

## Tomada de decisão na alocação orçamentária a partir da teoria da lata de lixo: uma análise dos municípios pernambucanos

*Decision making in budget allocation based on the theory of the garbage can: an analysis of municipalities in Pernambuco*

Submetido: 12/10/2022. Aprovado: 06/03/2023

Processo de Avaliação: Double Blind Review- DOI: <https://doi.org/10.21710/rch.v33i1.674>

Cristiano Belarmino - [cristianobelarmino83@gmail.com](mailto:cristianobelarmino83@gmail.com) - <https://orcid.org/0000-0003-1873-7898>

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

Paulo Henrique Leite Valença- [pblv2014@gmail.com](mailto:pblv2014@gmail.com) - <https://orcid.org/0000-0003-3660-0879>

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

Carla Renata Silva Leitão - [carlaleitao\\_ufrpe@yahoo.com.br](mailto:carlaleitao_ufrpe@yahoo.com.br) - <https://orcid.org/0000-0001-5175-8901>

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

### RESUMO

O objetivo deste estudo é verificar a existência dos fatores aleatórios dentro da estrutura organizacional que influenciam os tomadores de decisão, concernente à importância e satisfação na alocação dos recursos orçamentários e o seu impacto relacionado em cada área social que compõem o orçamento público, a partir das estruturas de acesso e decisão averiguados na teoria da lata de lixo. A metodologia realizada foi exploratória, por meio de um levantamento, e o universo foi composto por 36 municípios pernambucanos, obtendo-se resposta de 26 destes. Foi utilizado um questionário com a intenção de identificar o nível de importância e satisfação na alocação de 10 tipos de despesas orçamentárias, e assim, foram

analisadas as estruturas de acesso e de decisão em relação à forma como acontece todo esse processo de alocação das despesas orçamentárias. Na análise dos resultados utilizou-se a estatística descritiva e o teste de correlação de Spearman. Como resultado, foi notado que os níveis de importância e satisfação na alocação das despesas possuem diversas correlações significativas de moderada a forte entre elas, mas quando verificadas as estruturas de acesso e decisão, o seu índice teve apenas uma correlação de nível moderado entre si. No geral, foi possível constatar que a tomada de decisão em relação à alocação das despesas orçamentárias não possui uma forte relação significativa, como expõe a teoria da lata de lixo.

**Palavras-chave:** orçamento público, tomada de decisão, teoria da lata de lixo.

### ABSTRACT



*The study aims is to verify the existence of random factors within the organizational structure that influence decision makers, concerning the importance and satisfaction in the allocation of budgetary resources and their related impact in each social area that make up the public budget, from the access and decision structures investigated in the theory of the garbage can. The methodology used was exploratory, through a survey, and the universe was composed of 36 municipalities in Pernambuco, obtaining a response from 26 of them. An access type was used with the intention of identifying the allocation level of 10 budget expenses*

*and thus, it was done in relation to the way budget allocation. In the analysis of the results, descriptive statistics and Spearman's proof test were used. As a result, it was not observed that the levels of importance and satisfaction of the expenses have several significant correlations but of access to strong between them, but when verified as structures of and decision, its index had only a base of moderate level between them. Overall, it was possible that the decision making regarding the allocation of budget expenditures does not have a strong significant relationship, as presented by the theory of the garbage can.*

**Keywords:** *public budget, decision making, garbage can theory.*

## 1. INTRODUÇÃO

O modelo da lata de lixo consegue ter seu destaque no processo de tomada de decisão, assim considera Knudsen et al. (2012), pois trata das particularidades que acontecem com os resultados, mediante o processo de escolha organizacional, fugindo do tradicionalismo conceitual de eficácia e eficiência, buscando a justificativa ocasionada pelo tipo de decisão ocorrida pelos fatores produzidos na ação entre o tomador de decisão e o problema.

Nesse sentido, Bendor et al. (2001) afirmam que esse modelo é conduzido pela tentativa de interpretar a forma como as organizações fazem suas escolhas e resolvem seus problemas, mesmo existindo condições ambíguas e que dificultam a tomada de decisão. Knudsen et al. (2012) acrescentam que, esse modelo consegue ser útil para especificar determinados comportamentos dos agentes de acordo com as estruturas organizacionais. Os princípios organizacionais dentro do modelo da lata de lixo podem ser relacionados da seguinte maneira: uma organização enfrenta diversos fluxos imprevisíveis, decorrentes de diversos problemas que surgem; esses diversos problemas têm a necessidade de serem resolvidos mediante o conhecimento dos envolvidos; e a organização possui um número limitado de membros, cujo conhecimento precisa se adaptar ao problema (Hofstede, 1981; Yi et al., 2018). Ao agregar

todas essas características dentro da organização, chegamos ao conceito de organizações anárquicas, o qual está relacionado às difíceis condições (ambiguidade) de encontrar as soluções desejadas de forma padronizada, bem como ao modo como os participantes tomam ou recebem ações (Lomi et al., 2012; Tamir & Grabarski, 2018).

De acordo com Gibson (2012), os aspectos burocráticos são características comuns no governo, concebendo uma forma natural que se enquadra no modelo da lata de lixo. Logo, o orçamento público se encaixa muito bem nesses aspectos, haja vista que o tomador de decisão precisa determinar a forma como os recursos serão alocados entre as diversas possibilidades políticas. Essas opções são indicadas pelos problemas atuais enfrentados, as soluções consideradas, o pessoal envolvido e as oportunidades de escolhas disponíveis. Dessa forma, cada opção terá igual chance de ser indicada, mas de forma aleatória (Reddick, 2002).

