

PROCESSO DECISÓRIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA REVISÃO DOS PRINCIPAIS MODELOS TEÓRICOS

DECISION-MAKING PROCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION: A REVIEW OF THE MAIN THEORETICAL MODELS

PROCESO DECISORIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA REVISIÓN DE LOS PRINCIPALES MODELOS TEÓRICOS

Adriano Roque de Gasperin¹
Eduardo Vacovski²

Resumo

A presente pesquisa analisa os principais fatores que influenciam a tomada de decisão dos gestores na administração pública, levando em conta autores e modelos teóricos consolidados no assunto. Desta forma, baseia-se na revisão de livros, teses, dissertações, artigos de periódicos, entre outros. Quanto à classificação, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza aplicada; quanto ao objetivo, é exploratório-descritiva; com relação aos procedimentos, caracteriza-se como uma revisão bibliográfica. As abordagens teóricas consideradas se apresentam em certa medida complementares, pois cobrem lacunas entre elas. De modo geral, os quatro modelos teóricos usados para explicar a tomada de decisão na administração pública apresentam tons de crítica à racionalidade das escolhas, pois o comportamento dos envolvidos nesse processo em setores públicos apresenta 'vícios' e desvios, muitas vezes motivados por interesses pessoais ou de grupos.

Palavras-chave: administração pública; tomada de decisão; racionalidade.

Abstract

The present research analyzes the main factors that influence managers' decision-making in public administration, considering authors and theoretical models consolidated in the theme. Thereby, it is based on the review of books, theses, dissertations, and periodicals, among others. In relation to classification, it is a research of qualitative approach, of applied nature; regarding the objective, it is exploratory-descriptive; concerning the procedures, it is characterized as bibliographical research. The theoretical approaches considered are to some extent complementary, since they cover gaps between them. In general, the four theoretical models used to explain decision-making in public administration present shades of criticism of the rationality of choices, since the behavior of those involved in this process in public sectors presents 'flaws' and deviations, often motivated by personal or group interests.

Keywords: public administration; decision-making; rationality.

Resumen

La presente investigación analiza los principales factores que influyen en la toma de decisión de gerentes en la administración pública, sobre la base de autores y modelos teóricos consolidados sobre el tema. De esa manera, se fundamenta en revisión de libros, tesis y artículos de periódicos, entre otros. En materia de clasificación, se caracteriza como investigación cualitativa, de naturaleza aplicada; por sus objetivos, es exploratorio-descriptiva; respecto a los procedimientos, se define como investigación bibliográfica. Las posiciones teóricas consideradas se presentan, de cierto modo, como complementarias, pues cubren lagunas entre ellas. En general, los cuatro modelos

¹ Mestre em Extensão Rural pela UFSM; Engenheiro Agrônomo pela UFSM; Bacharel em Administração de Empresas pela UFSM; Técnico em Contabilidade pelo Colégio Regina Coeli; Extensionista Rural na EMATER/RS-ASCAR. Email: adrianogasperin@gmail.com

² Especialista em Direito Processual Civil com ênfase em Litígios Públicos e Processo Coletivo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar; Especialista em Direito Processual Civil incluindo Metodologia do Ensino Superior pelo IBEJ; Graduado em Direito pela PUC – PR; Advogado atuante no campo do Direito Administrativo e Cível; Professor Orientador de TCC no Centro Universitário UNINTER. E-mail: eduardo@radardagestao.com.br

usados para explicar la toma de decisión en la administración pública asumen una posición crítica acerca de la racionalidad de las decisiones, pues el comportamiento de quienes intervienen en ese proceso en los sectores públicos presenta ‘vicios’ y desviaciones, muchas veces movidos por intereses personales o de grupos.

Palabras-clave: administración pública; toma de decisión; racionalidad.

1 Introdução

Considerando que o ser humano, na sua vida pessoal ou nas organizações privadas ou públicas, está frequentemente tomando decisões, o presente trabalho abordará como tema a *tomada de decisão* nas empresas do setor público.

