de que as instâncias hierárquicas são, antes de tudo, de coordenação, viabilizando incentivos à organização como um todo, administrando contratos das mais variadas naturezas — inclusive, naturalmente, os contratos derivados de políticas acadêmicas — e processando informações. À luz dessas funções, a hierarquia viabiliza a descentralização do gerenciamento da organização.

É, assim, recomendável assinalar, através das setas, que orientações e políticas genéricas formuladas no topo da hierarquia nutrem-se de informações emiti-

das a partir de instâncias intermediárias, que devem conter, indispensável e principalmente, informações relevantes pertinentes à base. Se tal não ocorrer, o processamento de informações (e uso das mesmas para fins de formulação de políticas) no topo tende a se tornar mais oneroso, correndo também o risco de se dissociar de interesses, necessidades e restrições relativas à base (ver seção 4 para considerações adicionais). A hierarquia deve ser interpretada como meio de transmitir (eficientemente) informações da base para o topo. Por outro lado, permite também economizar a informação requerida pela base para fins de tomada de decisão.

Na base da hierarquia, como já se apontou, desenvolvem-se atividades de alta especialização, centradas em indivíduos e/ou pequenos grupos, departamentos e conselhos departamentais, que têm na programação e no planejamento flexíveis e permanentes sua orientação primordial de sobrevivência e renovação. Convém acentuar a esse respeito que ciência e cultura não se desenvolvem de forma completamente previsível e programável, *como se* os objetivos da atividade acadêmica pudessem ser precisamente definidos. Ao contrário, a informação *completa* (que *objetivos* e programações rígidas requerem) é produto típico do desenvolvimento dessas atividades e de estratégias aí estruturadas e implementadas.

Além disso, a universidade e sua base pressupõem manutenções e conservações permanentes, incluindo as do espaço físico em que desenvolvem suas atividades, assim como investimentos consideráveis, vitais para organizações com grandes dimensões e que empreendem pesquisas, muitas delas laboratoriais. Isso sugere a necessidade de orientações e incentivos permanentes, acompanhamentos e avaliações regulares, e conhecimento/controle da organização: coordenações, enfim.

Aliás, não é por outra razão que, diferentemente de outros tipos de organizações, nas hierarquias profissionais os especialistas, gerentes, tomadores de decisão e planejadores situam-se em todas as instâncias da estrutura organizacional. Como já se assinalou, a autoridade é atributo sistêmico, não está associada a posição definida na hierarquia. Esta é parte da resposta aos desafiadores problemas de coordenação com que se defrontam essas organizações. As hierarquias profissionais são basicamente fluxo e rede de comunicações, desenho organizacional a que se associam, naturalmente, padrões de conduta também específicos.

Referindo-se a universidades em geral e a organizações/hierarquias profissionais, um agudo observador e pesquisador assinalou que "ironicamente, tudo se passa como se a orientação estratégica global das [universidades e] organizações profissionais permanecesse surpreendentemente estável, ao passo que as estratégias individuais parecem estar em estado de mudança permanente" (Mintzberg, 1994:406). Para a universidade, é claro, o fenômeno não encerra ironias. Um experiente e ilustre membro do Conselho Universitário da UFRJ já assinalou que "a universidade é modelo de organização onde se compatibilizam tradição e continuidade, mudança e inovação".

3. Descentralização e coordenação

Originalmente, as *hierarquias* foram definidas por oposição a *mercados*, e vice-versa. As hierarquias costumavam denotar poderes absolutos e discricionários, perniciosos aos *mercados*, e destes desejavelmente ausentes, assim como organizações sociais fechadas, nas quais vigorava o planejamento central, isto é, do topo para a base. De ocorrência generalizada e, supostamente, substituindo *falhas de mercado*, assim como ocupando espaços que os *mercados* não se revelaram capazes de desenvolver e organizar, as hierarquias transformaram-se também em gigantescos *sistemas econômicos*, nas "miniaturas de mercados de capitais"[5] e nas universidades.

Em muitos casos, isto ocorreu sem que fossem contrariadas as presumíveis características originais. Ainda recentemente, apontou-se que "a maioria das corporações americanas era gerenciada como a economia soviética, com ênfase em planos centrais, e detalhes que explicitavam expectativas quanto às ações dos gerentes" (Mintzberg, 1994).

Por sua vez, os *mercados* representavam o mundo das decisões descentralizadas, independentes, guiadas pelo interesse particular de *agentes*, indivíduos e firmas, e regulados por um mecanismo (presumivelmente neutro) de coordenação e controle, a concorrência.

As duas formas de organização social foram submetidas a perdas de prestígio, transformações e reorganizações significativas. As hierarquias se descentralizaram a partir de necessidades de legitimação e de outras interferências objetivas. No que diz respeito às formas organizacionais descentralizadas, os problemas de interdependências das decisões individuais e as dificuldades de compatibilizar decisões autônomas se sobrepuseram à crença de que o *bem social* estaria assegurado pelo guia absoluto dos interesses individuais e por meio de regulações neutras da *Mão Invisível*.

Nos dias de hoje, reconhece-se que as organizações sociais complexas e, mais acentuadamente, a universidade defrontam-se todas com o problema comum, porém multifacetado e histórica e culturalmente enraizado, de estruturar e coordenar rotinas e processos decisórios coletivos.[6] Trata-se de problema que antecede (e, portanto, condiciona) resultados, previstos, almejados, prescritos, declarados, e cujas principais dimensões merecem ser brevemente destacadas e comentadas.

Em primeiro lugar, é comum atribuir-se às organizações dependência (mais estrita que real) de *objetivos*. Afinal, a inexistência de *objetivos* pode ser percebida como *falha de orientação* e, de forma igualmente grave, como *falha de motivação*, na medida em que os *objetivos* individuais e organizacionais (dos quais

---

[5] Os temas da economia interna de organizações já se encontram sistematizados, como em Tirole (1990, Introdução) e Milgrom & Roberts (1992, especialmente cap. 2). A organização interna do setor público está discutida em Tirole (1994). As normas e instituições que governam a ciência na universidade estão exploradas em Dasgupta & David, 1994.

[6] Ver nota 5. Para exame do caso de universidades, ver Etzioni (1980) e Leitão (1985, 1987 e 1990).

também se supõe que os indivíduos participem da formulação direta) incentivam os integrantes das organizações.

Entretanto, organizações complexas e, em particular e mais acentuadamente, organizações de ensino e pesquisa costumam deparar-se com problemas (de coordenação) críticos quando da definição de seus objetivos e da elaboração do instrumento que os condiciona e viabiliza, a saber, o orçamento.

Existem dificuldades de identificar e definir *projetos* e *objetivos* individuais, especialmente quando se trata de produzir novos conhecimentos, que geram a informação que não está totalmente disponível *a priori*. No caso da universidade em particular, como a maioria de seus produtos não é comercializável, há dificuldades críticas de se atribuir preços aos resultados pretendidos. Conseqüentemente, existem também dificuldades de inventariar, agregar e consolidar *objetivos e projetos individuais*, e de definir *objetivos e projetos organizacionais*.[7] Ademais, os *objetivos* costumam ter dimensões múltiplas e carregar metas conflitantes; alteram-se com a passagem do tempo, por força de mudanças organizacionais internas, em função de políticas governamentais e, mais amplamente, porque os interesses da sociedade e os critérios de relevância daí emanados podem também se alterar com freqüência.

A estas dificuldades se associam, naturalmente, dificuldades de orçamentação. Segundo percepção difundida, orçamentos individuais pressupõem definição rigorosa de *objetivos e projetos individuais*. Orçamentos globais pressupõem a orçamentação individual dos *projetos individuais*. E a operacionalização dos orçamentos pressupõe, pelo menos, que os *objetivos e projetos organizacionais* estejam especificados com rigor, e que os *projetos individuais* tenham sido rigorosamente definidos e hierarquizados. (Segundo qual critério? Hierarquizações segundo critérios múltiplos apresentam dificuldades técnicas e práticas consideráveis.)