Em seu conceito, o orçamento público tem a função fundamental de controle financeiro. Além disso, serve como uma ferramenta de alocação de recursos e prestação de contas aos órgãos e à população (Shah & Shen, 2007). Essa caracterização do orçamento é fruto da evolução dos procedimentos que cuidam das finanças públicas e que está alinhado com o desenvolvimento humano, por meio da utilização dos recursos aplicados nas necessidades sociais (Cohen et al., 1972; Huseras & Baltes, 2019; Kilavuz & Yüksel, 2019).

Além disso, tanto os políticos quanto os gestores públicos podem sofrer pressões fiscais mais duras no momento de tomar as decisões para alocar os recursos no orçamento, contribuindo para influenciar essas decisões que progridem para um controle mais rígido e centralizado (Raudla, 2014; Raudla et al., 2015). Desse modo, os relatórios financeiros do governo, incluindo o orçamento público, podem trazer resultados negativos no futuro, por serem provenientes dessas ambiguidades. Essas ocorrências sucedem também da associação entre o pensamento no curto prazo e a assimetria das informações (Cohen & Karatzimas, 2016).

Dentro de um contexto institucional e seguindo os argumentos de Yi, Stieglitz e Knudsen (2018), as organizações possuem uma importante função em desenvolver meios para contornar seus problemas, e as soluções estão na alocação das tarefas de cada envolvido. Assim, o tomador de decisão possui sua tarefa específica, resultando numa eficiência organizacional. Contudo, no modelo da lata de lixo, o ambiente da organização é bastante turbulento e os tomadores de decisão chegam a soluções não muito ideais; isso procede dos interesses conflitantes e os processos pouco claros, muito comum no setor público (Tamir & Grabarski, 2018).

Em relação à alocação dos recursos do orçamento público, Dorta-Velázquez et al. (2010) proclamam que é de extrema importância analisar quais fatores expõem as tomadas de decisões

orçamentárias para alocação desses recursos, que servem para concretização dos serviços públicos prestados. Levando em consideração essa afirmativa, o objetivo desse estudo é verificar a existência dos fatores aleatórios dentro da estrutura organizacional que influenciam os tomadores de decisão, concernente à importância e satisfação na alocação dos recursos orçamentários e o seu impacto relacionado em cada área social que compõem o orçamento público, a partir das estruturas de acesso e decisão averiguados na teoria da lata de lixo.

As investigações sobre os tomadores de decisão e o orçamento público não são novidades nos estudos acadêmicos, porém, a implicação relacionada sobre a aleatoriedade dessas decisões tomadas e seu impacto na alocação dos recursos ainda é pouco discutida. Logo, o modelo da lata de lixo abordado como tema principal dessa pesquisa proporciona o embasamento teórico necessário para demonstrar os resultados com maior certeza.

Portanto, a importância desse estudo reside na observação da dificuldade da adequada aplicação desses recursos para atendimento das demandas da sociedade local, tendo em vista que seu uso consciente trará benefícios concretos. Espera-se, assim, contribuir na identificação da maneira como esses recursos são alocados e se essas decisões acontecem de forma consciente pelos tomadores de decisão dentro da esfera pública.

## **2. REFERÊNCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Modelo da Lata de Lixo (Garbage Can Model)**

A teoria ou o modelo da lata de lixo pode ser descrito como agrupamento de ideias a respeito das decisões que são deliberadas em organizações anárquicas, mesmo essas ideias não possuindo muita clareza para serem seguidas (Bendor et al., 2001). De acordo com Cohen et al. (1972), esse modelo de organizações anárquicas pode ser observado em organizações públicas, educacionais e ilegítimas.

Cohen e Karatzimas (2016) afirmam que as organizações públicas seguramente possuem particularidades que a enquadram como anarquias organizadas, como consequência da inexistência dos objetivos compartilhados e a atuação frequente de grupos nas tomadas de decisão por meio dos seus processos compartilhados. Esses aspectos tornam o modelo da lata de lixo uma teoria propícia para analisar as organizações públicas e suas atividades (Keohane, 2002), podendo ser considerado o modelo mais realista em relatar a forma do aprendizado organizacional, fornecendo uma base sólida para explorações experimentais (Hofstede, 1981; Knudsen et al. 2012).

No modelo da lata de lixo, as organizações possuem um ambiente respaldado por três situações, as preferências problemáticas, isso se deve ao fato dos seus objetivos serem

inconsistentes ou ambíguos; tecnologia pouco clara, já que seus procedimentos de trabalho não são bem determinados; e a existência da participação fluida, tipificado dentro da instabilidade ou rotatividade dos tomadores de decisão na estrutura da organização (Cohen et al., 1972; Tamir & Grabarski, 2020). Contudo, essas situações poderiam ser contornadas se as organizações utilizassem objetivos mais integrados para resolver seus problemas, descobrir soluções criativas para escapar do padrão e aprimorar seus procedimentos, bem como incentivar a troca de conhecimento entre os participantes para aprofundar o entendimento dos problemas (Kuo et al., 2012).

Desse modo, Reddick (2003) argumenta que nessa teoria os fluxos para tomada de decisão comportam-se de maneira independente e estão relacionados aos problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolhas. Esses fluxos existem sem necessitarem um do outro, mesmo que acabem se extinguindo em decorrência das decisões tomadas (Fioretti & Lomi, 2010). Assim sendo, esse modelo induz ao pensamento de que as soluções encontradas pelos tomadores de decisão são aplicadas a qualquer tipo de problema, em vez de buscar soluções distintas para problemas específicos.