Os processos administrativos, na esfera privada ou pública, são determinados por escolhas, ou seja, por tomadas de decisão assumidas pelos agentes da organização. O processo decisório é eminentemente humano; as variáveis utilizadas e os fatores que influenciam as escolhas são as mais diversas, inclusive a satisfação de interesses pessoais.

O presente estudo sintetizará o acervo teórico sobre o tema em questão. Abordará as principais teorias e modelos sobre a tomada de decisão em empresas, em particular nas do setor público. Com ele, será possível identificar os tipos de tomada de decisão; os fatores que orientam a tomada de decisão; a importância da informação neste processo; e as principais diferenças e semelhanças entre as abordagens teóricas existentes no meio científico.

As informações colocadas neste estudo contribuirão para o entendimento das diferentes formas e processos de tomada de decisão, em um arcabouço teórico formado pelos principais modelos sobre o assunto e poderão subsidiar a operacionalização do processo de tomada de decisão nas organizações públicas. Ainda, poderão servir como fonte de reflexão para que os agentes públicos entendam as nuances do processo de tomada de decisão. O entendimento das disfunções e equívocos presentes no processo decisório é de extrema importância para o gestor público, que deve minimizar as distorções nas suas escolhas estratégicas ou operacionais.

A questão de pesquisa pode ser expressa da seguinte maneira: como ocorre e quais as condicionantes que influenciam a tomada de decisão dos agentes no setor público?

Por meio de uma revisão bibliográfica, o objetivo geral da pesquisa é analisar os principais fatores que influenciam a tomada de decisão dos gestores na administração pública, levando em conta autores e modelos teóricos consolidados.

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- Identificar as principais abordagens teóricas sobre tomada de decisão na administração pública;

- Identificar os principais fatores que influenciam a tomada de decisão dos gestores públicos;
- Apresentar as principais características dos modelos teóricos.

2 A tomada de decisão

Em um primeiro momento, é importante esclarecer a metodologia que orientou esta pesquisa. Quanto à classificação, ela tem uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada; quanto ao objetivo, é exploratória-descritiva; com relação aos procedimentos, caracteriza-se como pesquisa bibliográfica.

O estudo baseia-se na revisão de teorias a respeito do processo de tomada de decisão na administração pública. Para tanto, buscou-se em livros, teses, dissertações, artigos de periódicos, entre outros, as mais importantes e consolidadas bases teóricas e autores sobre o assunto. Assim, o produto será um artigo de revisão de literatura que contemplará as bases teóricas mais significativas sobre o tema estudado.

A teoria da decisão é um conjunto de conhecimentos e técnicas de análise em diferentes níveis de formalidade, destinados a auxiliar a tomada de decisão frente a um conjunto de alternativas e consequências possíveis, e escolher a opção que satisfaça um conjunto de resultados desejados. A decisão de escolher determinadas alternativas é equivalente a assumir determinadas consequências; no entanto, a tomada de decisão pode ser aplicada em condições de certeza, de risco e de incerteza (SJDM, 2015). No primeiro caso, cada alternativa leva a apenas uma consequência. Em condições de risco, cada alternativa terá várias consequências possíveis, sendo possível quantificá-las através da distribuição de probabilidade. Sob condição de incerteza, não é possível determinar a probabilidade das consequências possíveis (SJDM, 2015).