Há, adicionalmente, algumas compatibilizações de interesses a serem asseguradas. Demandas sociais podem estar sendo atendidas diretamente por

---

[7] Para abordagem técnica do problema, ver Ordeshook (1986, caps. 1 e 2). Soluções práticas vêm sendo exploradas pelo planejamento estratégico. Contudo, as avaliações dos especialistas costumam convergir para o diagnóstico de que o problema nem sempre foi resolvido de forma satisfatória. Como assinala Mintzberg (1994), "A hipótese do planejamento estratégico parece ser a de que objetivos são decididos pela gerência para toda a organização, que, por seu turno, evoca o processo de formulação de estratégias, que caem em cascata, envolvendo a estrutura hierárquica como artifícios de motivação e controle, isto é, para prover incentivos e meios para avaliar desempenhos" (p. 71), "(...) objetivos sobre estratégias (que, juntos, são chamados de formulação) e estes sobre programas [e] orçamentos (...) embora a implementação efetiva (...) parece nunca ter sido contemplada na discussão do processo" (p. 82). Hall (1991:252) também reconhece e salienta o problema, e Muller (1994) apresenta discussão esclarecedora. Soluções técnicas e práticas parciais para o problema podem ser encontradas no trabalho pioneiro de McFadden (1975) em Carvalho, Ortega & Façanha (1984), Kaufmann (1986), Steinberg (1986) e Stewart (1992). A título de esclarecimento, deve-se mencionar o uso freqüente de "objetivos" para denotar orientações de amplo espectro, direções a serem imprimidas a atividades, assim como ideais de organizações. Para os autores, estes são significados das missões organizacionais, como se esclarecerá a seguir.

projetos individuais e organizacionais, mas não a orçamentação, uma vez que orçamentos globais não são definidos, no caso, por quem formula as demandas e os *projetos*. Inexistem também garantias de que os atores que tenham formulado os *objetivos organizacionais* sejam os mesmos que virão a pôr em prática e gerenciar os *projetos individuais e organizacionais* originalmente formulados.

As dificuldades apontadas são novas versões do que se convencionou denominar, na literatura especializada, *problemas de coordenação*, já assinalados e motivados na seção anterior. Os problemas de coordenação denotam falhas de coordenação/controle e são inerentes ao funcionamento de organizações sociais complexas, em particular ao de hierarquias profissionais e universidades. Expressam também as consideráveis dificuldades/impossibilidades de as organizações alcançarem, em princípio pelo menos, controle absoluto de objetivos e resultados esperados, e a sintonia entre objetivos/resultados inicialmente formulados e objetivos/resultados realizados.

Com isto em mente, e tendo em vista a orientação que se procura imprimir ao artigo, é oportuno chamar a atenção para algumas cautelas a serem observadas, de natureza metodológica e prática.

• É importante que as organizações e a UFRJ almejem a *eficiência organizacional*, pois os recursos costumam ser limitados e é desejável que estratégias e programas de trabalho sejam implementados com custos mínimos e *valores adicionados* aos resultados finais tão elevados quanto possível. É também desejável que se tente assegurar *eficácia* a atividades e resultados alcançados, no sentido de potencializar o retorno social dos recursos aplicados e esforços empreendidos,[8] reconhecendo, entretanto, que a universidade não tem controle absoluto sobre o uso final dos produtos oferecidos à sociedade.

---

[8] Leibenstein (1966) é referência consagrada para a proposição de que as ineficiências "intrínsecas à natureza das organizações humanas" não se devem a descontroles técnicos ou de ordem gerencial e estariam fora do controle dos administradores. As ineficiências teriam origem desconhecida, daí o *X* (de *X-Inefficiency*), cuja elucidação vem sendo propiciada — entre outras vertentes de pesquisa — pela economia interna das organizações (conforme nota 5 e referências nas notas 11 e 15). Stewart (1992) e Kreps (1990) chamam a atenção para características dos métodos (e regras) de tomada de decisão que propiciam a eficiência e o controle de custos: ausência de ambigüidades, simplicidade, facilidade de entendimento, hipóteses comportamentais razoáveis (ver seção 4 para exemplificações). Frente ao problema de desconhecimento *a priori* dos objetivos das unidades de tomada de decisões (*decision making units-DMUs*), ao fato das DMUs em geral não serem sequer comparáveis do ponto de vista de insumos, estrutura física e administrativa, cultura e/ou produtos, e ao problema correlato de coordenação que se apresenta, a proposta de trabalho a ser desenvolvida (ver nota 21) contemplará, prioritariamente, a apresentação e execução de modelos consagrados de aferição de eficiência organizacional. Qualquer que seja o método adotado, deve-se motivar estratégias e comportamentos apropriados com custos mínimos, considerando que as DMUs e os atores em geral *responderão estrategicamente a estudos de produtividade*. Como é freqüentemente sugerido, *a informação é mercadoria que aprimora decisões*.

• Como já se apontou na seção 2, critérios de efetividade, eficiência e eficácia devem ser despojados, tanto quanto possível, de conotações normativas (como se faz costumeira e levianamente). Usualmente, eficiência e eficácia se associam a *objetivos* (passíveis inclusive de mensuração rigorosa) e *processos decisórios* (mais idealizados que reais) dotados de previsibilidade completa (inclusive quanto aos preços que vigorarão quando da realização dos objetivos) e *automatismo* garantido, procedimento que associa diretamente os critérios a objetivos e/ou resultados (mais uma vez, como se preços estivessem disponíveis de antemão).

• Critérios de eficiência e de eficácia só adquirem sentidos gerencial e operacional positivos quando referidos a contextos organizacionais concretos e vivos (efetivos, portanto), e à dinâmica que orienta e rege o funcionamento das organizações. Organizações vivas só se tornam eficientes e eficazes se forem, antes, efetivas. Como assinalam dois eminentes especialistas, "ser efetivo é fazer bem as coisas" (Hall, 1991:244) e, afinal e predominantemente, "o que todos queremos são organizações mais efetivas" (Mintzberg, 1994:381).[9] Sem esse pano de fundo, estratégias e programas de trabalho não podem ser implementados e aprimorados quanto a padrões desejáveis e possíveis de consistência e eficiência.

• Objetivos (diferentemente de seu significado mais corriqueiro, que é freqüentemente o de metas e/ou objetivos gerais) representam combinações de estratégias de conduta,[10] e, neste particular também, a universidade apresenta especificidade e vocação dignas de nota. Antes de resultarem da operacionalização de objetivos, estratégias e padrões de comportamento emergem permanentemente da base da organização, sendo aí implementados como desdobramento natural (espontaneidades à parte) das atividades de ensino, pesquisa, extensão e gerenciamento. Isto quer dizer que, na universidade, os objetivos (no sentido proposto) estão em permanente estruturação, em vez de poderem ser objeto de especificação apriorística.

---

[9] Para discussões sobre o tema da efetividade organizacional, ver Hall (1991, cap.13), Campbell (1977), Cameron (1978) Watson (1981) e Milgrom & Roberts (1992).

[10] Para Watson, existiriam discordâncias críticas quanto à definição precisa de estratégia, mas consenso em torno do ponto de vista de que "o pensamento estratégico e a formulação de estratégias deveriam ser o ponto de partida do gerenciamento orientado por resultados". Segundo Mintzberg (1994:23-4), entretanto, as estratégias podem ser interpretadas como: a) um "*plano*", objetivo geral, direção e orientação para o futuro; b) um "*padrão*" e consistência de comportamento ao longo do tempo; c) uma "*posição*" que "*olha para baixo*"; d) a "*perspectiva*", a "*forma de fazer as coisas*" e de "*olhar para cima*". Deve-se, a propósito, assinalar que estratégias descrevem situações de conflito e jogos, são ingredientes básicos e indispensáveis de regras dos jogos (que devem, antes de tudo, ser examinados quanto a condições de exeqüibilidade). Ou seja, estratégias estruturam regras de jogos. Por sua vez, objetivos ("*funções-objetivo*" têm estratégias como seus argumentos) encerram a racionalidade que soluciona os jogos, tornando os jogos efetivos, o que nem sempre acontece de forma inequívoca, e sem ineficiências sociais, conforme notas 8 e 14. Vale dizer, jogos só devem ser examinados do ponto de vista das melhores soluções depois de serem estudados quanto a condições de exeqüibilidade. Mais esclarecimentos podem ser obtidos em Ostrom (1986), Façanha (1996) e Binmore (1994).

• A observação anterior recomenda descentralização de incentivos, como forma de prestigiar e potencializar aquelas vocações, e descentralizações dos esforços de coordenação e de compatibilização de estratégias, como forma de adequar as estratégias de trabalho aos recursos disponíveis. Coordenar também significa estabelecer regras de jogo viáveis e promover combinações de estratégias e programas de trabalho que resultem efetivas e, tanto quanto possível, eficientes. E a descentralização aproxima tanto a atividade gerencial quanto *superiores hierárquicos* da informação requerida e indispensável para o cumprimento dessas tarefas, ao mesmo tempo em que favorece comprometimentos individuais com programas de trabalho coletivos.