Logo, no modelo da lata de lixo os problemas são vistos como as preocupações ou impasses que necessitam de atenção dos tomadores de decisão. No caso das soluções, os participantes do processo de decisão as elaboram. Os participantes por sua vez, são vistos como membros instáveis que vem e vão, conforme as necessidades do processo e sua disponibilidade. Por fim, as oportunidades de escolhas são maneiras como as organizações executam as decisões (Cohen & Karatzimas, 2016; Tamir & Grabarski, 2018).

Choo (2006) reitera que nesse modelo as tomadas de decisão podem ser comparadas a uma lata de lixo, pois os problemas e soluções são colocados nessa “lata” ao passo que são produzidos pelos seus participantes. Esses fatos ocorrem através das oportunidades de escolha e as organizações tomam suas decisões, no caso da alocação de recursos orçamentários. Portanto, o modelo da lata de lixo pode ser visto como um jogo dinâmico de coordenação; e isso envolve problemas e escolhas que não possuem uma definição muito clara, no qual diversos agentes atuam de forma conjunta para tentar resolver a maior número de problemas (Knudsen et al., 2012).

De acordo com Cohen et al. (1972), os aspectos que envolvem a relação entre os tomadores de decisão e as escolhas estão relacionados à “estrutura de decisão” dentro dos níveis não segmentados, hierárquicos e especializados. No entanto, os aspectos que envolvem a relação entre os problemas e escolhas estão comportados na “estrutura de acesso”, que também possui os níveis não segmentados, hierárquicos e especializados. Portanto, a estrutura de

decisão determina quem pode, entre os participantes, tomar uma decisão nas oportunidades de escolhas. No caso da estrutura de acesso, os problemas são especificados para identificar em quais oportunidades serão submetidos (Fioretti & Lomi, 2010).

Nas percepções de Bendor et al. (2001) e Fioretti e Lomi (2008), a estrutura de acesso é “não segmentada” quando todos os problemas são discutidos em todas as oportunidades de escolhas; a estrutura de acesso é “hierárquica” quando os problemas não são discutidos em outras oportunidades de escolhas consideradas mais importantes que o seu próprio nível e têm sua definição por nível de importância; e a estrutura de acesso é “especialista” quando cada tipo de problema tem sua discussão dentro do seu próprio nível de importância, ou seja, para cada problema existe uma escolha específica.

Por sua vez, a estrutura de decisão é “não segmentada” quando qualquer tomador de decisão tem a permissão de participar de qualquer oportunidade de escolha ativa; a estrutura de decisão é “hierárquica” quando, tanto os tomadores de decisão e as escolhas ficam determinados por níveis de hierarquia, assim, as escolhas mais importantes são feitas pelos tomadores de decisão mais importantes; e a estrutura de decisão é “especializada” quando cada tomador de decisão está associado a uma única escolha e essa única escolha tem apenas um tomador de decisão (Cohen et al., 1972; Zhu & Kindarto, 2016; Yi et al., 2018).

Sobre essas estruturas, Lipson (2007) e Trondal (2015) declaram que as organizações formais podem sofrer alterações em seu processo de tomada de decisão no modelo da lata de lixo, isso gera uma ação de influência nas classificações e tipos de ambiguidades para os tomadores de decisão. Dessa forma, esse modelo oferece um olhar desafiador no modo como enxergamos a racionalidade e as formas de tomada de decisão (Kreiner, 2012).

## **2.2. Os tomadores de decisão e a alocação de recursos orçamentários**

A gestão pública possui uma significativa atribuição para o bem-estar público. Dessa forma, o tomador de decisão do setor público adquire o desafio de alocar os recursos financeiros disponíveis, sendo essa decisão o momento de maior impacto nas políticas públicas (Thesari et al., 2019). Em síntese, torna-se necessário durante a decisão de alocação dos recursos orçamentários uma avaliação de diversos parâmetros, como sociais e políticos, tendo em vista a priorização nas áreas com maior necessidade desses recursos que são tão escassos (Arora et al., 2010).

Para Raudla (2014) e Kristiansen (2018), o processo orçamentário possui regras que torna possível a resolução de problemas mais comuns do orçamento, como no caso das atividades de cada pessoa envolvida na preparação, adoção e implementação do orçamento,

mas que podem sofrer alterações conforme os objetivos são delineados. Nesse aspecto, as escolhas que acontecem dentro das organizações, sob a ótica do modelo da lata de lixo, são um desafio de integração dinâmica, envolvendo diversos tomadores de decisão e que possuem a intenção de resolver os problemas conjuntamente (Yi et al., 2018).

Assim, Reddick (2002) relembra que no modelo da lata de lixo as decisões no orçamento passam por quatro tipos de fluxo: os problemas atuais enfrentados, soluções consideradas mais executáveis, participantes que fazem parte do processo e as oportunidades existentes de escolhas. Dessa forma, esse modelo busca identificar os fatores que contribuem para a aleatoriedade nos resultados do orçamento através das decisões e seus fluxos.