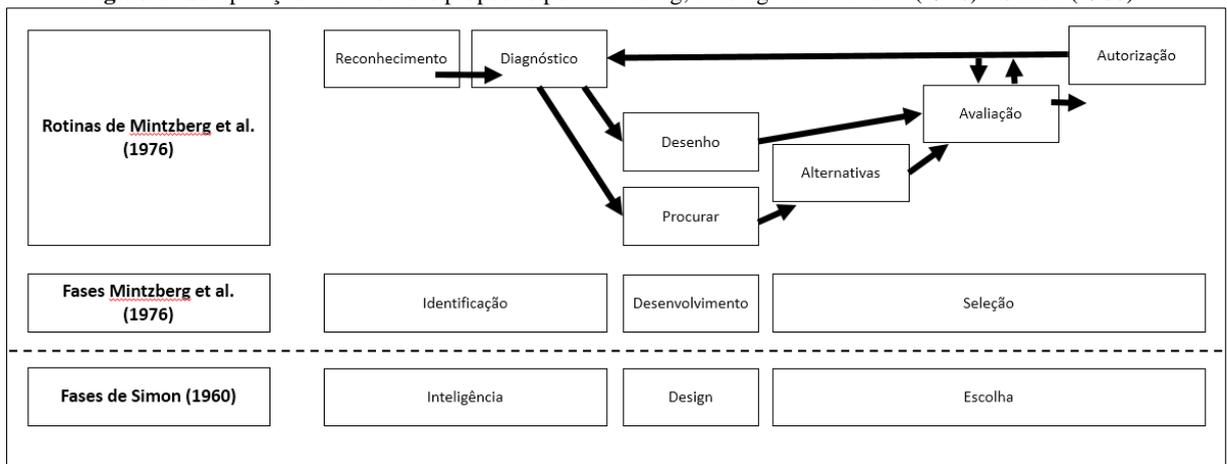
Para alguns autores o processo de tomada de decisão segue um modelo sequencial. Simon (1960), fundador da teoria das decisões, pondera três fases principais nesse processo: encontrar ocasiões para tomar uma decisão (Inteligência); encontrar possíveis cursos de ação (Design); e escolher entre os cursos de ação (Escolha). Já Brim *et al.* (1962) dividiram o processo em cinco passos: identificação do problema; obtenção de informações necessárias; produção de possíveis soluções; avaliação de tais soluções; seleção de uma estratégia para o desempenho.

Alguns autores acreditam que o processo decisório não respeita, de forma sequencial e linear, fases ou passos. Witte (1972) critica a noção de que o processo, de forma geral, se divida

em etapas consecutivas, como se fosse um pacote de operações do processo decisório. De acordo com os seus estudos, as etapas são executadas em paralelo e não sequencialmente, ou seja, o ser humano pode obter informações e, simultaneamente, desenvolver alguma alternativa ou estratégia. O modelo realista do processo de tomada de decisão necessita permitir que suas partes sigam seqüências diversas nas diferentes decisões (WITTE, 1972).

O modelo proposto por Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976) consiste em estabelecer o processo decisório em fases, porém não sequenciais e lineares. Os autores usaram como base as três grandes fases indicadas por Simon, com outra denominação. Essas foram divididas em sete rotinas, a saber: a fase de identificação se divide em reconhecimento e diagnóstico; a de desenvolvimento divide-se em procura e desenho; já na fase de seleção, as rotinas são alternativas — avaliação e escolha, e autorização ou rejeição, conforme se ilustra na figura 1. Este modelo reconhece que as fases podem ser circulares e não sequenciais e lineares.

Figura 1: Comparação entre as fases propostas por Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976) e Simon (1960).



Fonte: próprio autor

2.1 Tipos de decisões

Existem decisões simples e complexas; fáceis e difíceis; de curto, médio e longo prazo; rotineiras e inesperadas; flexíveis e irreversíveis etc. É de suma importância a sua distinção, já que podem ser processadas de diferentes maneiras. Para Cunha *et al.* (2003), existem decisões fáceis que seguem processos padronizados e rápidos, porém há outras em que o processo é mais lento, complexo e confuso. Ansoff (1990) agrupa as decisões em estratégicas, administrativas e operacionais. As estratégicas caracterizam-se por ser de longo prazo, de difícil reversão, abrangem toda a organização afetando inclusive as decisões administrativas e operacionais. As decisões administrativas estão hierarquicamente abaixo das estratégicas; são responsáveis pela organização e estruturação das relações de autoridade e responsabilidade, direção do trabalho, Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 5, n. 2, p. 3-19, jul./dez. 2022

fluxo de informações. Já as operacionais, basicamente, são decisões rotineiras de curto prazo que visam aumentar a eficiência dos processos produtivos. Classificação semelhante foi dada por Anthony (1965), porém com nomes distintos: decisões de planificação estratégica; de controle gerencial ou administrativas; e de controle operacional. Ambas as classificações estão relacionadas aos níveis administrativos, o institucional (direção), o intermediário (gerência), e o operacional (chefia e supervisão), responsáveis respectivamente pelas decisões estratégicas, administrativas e operacionais.