• Já se observou que as organizações em geral e as universidades podem ser entendidas como rede e *nexo de contratos*.[11] A seção 4 discutirá um deles, talvez o mais geral e explícito dos contratos que integram essa rede. E há muitos outros, como se sabe, mas todos com uma característica comum. Antes de serem contratos rígidos, completos, verificáveis, automaticamente implementáveis, a maioria deles é da natureza das normas e regras gerais de conduta, posto que inexistem *a priori* a informação e as condições de aplicabilidade dos contratos completos. Trata-se de contratos *incompletos*, que pressupõem elementos associados à dinâmica das organizações e da cultura (de *cultura organizacional*, para usar terminologia já consagrada) para vigerem como contratos efetivos e eficientes. Seus resultados dependem, portanto, das "maneiras de se fazer as coisas" na organização.

A propósito, e antes de se ilustrar os comentários apresentados com a discussão do orçamento, convém deixar registrada uma nota reveladora. Dois eminentes especialistas em administração de instituições de pesquisa colocaram-se frente à situação hipotética de terem de fornecer um único conselho ao cliente, e a resposta imaginada foi a seguinte: "Concentre-se no seu sistema de valores. Decida para que existe o seu

---

[11] Conforme referências na nota 5. Os contratos auxiliam a superar *custos de transação*, uma vez que, na ausência dos contratos, interações sociais e negociações críticas podem deixar de ocorrer. Os contratos são denominados incompletos porque as partes contratantes não têm condições de prever, explicitar e regulamentar todas as contingências futuras possíveis de ocorrer, relativas ao ambiente e às ações posteriores à assinatura dos mesmos, empreendidas pelas partes contratantes. Frente a estes problemas, os contratos tendem a cumprir suas funções de forma *ineficiente*, isto é, induzem *custos* que, na ausência dos problemas acima, poderiam ser evitados. Na seção 4 serão mencionadas condições (que caracterizam "culturas organizacionais" favoráveis) em que o problema pode ser superado satisfatoriamente. Ver, a propósito de culturas organizacionais, Leitão (1990), Kreps (1990), Milgrom & Roberts (1992, cap. 8) e Dasgupta & David (1994). Do ponto de vista do desenho inicial de mecanismos contratuais, é importante mencionar que contratos de incentivo (que se candidatam a vigorar como contratos eficientes) são propostos por *superiores hierárquicos* a *agentes*, com dois componentes principais. O componente *fixo/básico* (verbas de manutenção, salário básico de docentes e pesquisadores, equipamentos colocados à disposição de fornecedores/agentes terceirizados por parte de firmas contratantes, etc.) compromete o agente com a atividade a ser desenvolvida, e o componente *variável* (recursos para investimentos, bolsas e premiações, receitas de vendas, etc.) incentiva/premia o desempenho e *produtividade* do agente.

empreendimento. O que faz seu empreendimento para proporcionar maior orgulho para todos? Coloque-se 10 ou 20 anos à frente e, deste futuro, olhe para trás: o que, a partir deste ponto de vista, lhe proporcionaria maior satisfação?" (Radner, 1992).[12]

4. O orçamento como mecanismo de incentivo e coordenação

Missões institucionais e sistemas de valores são dois dos principais componentes dos *mecanismos de coordenação* com que contam as organizações complexas e dos quais derivam *orientações*. A partir de suas ações e estratégias potenciais, pretendidas, programadas ou não, os atores encontram nessas orientações referências para estruturarem padrões de comportamento e resultados de maior complexidade.

Entretanto, as orientações não esgotam as exigências de coordenação, e as organizações costumam recorrer a outros mecanismos para reforçar os objetivos de integração. Esta seção trata do *mecanismo de controle*, função e conjunto de mecanismos que informam e motivam os atores para promoverem compatibilidades e conformidades. E o mais consagrado mecanismo de representação, autoconhecimento e controle é o *orçamento*.

No sentido acima, e como *instrumento de incentivo*, "um orçamento pode ser encarado como um *contrato* (...) ligações entre recursos financeiros e o comportamento humano, que se destinam a cumprir objetivos de política" (Wildavski, 1988). Os objetivos a que se refere Wildavski não o são, entretanto, no sentido do rigor presumivelmente programável. De fato, "se não desejarmos mudança, uma idéia brilhante é construir um orçamento em forma de objetivos (...) a orçamentação por [objetivos e] programas torna difícil abandonar objetivos, precisamente porque o dinheiro flui para objetivos (...) . Mas se desejarmos flexibilidade (algumas vezes considerada como aprendizado a partir da experiência), então deve ser possível alterar objetivos sem simultaneamente destruir a organização, e seu suporte financeiro (...) . A orçamentação é um fórum (...) subsistema da política, e não vice-versa" (Wildavski, 1988:2, 411, 413, 417 e 439).[13]

---

[12] A título de motivação adicional, vale a pena recorrer a Radner (1992) e a Mintzberg (1994), lembrando que a coordenação em organizações é praticada por meio: a) de ajustamentos mútuos; b) da supervisão direta e da autoridade; c) da padronização de processos de trabalho, produtos, competências e conhecimentos; d) da padronização de normas.
Quanto ao último ponto, aponta-se que "organizações com culturas sólidas (...) preferem recorrer à socialização e doutrinação para fins de coordenação na padronização de normas (...) 'planejadores' vivem aí momentos difíceis, pois estas organizações desencorajam a divisão [convencional] de trabalho que coloca (...) 'planejadores' de um lado e operadores de linha (assim como gerentes) de outro. Isto será ainda mais verdadeiro para os 'planejadores' cujas conclusões divergem das normas aceitas da ideologia", como nas firmas japonesas, que são "menos rígidas, mais orientadas por perspectivas e missões do que as organizações ocidentais". O livro de Milgrom & Roberts (1992) contém inúmeras ilustrações e aprofundamentos a respeito do comentário.

[13] Há algum tempoTaylor & Thompson (1973:42) já reconheciam que "*the budget assumes an even more pre-eminent role in a college than it would in a commercial enterprise because of the very nature of a college's operations*".

Para fins de delimitação do amplo significado desse mecanismo de coordenação e de esclarecimento parcial da natureza do contrato a que se fez referência, costuma-se caracterizar o orçamento como processo e jogo (de soma positiva) de barganha[14] em torno da confecção e divisão de um bolo, de tamanho *a priori* indeterminado. A mera ocorrência do jogo não é fato a ser desconsiderado. Motivam os atores a credibilidade das regras e compromissos individuais com a organização e suas missões.

Numa primeira versão do jogo, supõe-se existir montante (fixo, como se esclarecerá a seguir) de recursos financeiros, com os quais os atores e participantes adquirem a matéria-prima necessária para a confecção do bolo a preços uniformes. Os atores estão também predispostos a (resumindo outros detalhes muito importantes a considerar) investir esforços para a confecção do bolo, e todos sabem que as competências para confeccionar o bolo são uniformes e/ou indistinguíveis. Os esforços afetarão, naturalmente, o tamanho final do bolo e, em princípio, todos concordam que o bolo deva ser tão grande quanto possível, ou satisfatoriamente grande.

Com esta breve caracterização, cabe apontar para um problema inicial a ser considerado, o de que os participantes não têm condições de observar diretamente o esforço empreendido pelos demais. Há também um conflito inerente à situação. É razoável esperar que os atores pretendam que suas respectivas frações do bolo a ser confeccionado venham a ser tão grandes quanto possível.

Diante disso, a alternativa de empreender maior esforço é honrosa, costuma ser contemplada com freqüência, mas implica desgaste, além de requerer recursos financeiros, matéria-prima adicional e, naturalmente, reconhecimentos e compensações. Talvez seja mais cauteloso esperar que alguns dos participantes tentem aumentar sua participação nos recursos financeiros inicialmente disponíveis. E tal possibilidade pode ser concebida juntamente com limitação dos esforços a serem empreendidos, pois isso diminui o desgaste e beneficia individualmente o participante.