Por vezes, as decisões de alocação dos recursos orçamentários no governo podem sofrer com a influência dos empreendedores políticos, impactando nas políticas orçamentárias, visto que esses empreendedores podem fazer parte do próprio governo, possuírem cargos efetivos ou nomeados dentro da política, deixando o resultado das decisões orçamentárias ainda mais aleatórias (Reddick, 2003; Kingdon, 2013). Por meio dessa relação, a associação dos problemas com as soluções acaba favorecendo interesses oportunistas, gerando dessa maneira um ambiente de instabilidade e incerteza. Isso obriga o gestor público a criar rápidas e imprevistas mudanças na alocação dos recursos orçamentários (Dorta-Velázquez et al., 2010). Nesse caso, a alocação de recursos orçamentários vai muito além do que um mero processo financeiro, sendo indispensável haver a adequada incorporação das escolhas que as partes interessadas também buscam (Giaccone et al., 2016).

Em sua pesquisa, Thesari et al. (2019) apontam que a alocação dos recursos no orçamento público está relacionada às seguintes áreas: Saúde; Educação e Cultura; Administração e Finanças; Obras e serviços públicos; Ação Social e Cidadania; Meio Ambiente; Agricultura; Desenvolvimento Econômico; Câmara Municipal; Esporte, Lazer, Juventude e Idosos; Governo Municipal; Ciência, Tecnologia e Inovação; Planejamento Urbano; Administração Distrital; e Procuradoria Geral da República. Com essa variedade de gastos apresentados, as organizações orçamentárias tendem a fornecer meios de controlar as despesas provenientes dessas áreas. Isso inclui instituir as prioridades orçamentárias em concordância com a política do atual governo, programar as despesas com impactos de desenvolvimento no longo prazo, e exercer o controle dos recursos aplicados nessas áreas para assegurar a disciplina fiscal (Shah & Shen, 2007). Assim, o orçamento público procura atender essas áreas pré-determinadas com o objetivo de amparar as demandas da sociedade, fornecendo esse elo entre o Estado e o seu cidadão (Huseras & Baltes, 2019).

Segundo Jones et al. (2014), as decisões orçamentárias são complexas. Isso se deve a esses problemas multifacetados e que tem seu tempo de resolução limitado, afetando conseqüentemente os padrões de escolha para fazer as alocações dos recursos. Dessa forma, as maneiras para obter escolhas satisfatórias na alocação de recursos por meio de um modelo administrativo estão nas definições das metas, nas análises dos objetivos e seus ajustes decorrentes das conseqüências e, por fim, nas investigações dos problemas até encontrar uma solução que seja sensata (Kuo et al., 2012). Logo, essas formas apresentadas que tentam uma maneira satisfatória para a tomada de decisão são difíceis de acontecer no modelo da lata de lixo, pois os tomadores de decisão seguem nesse modelo uma regra de decisão heurística e sem motivos aparentes (Reddick, 2003; Knudsen et al., 2012).

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa realizada tem característica exploratória. Logo, esse tipo de pesquisa é conduzido com o propósito de identificar ou aprofundar o conhecimento de determinado cenário, grupo ou fenômeno que ainda não possui uma boa quantidade de pesquisas relacionadas ao tema abordado, produzindo assim, informações relevantes ao objetivo da pesquisa (Ruane, 2005). Kumar (2011) complementa que a pesquisa exploratória, além de sondar áreas pouco estudadas, procura investigar e viabilizar novas maneiras de elaborar estudos específicos.

Este estudo foi constituído por meio de um levantamento nos municípios pernambucanos, sendo utilizado um questionário para obtenção das informações relacionadas ao tema da teoria da lata de lixo, dividido por grupos. O universo da pesquisa foi formado pelos municípios pernambucanos com mais de 50 mil habitantes, de acordo com o IBGE, totalizando 36 municípios.

Com a intenção de conquistar um maior número de respondentes, o questionário foi enviado pelo próprio portal dos municípios participantes, utilizando como base a Lei de Acesso a Informação – LAI. Foram obtidas 26 respostas, entre janeiro/2022 e março/2022.

Para a viabilidade da pesquisa, o estudo foi composto por cinco grupos de variáveis distintas. O grupo de variáveis se refere às “características dos respondentes”, a saber: Função; Idade; Sexo; Nível de escolaridade; Experiência profissional. O segundo grupo de variáveis refere-se aos “aspectos estruturais da entidade”, quais eram: Número de pessoas envolvidas nas decisões; Níveis hierárquicos.

O terceiro grupo de variáveis referia-se aos “níveis de importância de alocação das despesas orçamentárias do governo com impacto social direto”, a saber: Saúde; Educação e

Cultura; Obras e serviços públicos; Ação Social e Cidadania; Meio Ambiente; Agricultura; Desenvolvimento Econômico; Esporte, Lazer, Juventude e Idosos; Ciência, Tecnologia e Inovação; Planejamento Urbano (Thesari et al., 2019). O quarto grupo de variáveis eram os “níveis de satisfação da alocação das despesas orçamentárias”, envolvendo: Saúde; Educação e Cultura; Obras e serviços públicos; Ação Social e Cidadania; Meio Ambiente; Agricultura; Desenvolvimento Econômico; Esporte, Lazer, Juventude e Idosos; Ciência, Tecnologia e Inovação; Planejamento Urbano (Thesari et al., 2019).

O quinto e último grupo de variáveis visa identificar as “competências dos tomadores de decisão em relação às estruturas de acesso e de decisão na teoria da lata de lixo”, contemplando: Estrutura não segmentada; Estrutura especializada; Estrutura hierárquica (Bendor et al., 2001; Fioretti & Lomi, 2008; Cohen et al., 1972; Zhu & Kindarto, 2016; Yi et al., 2018). Ressalta-se que nos grupos (3 e 4) foi utilizada uma escala de 0 a 10 para mensurar o grau de importância e satisfação das despesas, já no quinto grupo foi usada uma escala de 5 pontos, que variava de discordo totalmente a concordo totalmente.