Por sua vez, Simon (1982) propõe dois tipos de decisão: programadas/estruturadas e não programadas/estruturadas. As programadas ou estruturadas ocorrem em um ambiente com variáveis previamente conhecidas, ou seja, as ações possíveis e as prováveis consequências são conhecidas; são decisões familiares, rotineiras, ocorrem com certa frequência e são, predominantemente, simples e fáceis. Já as decisões não programadas ou não estruturadas são únicas, imprevisíveis, não há parâmetros prévios para serem adotados como base, por isso são mais difíceis de serem tomadas. Nem sempre é possível distinguir em qual tipo a decisão se enquadra; pode haver decisões entre os dois extremos, ou seja, há um contínuo que liga as decisões programadas/estruturadas às não programadas/estruturadas (SIMON, 1982).

2.2 Fatores que influenciam a tomada de decisão em organizações privadas

Segundo a teoria econômica clássica, o homem toma decisões racionais visando maximizar seus ganhos e não é influenciado por fatores emocionais e psicológicos. Um dos princípios da escola clássica é o da racionalidade do “homem econômico”, o qual toma decisões econômicas para maximizar a sua satisfação, agindo de forma extremamente racional. É simplesmente a razão, baseada em uma avaliação fria, desapaixonada e egoísta das situações, que determina a escolha que oferece o máximo de prazer e o mínimo de dor (HUNT, 1982).

De acordo com a escola clássica, o tomador de decisão, através de modelos e regras, escolhe a alternativa ótima para a organização, em um estado de total racionalidade. Em contraponto, Simon (1965) afirma que o tomador de decisão tem limitações na capacidade cognitiva que, juntamente com a complexidade das organizações modernas, impede a racionalidade perfeita. O indivíduo, em decorrência de limitações de conhecimento, de valores e finalidades, além de informações não disponíveis e incompletas, não consegue atuar em racionalidade perfeita (SIMON, 1979).

Ao longo do tempo, a teoria econômica clássica do “homem econômico” foi sendo contestada, já que é praticamente inconcebível que o homem oriente suas decisões baseando-se

apenas em obter riqueza e seja inerte a fatores emocionais e psicológicos. Assim, outros elementos são incorporados como influenciadores da tomada de decisão, como valores, crenças e aspectos comportamentais do tomador de decisão e o ambiente socioeconômico. Entra em cena a psicologia econômica para ampliar o espectro de fatores que são levados em consideração nas decisões, tanto de indivíduos como de organizações e governos. Devido à sua complexidade, a tomada de decisão tem âmbito interdisciplinar; é discutida em diversas áreas do conhecimento como economia, administração, psicologia e sociologia. Ferreira (2008) coloca como importante a influência dos aspectos culturais, emocionais e expectativas na tomada de decisão.

Davis (1988) descreve cinco categorias de fatores que influenciam a tomada de decisão nas organizações: fatores operacionais; fatores organizacionais; fatores externos; as considerações informacionais; e os objetivos gerenciais.

2.3 O papel da informação na tomada de decisão

A partir de dados é possível gerar informações que, juntamente com a reflexão, síntese e contextualização de quem as utiliza, originam conhecimento; ou seja, há uma diferença entre os termos dados, informação e conhecimento. Segundo Simon (1965), os ambientes interno e externo da organização influenciam a escolha de dados e informações usados na tomada de decisão. A informação consiste em dados relevantes, com determinado propósito (DAVENPORT, 2000). A busca e a internalização de informações que auxiliem na tomada de decisão aumentarão a capacidade cognitiva do decisor e diminuirão a sua racionalidade limitada.

A informação utilizada na tomada de decisão apresenta um contínuo, que vai da informação incompleta (ignorância completa) até a informação completa (conhecimento perfeito). Na primeira situação, o decisor trabalha com incerteza perfeita; na segunda, com certeza perfeita (DAVIS; OLSON, 1987). Entretanto, basicamente, a tomada de decisão transita entre os extremos, ou seja, entre os graus de risco e incerteza, sendo que os extremos dificilmente são atingidos, já que os indivíduos são dotados de racionalidade limitada — e de certa racionalidade, que permite antecipar alguns fatos (SIMON, 1986).