---

[14] Detalhes técnicos e referências adicionais indispensáveis podem ser obtidos em Façanha (1996). O exemplo que se segue foi inspirado por, entre outros, McMillan (1992), e a *solução* descrita é conhecida na literatura especializada como teorema popular (*folk theorem*), de autoria desconhecida. O teorema serve também para provar que situações inerentemente não-cooperativas, de competição entre firmas, por exemplo, podem ser compatibilizadas e apresentar *equilíbrios* por meio de *monopolização/cartelização tácita*: as firmas concordam com a não-revelação dos custos individuais verdadeiros, incluindo os que decorrem de outros dispêndios que interferem na competição; a variável que compatibiliza as decisões individuais é o *ponto focal* caracterizado *pelo preço de monopólio*, o mais elevado possível frente às condições de demanda. Como este é apenas um dos muitos *equilíbrios* (e ajustamentos mútuos) possíveis, e equilíbrios/ajustamentos mútuos ineficientes (para firmas, equilíbrios ineficientes seriam aqueles aos quais estariam associados lucros menores que os sugeridos acima) podem também ocorrer, deve-se levar em conta o problema correlato de *seleção do equilíbrio*. No que diz respeito a organizações hierárquicas, a noção de cultura organizacional oferece respostas (mais) positivas. Para aplicações esclarecedoras na *economia da ciência*, ver Dasgupta & David (1994).

No entanto, e pelo que foi exposto, quando ocorrem estas tentativas *oportunistas* de conseguir aumentos em orçamentos individuais, e quando isto é freqüente, sobrevém um efeito colateral (socialmente) indesejável: o tamanho final do bolo pode diminuir. Isto porque outros participantes terão recursos financeiros iniciais diminuídos e/ou não contarão com compensações pelos esforços adicionais empreendidos, necessários para manter a parcela esperada do bolo.

Além disso, se o montante inicial dos recursos financeiros não for *a priori* fixado, o custo financeiro do bolo pode-se tornar considerável. De fato, "quando o conflito sobrepuja o cálculo [capacidade de tomar decisões e de dar suporte a decisões], isto é, quando há dissenso, advém o subterfúgio" (Wildavski, 1988).

O exemplo e o problema relatados configuram solução freqüente e indesejável da vida de organizações. Na verdade, as organizações sociais costumam (engendrar situações como estas e) apresentar soluções para o problema, e a caracterização apresentada aponta uma delas, sugerindo que, em termos do jargão, algum grau de *efetividade organizacional* é alcançado. No caso, a solução apresentada é também caracterizada como *socialmente ineficiente*, por alusão à (e contraste com a) intenção, implícita e/ou declarada, dos participantes de produzirem um bolo maior do que o bolo afinal confeccionado.

Afortunadamente, a vida social e das organizações não está (tão) acorrentada a "conflitos de todos contra todos" que o exemplo retrata e que leitura mais cética poderia generalizar como forma convencional de se participar de jogos com regras e estrutura semelhantes (no entanto, limitações drásticas de recursos fomentam conflitos e, naturalmente, o ceticismo). Como foi sugerido anteriormente, há saídas para o dilema apresentado, especialmente quando os participantes e atores, ao vislumbrarem seu futuro, conseguem distinguir uma incerteza *positiva* (mais uma vez, orçamentos fictícios desfavorecem esta hipótese) em meio às incertezas que costumam inundar suas perspectivas, e, a partir daí, passam a reconhecer suas interdependências e a força de reciprocidades.

Nesta segunda versão do jogo, o futuro e o aprendizado com a experiência sugerem aos participantes que situações como a que se descreveu (e outras, semelhantes e igualmente significativas) se repetirão com freqüência, até momento indeterminado. Além disso, os participantes e atores sabem que depois de cada repetição do jogo, e a cada vez que o bolo vier a ser total ou parcialmente confeccionado, alguma informação é gerada e difundida, permitindo aos participantes avaliarem suas adesões aos compromissos mútuos formulados.

A incerteza refere-se ao término das relações dos atores. O cenário alternativo é essencialmente dinâmico e contempla a possibilidade de os atores e participantes terem dúvidas quanto ao término garantido dessas relações. Vale dizer, os participantes e jogadores não nutrem intenções de abandonar o jogo. As firmas, por exemplo, costumam manifestar esta predisposição realizando investimentos

irreversíveis. Servidores públicos aceitam remunerações permanentemente abaixo de salários potenciais de mercado, como contrapartida de suas expectativas de que a sociedade assuma com eles compromissos de longo prazo. Em organizações científicas consolidadas, os cientistas aceitam salários fixos relativamente mais baixos, em nome de possíveis compensações pelo desempenho acadêmico (ver notas 2 e 11).

Com estes novos ingredientes considerados, pode-se esperar que os atores inaugurem e mantenham estratégias de maior cooperação, mais fundamentadas em predisposições de reciprocidade. Pode-se também esperar que o tamanho do bolo resulte satisfatoriamente grande, e que o jogo resulte não somente efetivo como socialmente eficiente.

Para evitar considerações técnicas inoportunas, deve-se mencionar que, na verdade, a orçamentação clássica prevê estas possibilidades e, quando bem praticada, ajuda a estruturar as regras do jogo alternativo proposto. No sentido exposto, convém assinalar e comentar algumas das regras principais que estruturam a programação orçamentária.

Por exemplo, orçamentos costumam trazer associada à sua definição e prática uma *norma do equilíbrio*. A norma estabelece um teto orçamentário, de forma a inibir na origem os excessos de gastos e a evitar quebras de solidariedade. Por isso, costuma-se dizer que (esperadamente, é claro) "os orçamentos não apenas borbulham da base para o topo (...) [também] afetam a percepção dos atores acerca do que é razoável pedir e do que se pode esperar obter". Naturalmente, tetos irrealistas descumprem esta função positiva e básica do orçamento e arriscam-se a reinstalar "o conflito de todos contra todos".

Pela *norma do controle e do conhecimento pleno*, a prática clássica recomenda a orçamentação por unidades de dispêndio, como forma de assegurar visibilidades — como já foi dito, o orçamento é representação da estrutura organizacional —, e de missões institucionais. A norma prevê e prestigia, portanto, a autonomia e a descentralização.

Adicionalmente, existe também a prática clássica de *norma da prestação de contas*, que respeita, em princípio, a anualidade, convencionalmente interpretada como *norma da flexibilidade*. A orientação básica é a de não se fazer revisões drásticas nas dotações de recursos, apenas as *incrementais*, o que atende a objetivos de tornar visíveis os dispêndios efetivos, assim como o comportamento dos atores. Se o orçamento constata restrições dramáticas de recursos, convém reexaminar as dotações iniciais e/ou o tamanho do bolo a ser confeccionado, no lugar de tentar resolver o problema através de realocações drásticas das regras internas e praticadas de distribuição.

Em dezembro de 1994, o Conselho Universitário da UFRJ apreciou e aprovou o Orçamento para Dispêndios em Manutenção relativo a 1995. Antes do evento, e como parte do processo de elaboração do orçamento proposto, o Conselho Superior de Coordenação Executiva (CSCE) pôde apreciar três alternativas e critérios de distribuição de recursos entre centros, apresentadas no quadro 1.

Quadro 1
UFRJ: critérios para distribuição de recursos

Unidade	Critério I	Critério II	Critério III
	Objetivos pretendidos	Adequação e neutralidade	Objetivos executados
Centro de Tecnologia	2.649.235,75	2.330.800,50	857.091,38
Centro de Letras e Artes	577.840,38	1.582.470,87	973.973,00
Centro de Ciências da Saúde	4.205.306,00	3.574.326,16	6.792.148,12
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas	1.024.325,74	850.116,05	418.146,75
Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza	2.076.746,88	2.499.247,60	2.103.261,12
Centro de Filosofia e Ciências Humanas	1.629.045,25	1.325.535,82	1.017.879,63
Total	12.162.500,00	12.162.497,00	12.162.500,00

Fonte: UFRJ, 1994, 1995a.

A primeira alternativa de repartição dos recursos disponíveis foi elaborada a partir de orçamentos propostos por unidades e centros. Observado o teto, as dotações foram denominadas de critério I, emanado de *objetivos pretendidos*. No entanto, como o valor das propostas superou o teto anunciado, deve-se reconhecer que o critério I *contém o germe do conflito*. A segunda alternativa resultou de critérios tradicionalmente usados na universidade, e foi intitulada de critério II, ou dos *objetivos de adequação e neutralidade*.