Como forma de análise dos dados foram utilizadas as técnicas de estatística descritiva, aplicando a análise de frequência dos fatores associados aos respondentes e suas respectivas entidades (Grupos 1 e 2).

Além disso, para analisar a existência de relações entre as variáveis examinadas nesta pesquisa, foi adotado o teste de correlação de *Spearman*. Por meio desse teste, foi possível verificar as relações significativas entre as variáveis dos níveis de alocação das despesas (Grupo 3); e os níveis de satisfação (Grupo 4). Do mesmo modo, o teste foi utilizado para verificar a relação entre as estruturas de acesso e decisão (Grupo 5). Sabe-se que o Teste de *Spearman* é um teste não paramétrico muito utilizado para verificar as associações entre variáveis. De acordo com Tanil e Kozan (2019), a utilização do teste de *Spearman* é uma ótima maneira de conseguir avaliar relações significativas entre variáveis aleatórias e que apresentam uma relação progressiva em sua classificação.

Tanto para a estatística descritiva quanto para o teste de correlação de *Spearman* foi utilizado o software SPSS. Nesse sentido, é possível obter uma análise dos resultados com maior precisão por meio das tabelas geradas, principalmente, o teste de *Spearman*, que nele foi levado em consideração os cálculos pautados em 95% (0,05) no grau de significância estatística admissível. Como forma de interpretar a intensidade de correlação desse teste, foi utilizada uma escala definida por Mukaka (2012), com as seguintes características: de 0 a |0.3| - correlação desprezível; de |0.3| a |0.5| - correlação fraca; de |0.5| a |0.7| - correlação moderada; de |0.7| a |0.9| - correlação forte; e a partir de |0.9| - correlação muito forte.

## 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1. Análise descritiva

A análise descritiva dos dados teve como objetivo analisar as frequências correspondentes das características dos respondentes, assim como da entidade na qual está inserido. Conforme apresentado na Tabela 1.

**Tabela 1**  
**Perfil dos Respondentes**

	Características	Frequência	Porcentagem	Porcentagem acumulada
SEXO	FEMININO	11	42,3	42,3
	MASCULINO	15	57,7	100,0
	Total	26	100,0	
IDADE	26-35	3	11,5	11,5
	36-55	16	61,5	73,1
	ACIMA DE 55	7	26,9	100,0
	Total	26	100,0	
ESCOLARIDADE	ESPECIALIZAÇÃO/MBA	12	46,2	46,2
	GRADUAÇÃO	11	42,3	88,5
	MESTRADO	3	11,5	100,0
	Total	26	100,0	
EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL	ENTRE 11 E 20 ANOS	11	42,3	42,3
	MAIOR QUE 20 ANOS	7	26,9	69,2
	MENOR QUE 10 ANOS	8	30,8	100,0
	Total	26	100,0	
PESSOAS ENVOLVIDAS NO SETOR	Acima de 5 a 10 funcionários	14	53,8	53,8
	Até 5 funcionários	12	46,2	100,0
	Total	26	100,0	
ESTRUTURA HIERÁRQUICA	Dois níveis (Direção geral e setores operacionais)	18	69,2	69,2
	Quatro níveis (Direção geral, diretorias por área funcional, departamentos e setores) ou mais	1	3,8	73,1
	Três níveis (Direção Geral, departamento por área funcional e setores operacionais)	7	26,9	100,0
	Total	26	100,0	

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Logo, nota-se que os respondentes são em sua maioria de homens (57,7%), em relação à idade foi constatado que a maior parte está entre 36 e 55 anos (61,5%), com o nível de escolaridade apontando para a especialização (46,2%) como o mais frequente nos respondentes

e uma experiência profissional mais frequente entre 11 e 20 anos (42,3%). As pessoas que estão envolvidas no setor e que cuidam da alocação das despesas orçamentárias são caracterizadas pelo número de 5 a 10 funcionários (53,8%), e a estrutura hierárquica é dividida, em sua maioria, por dois níveis (69,2%)

#### **4.2. Correlação nos níveis de importância e satisfação das despesas no orçamento**

A gestão orçamentária é delimitada pela organização do instrumento, os métodos para a sua elaboração e execução, a taxionomia dos dispositivos que o compõem e a atuação dos atores envolvidos no processo. A forma como ele foi gerado repercute na análise da disponibilidade de recursos para a concepção das políticas públicas.

Na Tabela 2 buscou-se entender como os gestores pensam quando constroem o orçamento, se há correlação entre as despesas mais importantes buscando a integração de políticas públicas mais eficientes. Por meio de uma gestão adequada dos recursos orçamentários o governo proporcionará a efetivação das leis e políticas públicas da maneira mais correta, sem exceder seus limites (Thesari et al., 2019).

A pesquisa apresenta resultados que evidenciam algum grau de correlação entre algumas despesas: Saúde (1A), Ação Social (4A) e Desenvolvimento Econômico (7A) possuem um grau de correlação moderado; Educação e Cultura (2A) possui correlação moderada com Desenvolvimento Econômico (7A); Obras e Serviços Públicos (3A) possuem correlação moderada com Meio Ambiente (5A); Ação Social (4A) possui correlação moderada com Esporte, Lazer, Juventude e Idoso (8A) e Ciência, Tecnologia e Informação com Planejamento Urbano.