Segundo Freitas *et al.* (1997), as informações utilizadas na tomada de decisão devem ser eficientes; para isso devem atender alguns atributos como: atualidade; confiabilidade; confirmatória; corretiva; custo; densidade; determinística ou probabilística; exatidão; finalidade; modo e formato; redundância e eficiência; validade; valor; velocidade; frequência.

O acesso à informação, à qualidade da informação disponível e à capacidade de processamento das informações são fatores determinantes na tomada de decisão (MACHADO, 1999).

2.4 Processo decisório na administração pública

Em sentido amplo, as decisões formuladas pelos agentes públicos resultam em políticas públicas e ações governamentais com vistas a alcançar objetivos e resolver problemas da sociedade.

O presente trabalho, a partir deste ponto, buscará as principais abordagens teóricas sobre a tomada de decisão no setor público, tendo como referência os autores estabelecidos nesta seara. Desta forma, os modelos teóricos que se pretendem estudar são: modelo incrementalista; *mixed-scanning*; político-burocrático; e anarquia organizada.

2.4.1 Modelo incrementalista

O ponto de partida das discussões teóricas acerca da decisão tem raízes no racionalismo, em especial no racionalismo-compreensivo ou racionalismo-exaustivo, do qual Herbert Simon é um dos principais teóricos. De acordo com Simon (1945), no racionalismo-compreensivo, o tomador de decisão estabelece quais valores e objetivos devem ser maximizados; quais as melhores alternativas; faz uma análise minuciosa e abrangente das alternativas e suas consequências; e, por fim, toma uma decisão. No modelo racional, buscam-se decisões de grande impacto (macropolítica), pois entende-se que o tomador de decisão conta com tempo para o levantamento de todas as informações e possibilidades necessárias e completas, além de ter capacidades cognitivas adequadas para fazê-lo.

Lindblom (1959), um dos críticos do modelo de Simon, afirma que os agentes públicos tomam decisões com métodos pouco ou nada racionais e atuam de maneira incremental, com pouca ou nenhuma organização ou planejamento; agem a esmo (*muddling though*). O autor é crítico do modelo racionalista da Teoria Econômica do *homo economicus*. Este, seria um ser imaginário, de racionalidade calculista e ilimitada.

Para Lindblom (1959), o modelo racional apresenta problemas já que o ser humano conta com capacidade limitada para resolver problemas; não há método eficaz para comparar alternativas; a informação quase sempre é incompleta ou até incorreta; o processo de tomada de decisão está em um sistema aberto de variáveis; e o tomador de decisões necessita executar várias análises, o que gera custos.

No modelo “incrementalista” ou “método das comparações sucessivas” (*method of successive limited comparisons*), descrito por Lindblom (1959) para a formação da tomada de decisão, são consideradas as decisões passadas (*path dependence*) como referência ou base; a partir delas são propostas correções pontuais, de baixo impacto (micropolítica), com o intuito de refinar a escolha feita (incremental).

Privilegia os elementos políticos da decisão, uma vez que busca uma maximização dos interesses envolvidos, ou seja, as escolhas apresentam relação de poder, já que decisões políticas envolvem negociações e ajustamento mútuos. O ajustamento mútuo é o cerne do incrementalismo; ele garante consenso entre as diferentes posições/ideias em um grupo de tomadores de decisão.

O processo de decisão política é construído passo a passo, com mudanças incrementais; as políticas preexistentes são assumidas como referência e as escolhas não são uma solução final para os problemas, mas um passo, que deve ser aferido em futuras avaliações (LINDBLOM, 1959). Ainda de acordo com o autor, as políticas são reconstruídas interminavelmente; é um processo de comparações sucessivas, por isso as escolhas devem se basear em mudanças pontuais, de baixo impacto e cautelosas, uma vez que devem ser rápidas e ágeis e o conhecimento da realidade é limitado.