Entre os aspectos positivos do critério II, convém ressaltar o fato de sua escolha resultar em menores assimetrias na distribuição dos recursos disponíveis, configurando, portanto, a adequação do critério a padrões de maior justiça social, comparativamente aos dois outros critérios. Ao privilegiar este critério, a decisão dos conselhos sinalizou para a universidade uma importante estratégia deliberada de conduta (ver seção seguinte), prestigiando o ponto de vista e diagnóstico que situam questões distributivas e a justiça social na esfera das regras dos jogos, menos talvez do que nas orientações dos objetivos e/ou de resultados pretendidos. "Administrar [também significa] estabelecer regras (virtuosas) de jogo (que propiciam engajamentos e aprendizados)" (Lorino, 1992:129).

A terceira alternativa baseou-se nos dispêndios realizados pelos centros em 1994, e recebeu a denominação critério III, ou de *objetivos executados*. Deve-se convir que, se mantida esta última regra de repartição, o critério III tenderia a *eternizar* objetivos efetivos, revelados a partir de decisões tomadas em períodos anteriores. Acredita-se que a terminologia ilustra comentários anteriores e outros que se seguirão.

A par da obediência ao teto orçamentário global inicialmente autorizado pelo MEC, o orçamento proposto pelo CSCE e pela administração central e aprovado pelo Conselho Universitário foi definido a partir da escolha do critério e objetivo

de adequação e neutralidade. Na ocasião, sem deixar de reconhecer os efeitos deletérios e desagregadores de orçamentos globais irrealistas, os conselhos recomendaram que, paralelamente à execução orçamentária, alguns procedimentos e rotinas passassem a ser adotados e prestigiados.

Os desdobramentos práticos recomendados não são estritamente orçamentários, pois visam a questões maiores de gerenciamento da totalidade dos recursos da UFRJ. Contemplam também a *avaliação*, o terceiro dos principais mecanismos de coordenação com que contam as organizações. Por isso, a seção a seguir aborda o assunto de forma mais direta, tendo em vista, inclusive, interesses de estruturar e consolidar o planejamento na universidade.

5. Avaliação organizacional: tarefas principais

Na UFRJ, a atividade da avaliação organizacional (UFRJ, 1994, 1995a)[15] vem sendo proposta e estruturada a partir de necessidades operacionais e práticas (de geração de informações e relatórios simples e relevantes para tomadas de decisão), visando a instaurar e instrumentalizar a elaboração de orçamentos internos e o acompanhamento da execução orçamentária.

No entanto, as orientações do Conselho Universitário e o estilo de gestão prestigiado e implementado pela administração central recomendam que se estenda e amplie o escopo do orçamento. Orçamentos não devem ser meros documentos formais, sob pena de virem a ocultar o que é desejável tornar explícito, pois execuções orçamentárias revelam inevitavelmente políticas implementadas.

É recomendável que o orçamento se torne instrumento de gerenciamento e passe a contemplar todo o conjunto de recursos a ser mobilizado e administrado pela universidade, tarefa que não se delimita à Sub-Reitoria de Patrimônio e Finanças e ao que se vem concebendo como prática orçamentária. Como propostas, planos, e estratégias de conduta, os orçamentos visam ao *controle interativo* e ao

---

[15] A revisão da literatura pertinente foi feita no âmbito da proposta metodológica para avaliação institucional das atividades de empresa pública de financiamento, elaborada por Carvalho, Ortega & Façanha (1984). Para atualizações, ver Rist (1990), Davis (1990) e Briers & Hirst (1992). Para o tema específico da avaliação institucional do ensino superior, ver Kogan (1986) e Johnes (1992), e, para a discussão da organização e instituições da ciência, ver Dasgupta & David (1994). A seção deve muito a Mintzberg (1994), especialmente cap. 6. No entanto, é importante frisar que a avaliação organizacional não pretende ser, confundir-se com, ou substituir o planejamento, mas auxiliar esta atividade, que transcende em muito as tarefas que este artigo propõe desenvolver. A citação que se segue justifica a ressalva: "Na organização profissional (...) o planejamento é atividade altamente participativa, levada a efeito em grande parte pelos profissionais. [No caso,o planejamento] Serve a três propósitos. O primeiro (...) é o de (...) *relações públicas* (em flagrante contraste com a máquina burocrática cujos planos costumam ser confidenciais). O segundo (...) [é] (...) *informacional*, para o propósito do *autoconhecimento* e de fornecer insumos para visões/formulações estratégicas (...) e o terceiro (...) [é o de] (...) *terapia de grupo*: construção de consenso, de comunicação, e de legitimação das visões/formulações estratégicas (...) o *plano* cria algum tipo de foco, especialmente acerca de que áreas amplas viriam a ser favorecidas pelo *funding*" (Langley, 1986:408).

aprendizado *não-ritualístico* por parte dos integrantes das organizações. Nos modelos descentralizados em particular, a orçamentação permite contemplar todo o conjunto de atores que integram a administração da universidade, assim como processos de discussão, de negociações e de conquista do autoconhecimento.

A *avaliação organizacional* é referência para tarefas a serem implementadas e aprimoradas, que dizem respeito às inúmeras instituições administradas pela universidade e, em particular, pela UFRJ. Esta orientação está registrada em documentos internos, que identificam *benefícios organizacionais* a serem alcançados pelo acompanhamento da execução orçamentária e pela avaliação organizacional e que recomendam:

"1. Tornar a execução orçamentária uma atividade cotidiana e dinâmica, com monitoramento de dispêndios e avaliação periódica dos critérios de alocação de recursos da UFRJ.

2. Construir indicadores relevantes para fins de tomada de decisões e de acompanhamento da eficácia da execução orçamentária.

3. Associar à execução orçamentária a dimensão e indicadores de avaliação comparativa das atividades gerenciais, no nível interno e intertemporal de unidades, centros e administração central, e no nível organizacional conjunto da UFRJ.

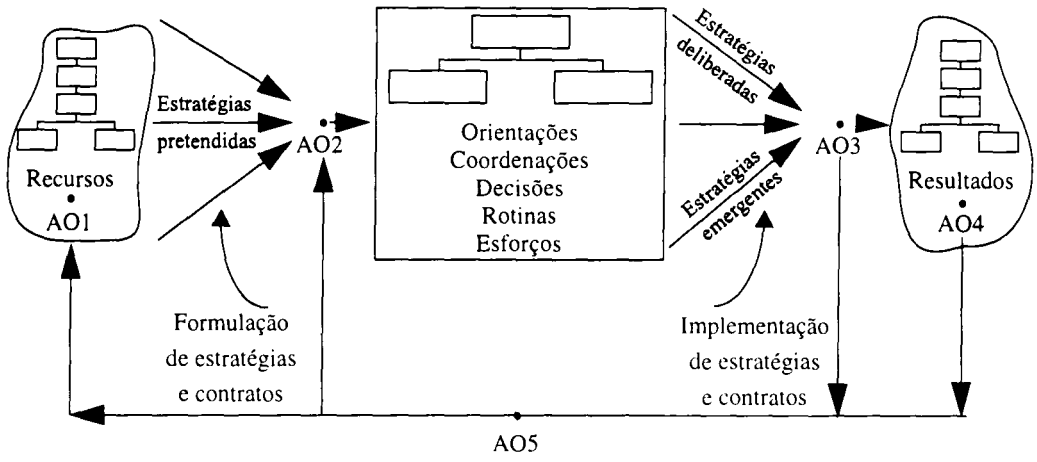
4. Implementar sistemas de apuração de custos e de informações gerenciais, que favoreçam a autogestão por parte das unidades, as instâncias e funções de coordenação, representadas e gerenciadas pelos centros, administração central e conselhos superiores, e as negociações orçamentárias da UFRJ.

5. Prestigiar as atividades gerenciais, privilegiando programas de desenvolvimento e treinamento de servidores como forma de estruturar e otimizar objetivos e metas da UFRJ."

Como foi sugerido, frente às práticas orçamentárias mais convencionais, as tarefas que virão a contemplar esses benefícios representam desdobramentos amplos e dinâmicos, que serão explorados a seguir. Para isto, outro recurso gráfico voltará a ser utilizado (figura 2), que procura absorver a representação da figura 1 e chamar atenção para outros aspectos do funcionamento da organização UFRJ.