Tabela 2

## Correlação dos níveis de importância na alocação das despesas orçamentárias

	1A	2A	3A	4A	5A	6A	7A	8A	9A	10A
1A	1,000	0,211	0,158	,389*	0,362	0,052	,468*	0,359	0,001	-0,030
2A		1,000	0,078	0,140	-0,015	-0,206	,564**	0,256	0,035	-0,138
3A			1,000	0,116	,610**	0,030	0,330	0,111	0,040	-0,075
4A				1,000	0,298	-0,044	0,259	,415*	0,224	0,369
5A					1,000	0,177	0,309	0,270	0,044	-0,098
6A						1,000	0,045	0,141	0,170	0,154
7A							1,000	0,354	0,052	-0,126
8A								1,000	-0,032	-0,129
9A									1,000	,561**
10A										1,000

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

\* . A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

O orçamento reflete as preferências e prioridades públicas dos membros da sociedade que serão atendidos e incluídos no financiamento das atividades. Dadas as demandas competitivas existentes, apesar dos recursos limitados, o processo orçamentário, ou seja, a alocação de recursos, pode ser basicamente expresso como um empreendimento político que é moldado pelas necessidades e preferências do eleitorado, como percebido pelos políticos.

A Tabela 3 apresenta o resultado da pesquisa sobre a satisfação dos gestores referente aos valores estimados no orçamento municipal. Os resultados apontam que valores provisionados para a área de saúde (1S) não possuem correlação com nenhuma outra área das despesas elencadas, enquanto educação possui correlação moderada com as áreas de Obras e Serviços Públicos (3S) e Agricultura (6S).

As despesas com Obras e Serviços Públicos (3S) e Ação Social (4S) e Planejamento Urbano (10S) apresentam correlação forte entre elas; Ação Social (4S), Meio Ambiente (5S), Esporte, Lazer, Juventude e Idoso (8S) e Planejamento Urbano também apresentam correlação forte. Meio Ambiente (5S) e Agricultura (6S) possuem correlação forte.

A Agricultura (6S) possui correlação forte com Esporte, Lazer e Juventude e Idoso (8S); Desenvolvimento Econômico (7S) possui correlação forte com Esporte, Lazer e Juventude e Idoso (8S); Esporte, Lazer e Juventude e Idoso (8S) possui relação forte com Ciência, Tecnologia e Informação (9S) e Planejamento Urbano (10S) e, finalmente Ciência, Tecnologia e Informação (9S) possui correlação forte com Planejamento Urbano (10S).

**Tabela 3***Correlação dos níveis de satisfação na alocação das despesas orçamentárias.*

	1S	2S	3S	4S	5S	6S	7S	8S	9S	10S
1S	1,000	0,370	0,218	0,000	-0,018	-0,045	-0,088	-0,056	0,129	-0,132
2S		1,000	,614**	0,216	0,290	,425*	0,362	0,329	0,102	0,280
3S			1,000	,746**	,524**	,553**	,434*	,477*	,485*	,717**
4S				1,000	,778**	,693**	,648**	,716**	,623**	,822**
5S					1,000	,832**	,699**	,695**	,526**	,658**
6S						1,000	,637**	,751**	,540**	,693**
7S							1,000	,758**	,666**	,666**
8S								1,000	,702**	,758**
9S									1,000	,749**
10S										1,000

\*\*. A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

\*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Com diversos pontos apresentando conformidade com o nível de satisfação dos recursos de alocação no orçamento, pode-se afirmar que os tomadores de decisão acreditam que houve uma aplicação aceitável. Conforme aponta o estudo de Thesari et al. (2019), essa melhoria se deve ao processo de tomada de decisão que corrobora com as etapas de planejamento para direcionar esses recursos eficientemente.

#### **4.3. Correlação nas estruturas de acesso e decisão na alocação das despesas orçamentárias**

As agências governamentais são frequentemente lembradas como estando em um estado de “anarquia organizada”, onde os resultados são aleatórios e imprevisíveis (Sager & Rielle, 2013). Nessa etapa será analisada a correlação das estruturas de acesso e decisão. As Tabelas 4, 5 e 6 fazem a verificação dentro da estrutura de acesso nos níveis não segmentado, hierárquico e especializado. Do mesmo modo a estrutura de decisão fica dividida em não segmentada, hierárquica e especializada, trazendo um maior detalhamento na verificação dos níveis de significância em sua correlação entre essas duas estruturas.

Há evidente falta de correlação significativa entre as estruturas de acesso e estruturas de decisão que possam indicar existência de cooperação para, por exemplo, iniciar processos de aprendizagem entre essas esferas.

**Tabela 4****Correlação das estruturas de acesso e decisão da alocação das despesas orçamentárias**

	<b>ACESSO Não Segmentada</b>	<b>ACESSO Hierárquica</b>	<b>ACESSO Especializada</b>	<b>DECISÃO Não Segmentada</b>	<b>DECISÃO Hierárquica</b>	<b>DECISÃO Especializada</b>
ACESSO Não Segmentada	1,000	-0,038	0,206	0,201	-0,072	0,295
ACESSO Hierárquica		1,000	0,057	0,000	0,051	-0,094
ACESSO Especializada			1,000	0,120	-0,004	-0,363
DECISÃO Não Segmentada				1,000	,401*	0,320
DECISÃO Hierárquica					1,000	-0,026
DECISÃO Especializada						1,000

\*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

O resultado contido na Tabela 4 aponta nesse sentido, tendo em consideração que ambas as estruturas apresentaram apenas uma correlação significativa, entre a estrutura de decisão não segmentada e a estrutura de decisão hierárquica, e seu grau pode ser classificado como moderado.

Da estrutura de decisão espera-se que seja ela a estrutura específica onde as oportunidades podem ser exploradas. Ela é relevante quando existe a permissão para tomar decisões sobre qualquer oportunidade de escolha. A estrutura de acesso é importante quando qualquer problema puder acessar uma oportunidade (Zhu & Kindarto, 2016).

Mesmo quando há análise das correlações dentro da mesma estrutura, essas não são relevantes como visto na Tabela 5 – Estrutura de Acesso e Tabela 6 – Estrutura de Decisão.

**Tabela 5****Correlação da estrutura de acesso da alocação das despesas orçamentárias.**

	<b>ACESSO – Não Segmentada</b>	<b>ACESSO – Hierárquica</b>	<b>ACESSO - Especializada</b>
ACESSO – Não Segmentada	1,000	-0,073	0,180
ACESSO – Hierárquica		1,000	0,013
ACESSO – Especializada			1,000

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Tabela 6

*Correlação da estrutura de decisão da alocação das despesas orçamentárias.*

	<b>DECISÃO – Não Segmentada</b>	<b>DECISÃO – Hierárquica</b>	<b>DECISÃO - Especializada</b>
DECISÃO – Não Segmentada	1,000	0,377	0,336
DECISÃO – Hierárquica		1,000	0,006
DECISÃO – Especializada			1,000

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Conforme aponta Bendor (2001), caso houvesse algum tipo de comportamento desordenado, muito notório em organizações anárquicas, seria possível notar na parte “não segmentada” nas estruturas de acesso e decisão algum tipo de correlação considerável no teste aplicado, e isso é algo que não ocorre nas Tabelas 5 e 6.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de decisão abordado na teoria da lata de lixo tenta compreender como os tomadores de decisões procedem na busca por soluções quando surgem os problemas, levando em conta os participantes envolvidos e as oportunidades de escolha para cada ocorrência, na tentativa de solucionar cada fato apresentado.

Por isso, o presente estudo buscou abordar, em primeiro momento, como cada município definiu a importância de cada despesa orçamentária. Logo em seguida, verificou-se também o grau de satisfação que essas mesmas despesas tiveram dentro das perspectivas orçamentárias. Além disso, foram analisadas as estruturas de acesso e de decisão em relação à forma como aconteceu todo esse processo de alocação das despesas orçamentárias.

Partindo desse pressuposto, o nível de correlação em relação a “importância” de alocação das despesas orçamentárias teve um índice significativo moderado, em que foi possível detectar no teste de *Spearman* 6 tipos dessas correlações entre as despesas. No entanto, quando averiguado o nível de “satisfação” na alocação dessas despesas, houve uma grande quantidade de correlações apresentadas. Foram constatadas 30 ocorrências no teste, sendo 19 correlações moderadas e 11 correlações fortes entre as despesas.

Em seguida, ao verificar o grau de correlação das estruturas de “acesso” e de “decisão” na alocação dessas despesas. Nessas estruturas existiu apenas um nível significativo moderado dentro do teste de correlação, que foi entre a estrutura de decisão não segmentada e a estrutura de decisão hierárquica dos municípios respondentes. Com base nesses cenários, fica caracterizado que essa questão da aleatoriedade proposta pela teoria da lata de lixo não está confirmada entre as estruturas desses municípios.

Conclui-se, portanto, que as alocações das despesas orçamentárias possuem um grau significativo de correlação entre moderado e forte, quando medidos os seus níveis de importância e satisfação. Por outro lado, as suas estruturas de acesso e de decisão não demonstram ter uma forte correlação, percebendo-se que as escolhas não possuem aleatoriedade, como é alegado pela teoria da lata de lixo.

Como sugestão para pesquisas futuras, pode ser feita uma verificação com um maior número de municípios, assim como a participação de outros órgãos da área pública. Desse modo, será possível obter dados mais robustos para utilização de testes paramétricos e fazer um comparativo com esse estudo, podendo contribuir com um melhor entendimento sobre essa relação das decisões que são tomadas na área pública e a sua relação com a teoria da lata de lixo.

## REFERÊNCIAS

- Arora, H., Raghu, T. S., & Vinze, A. (2010). Resource allocation for demand surge mitigation during disaster response. *Decision Support Systems*, 50(1), 304-315.
- Bendor, J., Moe, T. M., & Shotts, K. W. (2001). Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program. *American Political Science Review*, 95(1), 169-190.
- Choo, C. W. (2006). *The Knowing Organization: how organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions* (2. ed.). Oxford University Press.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1.
- Cohen, S., & Karatzimas, S. (2016). Modernizing government accounting standards in Greece: a case of garbage can decision-making. *Public Money & Management*, 36(3), 173-180.
- Dorta-Velázquez, J. A., León-Ledesma, J., & Pérez-Rodríguez, J. V. (2010). Models of Municipal Budget Allocation: empirical data from spanish municipalities. *Public Budgeting & Finance*, 30(2), 24-46.
- Fioretti, G., & Lomi, A. (2008). The garbage can model of organizational choice: an agent-based reconstruction. *Simulation Modelling Practice And Theory*, 16(2), 192-217.
- Fioretti, G., & Lomi, A. (2010). Passing the buck in the garbage can model of organizational choice. *Computational And Mathematical Organization Theory*, 16(2), 113-143.
- Giaccone, A., Lascari, G., Peri, G., & Rizzo, G. (2016). An ex post criticism, based on stakeholders' preferences, of a residential sector's energy master plan: the case study of the sicilian region. *Energy Efficiency*, 10(1), 129-149.
- Gibson, D. R. (2012). Turn-Taking and Geopolitics in the Making of Decisions. *The Garbage Can Model Of Organizational Choice: Looking Forward at Forty*, 1(1), 33-64.
- Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations And Society*, 6(3), 193-211.
- Huseras, A. T. & Baltes, N. (2019). Considerations Regarding the Public Budget in Romania. *Ovidius: University Annals, Economic Sciences Series*, 19(2), 747-754.