A figura 2 sugere o funcionamento da organização como um sistema de entradas e saídas, sistema este que transforma *recursos* (entradas) em *resultados* (saídas). Confere-se ao primeiro componente significado amplo, não circunscrito a recursos orçamentários e financeiros. Os recursos são patrimoniais, materiais, humanos, gerenciais, informacionais e decorrentes de capacitações acumuladas e herdadas da história da organização. Como já foi apontado, *a análise interna de organizações pode ser pensada como inventário de capacitações.*

Figura 2
A organização UFRJ (II): perspectiva da avaliação organizacional



Por sua vez, os resultados não se referem exclusivamente a produtos terminados. Resultados dizem respeito a realizações e, no caso, o desenho e a implementação de estratégias são entendidos como realizações. Estratégias e o pensamento estratégico são *ponto de partida do gerenciamento que se orienta por resultados/realizações.*

Esses dois componentes do sistema referenciam necessidades imediatas de reconhecimento, que são enfatizadas e valorizadas na representação gráfica, inicialmente pela *realimentação*, complementarmente pelos pontos indicados por *AOs*. A realimentação representa mecanismos e processos que incorporam realizações aos recursos (assim ampliados) da organização. Daí a importância a ser atribuída à *caixa*, que representa a transformação (*processos*) permanente e dinâmica de recursos (*estrutura*) em resultados

Enfim, a representação do funcionamento da organização não se limita a resultados, tal como é freqüentemente proposto, e/ou a recursos, que antecedem e condicionam os resultados. Em outras palavras, a organização não é reduzida a relação simples (talvez cômoda para avaliadores ocasionais) de benefício/custo, procedimento que tornaria triviais a eficiência como orientação e o gerenciamento da eficiência.

A avaliação organizacional é inicialmente representação da organização, a ser qualificada e enriquecida, e referência para a programação de tarefas práticas. As principais estão representadas e localizadas nos pontos *AO1- AO5*. O ordenamento sugere que a avaliação e o reconhecimento dos aspectos mais importantes do funcionamento da organização devem começar *antes* do início do pro-

cesso[16] que se pretende conhecer, avaliar e analisar. Assim, convém comentar as tarefas na ordem proposta, como se faz a seguir.

AO1 denota os recursos iniciais com que conta a organização: recursos patrimoniais, materiais, humanos e gerenciais, assim como as *reservas de conhecimento útil* que cabe à universidade mobilizar. O ponto referencia, portanto, competências e aprendizados gerados por e herdados de desempenhos passados, razão por que a hierarquia — representação dos processos decisórios formais da universidade — está também localizada neste componente do sistema.

Do ponto de vista prático, *AO1* assinala a necessidade de se dispor de inventários razoavelmente completos dos recursos, condições de conservação, e exigências de investimentos para manter ativos os recursos acumulados. Os inventários devem também registrar atividades executadas, assim como atividades e projetos não contemplados por orçamentos de períodos anteriores. Por conseguinte, de *AO1* resultam, desejavelmente, inventários e informações comparativas relevantes e úteis para fins de programação e de avaliações comparativas. *AO1* supre tarefas que estarão sendo desenvolvidas em *AO2* e, mais criticamente, permite antecipar os efeitos e tornar mais ágeis as tarefas que serão identificadas em *AO5*. Em *AO1* são elaboradas propostas orçamentárias iniciais.

AO2 organiza e sistematiza dados fornecidos a partir de *AO1*, os quais informarão os processos decisórios, atividades e esforços situados no componente do sistema que transforma recursos em resultados.

Pelo que foi comentado anteriormente, os dados com que conta *AO2* referem-se a recursos inventariados, a necessidades de manutenção em geral, assim como a necessidades de conservação e ampliação do patrimônio. Registram os recursos materiais e humanos existentes, programas de trabalho, em fase de implementação ou não, enfim, *reservas de conhecimento útil* que se pretende mobilizar. Pode-se sintetizar estas informações referindo-se às mesmas como *estratégias pretendidas*.

Seções anteriores já forneceram exemplos concretos de estratégias pretendidas, quando se fez referência aos orçamentos individuais de unidades e centros, aos critérios de distribuição de recursos propostos ao Conselho Universitário da UFRJ e à proposta de programa de investimentos que está em vias de ser examinada por aquele conselho. Em *AO2* também são sistematizadas as informações sobre os contratos de longo prazo gerenciados pela universidade, transmitidas por *AO1* e, como se verá , por *AO5*, sobre o acompanhamento e monitoramento desses contratos. Mais genericamente, as estratégias são entendidas como protocolos de ações condicionais, podendo também ser interpretadas como *planos* e orientações para o futuro, *padrões* e consistência de comportamento ao longo do

---

[16] O que não deve ser interpretado como prescrição. Mas, de certo, não é recomendável iniciar a avaliação a partir da observação de *resultados*. Há dificuldades (críticas) de medir e referenciar resultados a processos de transformação e estruturas/desenhos organizacionais e, infelizmente, e por motivos já sugeridos, a *objetivos* (dos formuladores? dos executores? pretendidos? efetivos? sociais?) claros. A avaliação, além de cumprir tarefas eminentemente descritivas, deve ser também comparação e avaliação analítica (ver nota 18).

tempo, e *perspectiva*, no sentido de estarem orientadas para e revelarem *a forma de fazer as coisas* na organização.

Adicionalmente, e dadas as tarefas já identificadas, *AO2* tem atribuições relacionadas à estruturação e definição de propostas orçamentárias. Em particular, neste ponto, supõe-se que as estratégias pretendidas — e os orçamentos individuais também integram estas estratégias — estejam sendo cotejadas com tetos orçamentários.

Mais genericamente, *AO2* tem funções de subsidiar orientações, coordenações, rotinas, decisões e esforços que estarão sendo implementados na caixa, com o auxílio da estrutura hierárquica.

Da caixa e processo de transformação decorrem, esperada e previsivelmente, o desdobramento das estratégias pretendidas, que teriam sido sancionadas pelos processos decisórios formais. Vale dizer, podem ser observados os resultados e desdobramentos iniciais de ações e *estratégias deliberadas*. A *caixa* também produz, a partir de insumos elaborados em *AO1* e *AO2*, normas e procedimentos contratuais, tal como já foi sugerido em seções precedentes, o que permite dizer que em *AO3* cumprem-se tarefas importantes de uniformização e padronização dessas normas, exigências de coordenação das mais críticas em organizações complexas.

Em particular, o *AO3* referencia as tarefas (2) e (3) recomendadas pelo orçamento aprovado da UFRJ, e as necessidades de se gerar *informação pública* para os atores e integrantes da organização, relacionadas a contratos e, como se pode mostrar na seção precedente, indispensáveis para fins de execução, acompanhamento e monitoramento da execução orçamentária. Note-se que, por isso, *AO3* tem ligação imediata com o mecanismo de realimentação. O ponto também assinala a ocorrência possível, freqüente e indispensável de ser identificada e avaliada, de *estratégias emergentes*, as estratégias que costumam se originar, muitas vezes sem serem rigorosamente planejadas, da base da organização.

Esta possibilidade reforça a importância de se prestigiar tarefas que se propõem a identificar *objetivos revelados* da organização e *avaliações sem referências a objetivos predeterminados*.[17] Mais especificamente, esta parte da estratégia de trabalho privilegia atividades, estratégias e processos decisórios que se revelam, conforme se viu na seção anterior, no critério III, de *objetivos executados* da organização. No contexto da representação gráfica, *AO3* e sua vinculação direta com a realimentação denotam, assim, interesses de se identificar, difundir e avaliar a *forma de fazer as coisas* na organização e a efetividade organizacional da UFRJ.

AO4 diz respeito à indispensável identificação de resultados finais do conjunto de atividades empreendidas pela organização e seus integrantes. Registra e quantifica os recursos comprometidos e custos daí advindos, assim como os benefícios decorrentes, diretamente observáveis e quantificáveis ou não. Num sentido mais artesanal, e mais imediatamente alcançável, o ponto denota necessidades e interesses de se

---

[17] Hall, 1991:252, também salienta que os objetivos operacionais "são desenvolvidos e modificados através do movimento dos padrões de interação nas organizações". Para soluções metodológicas e práticas, ver Stewart, op. cit...

dispor de inventários razoavelmente completos de realizações e das atividades que implicaram comprometimento de recursos, configurando custos para a organização.

AO4 denota o lugar de avaliações mais completas de efetividade e eficiência organizacional, assim como das avaliações da eficácia e dos impactos e retornos sociais dos resultados. Mais convencional e limitadamente, o ponto estaria indicando a posição e presença do *avaliador externo*, a quem se recomenda não ignorar ou desconsiderar aspectos do funcionamento da organização que antecedem e restringem os resultados diretamente observáveis. Como o gráfico procura enfatizar, a hierarquia e os colegiados *assumem coletivamente o papel de "agente" para a sociedade*, detendo, portanto, as informações relevantes para fins de avaliação. Recomenda-se, portanto, que o avaliador externo recorra ao topo da hierarquia, ou a quem tem mandato para falar em nome da organização, antes de emitir juízos avaliativos pertinentes e válidos.

AO5 refere-se ao mecanismo de realimentação, que é, em princípio, mecanismo de difusão de informações para toda a organização. Traduz também, à luz de representação mais explicitamente dinâmica, as consideráveis exigências de coordenação que se apresentam a organizações do tipo da UFRJ.

Em *AO5*, os resultados das avaliações sem referências a objetivos e das avaliações empreendidas em *AO4* podem ser contrastados e comparados com o que a organização esperava a partir do enunciado de suas missões institucionais, das regras formais de decisão e de estratégias pretendidas. *AO5* identifica, portanto, *objetivos efetivos*, inclusive através de indicadores e critérios de decisão e desempenho,[18] e a forma com que a organização percebe e implementa suas missões institucionais. *AO5* e o mecanismo de realimentação auxiliam permanentemente a estruturar e consolidar missões institucionais e objetivos da organização.

---

[18] O problema de construir e de recorrer a *indicadores* para fins de avaliações tornou-se, naturalmente, tema de extensão e importância consideráveis. No que diz respeito à universidade, pode-se já sugerir que há elementos adicionais a serem levados em conta, que apontam para o grande risco de os indicadores virem a ocultar mais do que revelar, causar mais polêmicas do que esclarecimentos. Parte da dificuldade está expressa no tratamento que o assunto vem recebendo da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). Os indicadores alimentam matriz de alocação de recursos (Andifes, 1994a), e questões de avaliação ainda são tratadas de forma independente, através dos temas da autonomia universitária e da avaliação institucional (Andifes, 1994b, 1994c, respectivamente). Outra (pequena) parte deve-se a dificuldades técnicas, que podem ser apreciadas recorrendo-se a Johnes (1992), entre outros. Com o objetivo de oferecer desdobramentos positivos para o problema, convém esclarecer que, em desdobramentos futuros desta proposta de trabalho, indicadores estarão sendo tratados como representações, resumos e sínteses de informações/observações, e não como substitutos destas. Há sempre um risco, que será evitado, de os indicadores validarem a ocultação de informações, possibilidade que está ilustrada e analisada em referências na nota 14. Por outro lado, Lorino (1992:122) salienta que os indicadores (desejavelmente) "consolidam e generalizam (...) aquisição, conhecimento emitido pela experiência (...) podem também acionar processos de transformação, acentuando os procedimentos de identificação e de resolução de problemas". Acredita-se que, desta forma, os indicadores, e as informações que viabilizam a construção de indicadores, cumprem melhor a função de subsidiar diagnósticos e de orientar processos decisórios, especialmente quando estes estão comprometidos com atribuições críticas de alocação de recursos, monitoramentos, definição de investimentos e administração de incentivos e premiações nas universidades.

Como já foi assinalado, a realimentação e *AO5* acentuam a natureza dinâmica do funcionamento da organização. Em particular, daí derivam informações que a auxiliam a renovar os compromissos e contratos da execução orçamentária. A realimentação representa também a perspectiva do *fomento* — que *tem os objetivos gerais de ampliar as reservas de conhecimento útil* — e estratégias que se propõem a avaliar, mobilizar e valorizar os recursos da organização, inclusive através do treinamento de servidores, independentemente (e a despeito) de restrições orçamentárias oficiais.

Note-se finalmente que, tendo em mente a avaliação como mecanismo interno de coordenação, a representação gráfica procura assinalar que avaliadores (como os planejadores) não têm posição determinada e específica no contexto da organização. Avaliadores acompanham, sistematizam observações e difundem informações para todas as instâncias do funcionamento da organização, favorecendo, portanto, o planejamento.

Para a sociedade e para o *avaliador externo*, assim como para *clientelas*, a organização não se apresenta exclusivamente por meio de seus resultados e de trabalhos finalizados. Avaliação pressupõe comparação, e os resultados costumam ser antecedidos por procedimentos, normas, estratégias, inclusive e principalmente emergentes, que permitem antever novos resultados e realizações básicas[19] a serem levadas em conta pela avaliação, em adição aos produtos finais e aos recursos iniciais. Como já se notou, ser efetivo, antes de ser eficiente e eficaz, significa possuir competências para projetar e implementar boas estratégias, *fazendo bem as coisas*. A efetividade deve referir-se a considerações de eficiência organizacional e de eficácia, pois não é desejável que a eficiência e a eficácia estejam sendo localmente alcançadas, à custa da desmobilização de atividades e de desinvestimentos.

Sob o ponto de vista dos interesses de planejamento e de estruturação e definição de *objetivos*, a proposta graficamente representada na figura 2 ilustra ensinamento já consagrado. Em organizações profissionais o *planejamento* é atividade altamente participativa e, afinal, *o que os planejadores devem promover nas organizações não são tanto o "planejamento" e os "planos", quanto o é a propensão "para planejar", o pensamento voltado para o futuro no seu sentido mais amplo*. Melhores estratégias ajudarão a produzir isto.

6. Considerações finais

Como já se assinalou no início da seção anterior, a avaliação organizacional na UFRJ foi iniciada com perspectiva predominantemente operacional e interna

---

[19] Ver Leta e Meis (s.d.) para estudo comparativo que exemplifica a proposta. Os comentários da nota 8 voltam aqui a ser pertinentes. Alexandre Marinho está desenvolvendo pesquisa com a utilização de método — denominado de Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis*-DEA) — que não estabelece relação de transformação prevalecente *a priori* e dispensa sistema de preços. Ver, a propósito, Johnes (1992).

às atividades da Sub-Reitoria de Patrimônio e Finanças (SR-3). Parte das tarefas iniciais (que podem ser localizadas em *AO3* e *AO4*, como sugerido na seção anterior) concentrou-se em levantamento dos custos associados à administração central, aos centros e às unidades da UFRJ. As informações geradas foram úteis para a elaboração de propostas de orçamentos para 1995 (localizadas em *AO1* e *AO2*) e vêm sendo sistematicamente aprimoradas e divulgadas.

O quadro 2 apresenta algumas das informações geradas, valendo ressaltar que os custos identificados foram denominados *custos sociais básicos* porque correspondem a dispêndios a curto e médio prazos rígidos: a parte *fixa* e esperadamente atendida por orçamentos que se candidatem a viger como contratos de incentivo eficientes (ver notas 11 e 14, e seção 4). Esta é a razão principal para que o gerenciamento dos mesmos mantenha-se, em princípio, como responsabilidade direta da administração central da UFRJ, que contava em 1995 com recursos próprios a serem gerados da ordem de R$12 milhões.

Quadro 2
UFRJ: custos (sociais) básicos

Item/Atividade	Dispêndios em 1995 (R$)
Fornecimento de água	1.260.000,00
Fornecimento de luz	4.236.000,00
Serviços de telefonia	2.316.000,00
Serviços de limpeza e capinagem	5.167.000,00
Serviços de vigilância	3.269.000,00
Serviços de reprografia	2.302.000,00
Manutenções diversas	1.082.000,00
Total	19.632.000,00

Fonte: UFRJ, 1995b.

Com estas e outras informações, relativas aos dispêndios realizados em 1994 (mantidos fixos) e a investimentos emergenciais e prioritários, foi possível estimar o déficit esperado para 1995 (UFRJ 1995c), que em janeiro seria da ordem de R$27 milhões, supondo-se o orçamento para OCC de R$12 milhões, e recursos próprios de igual montante. Daí se ter afirmado, no início do artigo, que os recursos autorizados estavam em flagrante descompasso com as necessidades de recursos da UFRJ.

Estas estimativas vêm orientando a formulação de estratégias de renegociação orçamentária e, no nível interno, a alocação de recursos proposta pelos conselhos superiores.

Para ampliar o escopo da prestação de contas, vêm sendo empreendidos acompanhamentos permanentes dos dispêndios executados (tarefas de *AO3*) e

reuniões com diretores de unidades e decanos de centros, com a finalidade de tornar a atividade menos formal e ritualística e mais orientada para o planejamento (eventos que podem, assim, ser localizados em *AO5*). Como já foi assinalado, em organizações do tipo da UFRJ, o planejamento serve fundamentalmente a propósitos informativos e de autoconhecimento, assim como de construção de consensos, de comunicações e de legitimação de estratégias.