- Jones, B. D., Zalányi, L., & Érdi, P. (2014). An Integrated Theory of Budgetary Politics and Some Empirical Tests: the u.s. national budget, 1791-2010. *American Journal Of Political Science*, 58(3), 561-578.
- Keohane, R. (2002). Intergovernmental Organizations and Garbage Can Theory. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 12(2), 155-160.
- Kilavuz, F., & Yüksel, C. (2019). Psychological and Sociological Factors Weakening Public Budget Awareness. *International Journal Of Public Finance*, 1, 127-142.
- Kingdon, J. W. (2013). *Agendas, Alter natives, and Public Policies* (2. ed.). Pearson.
- Knudsen, T., Warglien, M., & Yi, S. (2012). Garbage Can in the Lab. *The Garbage Can Model Of Organizational Choice: Looking Forward at Forty*, 1, 189-227.
- Kreiner, K. (2012). Organizational Decision Mechanisms in an Architectural Competition. *The Garbage Can Model Of Organizational Choice: Looking Forward at Forty*, 399-429.
- Kristiansen, M. B. (2018). Budget Reforms in Times of Austerity: a centralization cascade in danish central government?. *Public Budgeting & Finance*, 38(3), 58-75.
- Kumar, R. (2011). *Research Methodology: a step-by-step guide for beginners* (3. ed.). Sage.
- Kuo, H., Chiu, J., & Lin, C. (2012). Intelligent Garbage Can Decision-Making Model Evolution Algorithm for optimization of structural topology of plane trusses. *Applied Soft Computing*, 12(9), 2719-2727.
- Lipson, M. (2007). A "Garbage Can Model" of UN Peacekeeping. *Global Governance*, 13(1), 79-97.
- Lomi, A., Conaldi, G., & Tonellato, M. (2012). Organized Anarchies and the Network Dynamics of Decision Opportunities in an Open Source Software Project. *The Garbage Can Model Of Organizational Choice: Looking Forward at Forty*, 363-397.
- Mukaka, M. M. (2012). A guide to appropriate use of correlation coefficient in medical research. *Malawi Medical Journal*, 24(3), 69-71.
- Raudla, R. (2014). Budgetary Institutions. In A. Marciano, & G. B. Ramello (Eds.). *Encyclopedia of Law and Economics* (pp. 154-161). Springer.
- Raudla, R., Douglas, J. W., Randma-Liv, T., & Savi, R. (2015). The Impact of Fiscal Crisis on Decision-Making Processes in European Governments: dynamics of a centralization cascade. *Public Administration Review*, 75(6), 842-852.
- Reddick, C. G. (2002). Testing Rival Decision-Making Theories on Budget Outputs: theories and comparative evidence. *Public Budgeting & Finance*, 22(3), 1-25.
- Reddick, C. G. (2003). Testing Rival Theories of Budgetary Decision-making in the US States. *Financial Accountability And Management*, 19(4), 315-339.
- Ruane, J. M. (2005). *Essentials of Research Methods: a guide to social science research*. Wiley-Blackwell.
- Sager, F. & Rielle, Y. (2012). Sorting through the garbage can: under what conditions do governments adopt policy programs?. *Policy Sciences*, 46(1), 1-21.
- Shah, A., & Shen, C. (2007). A Primer on Performance Budgeting. In A. Shah (Ed.). *Budgeting and budgetary institutions* (pp. 137-178). The World Bank.

Tamir, E., & Grabarski, M. K. (2018). Searching for Gold in The Garbage Can: decision-making on resource utilization in schools using the garbage-can model. *Leadership And Policy In Schools*, 18(3), 325-340.

Tamir, E., & Grabarski, M. K. (2020). Surviving the reform: management usage of the garbage can model during implementation of reform. *Journal Of Educational Administration*, 58(3), 373-387.

Thesari, S. S., Trojan, F. & Batistus, D. R. (2019). A decision model for municipal resources management. *Management Decision*, 57(11), 3015-3034.

Tanil, H., & Kozan, A. (2019). A modified Spearman's rho parameter-free test statistic for early detection of newly emerging phenomena. *Communications In Statistics - Simulation And Computation*, 51(6), 2822-2830.

Trondal, J. (2015). Ambiguities in organizations and the routines of behavior and change. *International Journal Of Organizational Analysis*, 23(1), 123-141.

Yi, S., Stieglitz, N., & Knudsen, T. (2018). Differentiation and Integration in Organizational Learning: a garbage can model. *Advances In Strategic Management*, 177-20.

Zhu, Y., & Kindarto, A. (2016). A garbage can model of government IT project failures in developing countries: the effects of leadership, decision structure and team competence. *Government Information Quarterly*, 33(4), 629-637.