Desde o início da implementação do orçamento de 1995, a administração central da UFRJ, através da SR-3, vem desenvolvendo programa de visitas a unidades e centros, com a finalidade de identificar o perfil de servidores, condições físicas e técnicas da atividade administrativa, dificuldades de programação e gerenciamento de atividades (o programa estrategicamente é típico das tarefas a serem empreendidas mais permanentemente em *AO1*, com a perspectiva de valorização de recursos de *AO5*). O programa será objeto de relatório específico, em fase de preparação pelos servidores-técnicos que participaram das visitas, o que, de certo, trará perspectiva realista, crítica e positiva a respeito dos recursos com que conta a universidade.

De imediato, pode-se contar com duas sugestões e orientações dignas de nota. Já no segundo semestre de 1995 a administração central, através da SR-3 e da Sub-Reitoria de Pessoal e de Serviços Gerais (SR-4), deu início a programa de treinamento (dirigido especificamente a atividades gerenciais e administrativas). Adicionalmente, o acompanhamento da execução orçamentária também suscitou a perspectiva crítica a respeito de problemas graves que tocam os recursos patrimoniais da universidade.

Há muitos anos a UFRJ vem convivendo com restrições drásticas de recursos para manutenções (que não se restringem aos custos básicos, naturalmente), sem que se engendrem condições para que se formule e implemente um programa permanente de investimentos: os recursos da universidade não apenas deixam de se valorizar, são também depreciados e degradados por força de desinvestimentos. Por sua vez, a degradação patrimonial onera a manutenção, sacrificando o apoio à atividade acadêmica e investimentos prioritários, como a execução orçamentária de 1995 vem demonstrando. Trata-se de círculo vicioso a ser interrompido, a favor do uso mais efetivo e eficiente dos recursos públicos escassos que vêm sendo destinados a investimentos prioritários no país.

Referências bibliográficas

Andifes. *Matriz de alocação de recursos para as instituições federais de ensino superior.* Brasília, Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior, 1994a.

————. *Autonomia universitária.* Brasília, Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior, 1994b.

————. *Avaliação institucional.* Brasília, Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior, 1994c.

Binmore, K. *Game theory and the social contract.* Cambridge, Mass. MIT Press, 1994. v. 1.

Briers, M. & Hirst, M. The role of budgetary information in perfomance evaluation. In: Emmanuel, C.; Otley, D. & Merchant, K. *Readings in accounting for management control.* Chapman & Hall, 1992.

Cameron, K. Measuring organizational effectiveness in institutions of higher education. *Administrative Science Quarterly, 23*(4):604-32, Dec. 1978.

Campbell, J. P. On the Nature of Organizational Effectiveness. In: Goodman, P. S. & Pennings, J. M. (eds.). *New perspectives on organizational effectiveness.* New York, Jossey Bass Publ., 1977. p. 13-55.

Carvalho, F. A.; Ortega, J. A. & Façanha, L. O. *Projeto BID/Finep de avaliação de financiamentos a empresas: uma proposta metodológica.* Finep, 1984.

Dasgupta, P. Patents, priority and imitation or the economics of races and waiting games. *The Economic Journal, 98*:66-86, Mar. 1988.

———— & David, P. A. Toward a new economics of science. *Research Policy, 23*:487-521, 1994.

Davis, D. F. Do you want a performance audit or a program evaluation? *Public Administration Review*, Jan./Feb. 1990.

Etzioni, A. *Organizações modernas.* São Paulo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1980.

Façanha, L. O. *Uma introdução à teoria da competição dos jogos: estruturas de competição, firmas, organizações.* Rio de Janeiro, UFRJ, 1996. (Cadernos Didáticos, 25.)

Hall, R. H. *Organizations: structures, processes, and outcomes.* London: Prentice-Hall International, 1991.

Hardy, C.; Langley, A.; Mintzberg, H. & Rose, J. Strategy formation in the university setting. In: Bass, J. (ed.). *College and university organization: insights for the behavioral sciences.* New York, New York University Press, 1984. p. 169-210.

Johnes, G. Performance indicators in higher education: a survey of recent work. *Oxford Review of Economic Policy, 8*(2):19-34, 1992.

Kaufmann, F. X. The relationship between guidance, control and evaluation. In: Kaufman, F. X. et alii (eds.). *Guindance, control and evaluation in the public sector.* Berlin, Walter de Gruyter, 1986.

————; Majone, G. & Ostrom, V. (eds.). *Guidance, control and evaluation in the public sector.* Berlin, Walter de Gruyter, 1986.

Kogan, M. The evaluation of higher education: an introductory review. *International Journal of Institutional Management in Higher Education, 10*(2):125-39, Nov. 1986.

Kreps, D. Corporate culture and economic theory. In: Alt, J. & Shapsle, K. (eds.). *Perspectives on positive political economy.* New York, Cambridge University Press, 1990. p. 90-143.

Langley, A. *The role of formal analysis in organizations.* Montreal, École des Hautes Études Commerciales de Montréal, 1986.

Leibenstein, H. Allocative efficiency vs. 'X-efficiency'. *American Economic Review*, *56*:392-415, June 1966.

Leitão, S. P. A questão organizacional na universidade: as contribuições de Etzioni e Rice. *Revista deAdministração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, *19*(4):3-26, out./dez. 1985.

———. Indicadores de desempenho na universidade: uma avaliação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, *21*(2):55-72, abr./jun. 1987.

———. Estrutura, cultura e desempenho organizacional na universidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, *24*(1):31-43, jan. 1990.

Leta, J. & Meis, L. de. *A profile of science in Brazil*. Rio de Janeiro, UFRJ, Instituto de Ciências Biomédicas/Departamento de Bioquímica Médica. s.d.

Lorino, P. *O economista e o administrador*. São Paulo, Nobel, 1992.

McFadden, D. The revealed preferences of a government bureaucracy: theory. *Bell Journal of Economics*, Autumn 1975. p. 401-16.

McMillan, J. *Games, strategies and managers*. New York, Oxford University Press, 1992.

Milgrom, P. & Roberts, J. *Economics, organization and management*. New York, Prentice Hall, 1992.

Mintzberg, H. *The rise and fall of strategic planning*. New York, Prentice Hall, 1994.

Muller, B. C. Teoria econômica e planejamento estratégico. FEA/UFRJ, 1994. (Monografia.)

Ordeshook, P. *Game theory and political theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

Ostrom, E. A method of institutional analysis. In: Kaufmann, F. X. et alii (eds.). *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlin, Water de Gruyter, 1986.

Radner, R. Hierarchy: the economics of managing. *Journal of Economic Literature*, *30*:1.382-415, Sept. 1992.

Rist, R. C. (ed.). *Program evaluation and the management of government: patterns and prospects across eight nations*. New Brunswick, NJ, Transaction, 1990.

Souza, A. de Mello e. Educational Policies: efficiency and equity issues. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, FGV, *48*(4):411-20, out./dez. 1994.

Steinberg, R. The revealed objetive functions of nonprofit firms. *Rand Journal of Economics*, *17*(4): 508-26, 1986.

Stewart, T. J. A critical survey on the status of multiple criteria decision making: theory and practice. *Omega International Journal of Management Science*, *20*(5/6):569-86, 1992.

Taylor, P. J. & Thompson, G. K. *Financial management of higher education*. Coopers & Librand, 1973.

Tirole, J. The theory of the firm. In: *Theory of industrial organization*. Cambridge, Mass. MIT Press, 1990. p. 15-60.

———. The internal organization of government. *Oxford Economic Papers*, *46*(1):1-29, Jan. 1994.

UFRJ. *Orçamento proposto para gastos em manutenção em 1995*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1994.

———. *Orçamento para 1995: orientações para a execução orçamentária (avaliação organizacional)*. Rio de Janeiro, UFRJ, Sub-Reitoria de Patrimônio e Finanças, 1995a.

———. UFRJ-abril 1995: políticas de gestão e execução orçamentárias. Rio de Janeiro, UFRJ, Sub-Reitoria de Patrimônio e Finanças, 1995b.

Watson, C. E. *Results oriented managing: the key to effective performance*. Phillipines, Adson-Wesley, 1981.

Wildavski, A. *The new politics of budgetary process*. Scott, Foreman, 1988.