No incrementalismo, os administradores possuem informações limitadas, por isso devem selecionar cursos de ação de maneira incremental, lenta e gradual, para minimizar as chances de erro. Como as mudanças ocorrem devagar, os possíveis erros podem ser corrigidos e os objetivos ser alterados; conseqüentemente, haverá um novo curso de ação. Assim, o processo decisório se dá por meio da comparação entre alternativas específicas e da estimativa sobre as alternativas que produzirão resultados de interesse para os envolvidos e não aquela que maximizará os valores e objetivos (RUA, 1998).

De acordo com Lindblom (2009), o modelo racional-compreensivo é dependente da teoria; faz com que o administrador recorra ao arcabouço teórico para tomar decisões complexas. Para o autor, na elaboração de políticas complexas, a teoria possui utilidade extremamente limitada, por pelo menos dois motivos: ser ávida por fatos; e ser insuficientemente precisa para ser aplicada em um processo político-decisório.

Por outro lado, o método incrementalista não considera a teoria relevante, pois o método científico não permite a solução de problemas complexos (LINDBLOM, 2009). Segundo o autor, fatores como tempo e dispêndio de recursos para o levantamento de todas as informações para a tomada de decisão é um limitante. Assim, os administradores sabem que, mesmo tendo

uma boa teoria, ela não funcionará; é mais confiável apostar na experiência e intuição (LINDBLOM, 2009).

Lindblom (2009) considera que o método das comparações sucessivas é viável para a elaboração de políticas, visto que as mudanças graduais minimizam decisões erradas e consequências duradouras; além disso, o processo de sucessiva aproximação proporciona correções a cada reconsideração, facilitando a tomada de decisão. Desta forma, o autor elenca quatro vantagens deste modelo:

1. As decisões passadas fornecem conhecimento sobre as consequências prováveis de decisões semelhantes futuras;
2. Não é necessária uma tomada decisão abrupta e de passos muito grandes, acima da capacidade cognitiva do decisor, já que não se pretende uma solução final para um problema;
3. As previsões anteriores podem ser testadas à medida que se for avançando para os passos seguintes;
4. Permite a remediação dos erros passados com razoável rapidez.

Segundo Rua (1998), tanto o modelo racional-compreensivo quanto o incremental possuem falhas. Aquele erra pelo fato de considerar que a informação é perfeita e desconsidera as relações de poder na tomada de decisão. Já o incremental apresenta um viés conservador, que limita a busca por mudanças e inovações. Tenta suprir as falhas desses modelos e, ao mesmo tempo, aglutinar os pontos coerentes das duas abordagens. Sob o olhar de Etzioni (1967), surge a concepção do *mixed-scanning*.

2.4.2 Mixed-scanning

Etzioni é crítico da teoria racional e do incrementalismo de Lindblom. O modelo incrementalista, por ser conservador, não permite mudanças profundas; concentra o foco nas decisões de curto prazo e geralmente reflete os interesses dos mais poderosos e das organizações de maior poder (ETZIONI, 1967). Desta forma, o autor apresenta um modelo de “sondagem mista” ou “rastreo combinado” (*mixed-scanning*), que é uma combinação entre a eficiência (racionalismo) e o consenso — ajuste mútuo (incrementalismo).

Segundo Etzioni (1967), a abordagem de sondagem mista é um modelo flexível; a escolha pela abordagem racional ou incremental depende da situação, dos recursos materiais e do tempo — é uma questão de estratégia. Haverá situações em que o incrementalismo será o adequado, em outras, os tomadores de decisão precisarão usar uma abordagem mais completa

— racional. Nesta abordagem mista, a estratégia deve estabelecer diretrizes para a relação entre o uso do racionalismo e o do incrementalismo. O viés “racionalista” deve se basear no exame detalhado/exaustivo de apenas alguns setores para se tornar viável, e não do todo, como proposto pelo modelo do racionalismo. Para os demais setores, a leitura seria baseada nas noções do incrementalismo, através de uma revisão “truncada”.

Etzioni distingue dois tipos de decisões: as fundamentais ou estruturantes; e as incrementais ou ordinárias. Aquelas estabelecem os rumos básicos das políticas públicas de maneira ampla, proporcionando o contexto para as decisões incrementais (RUA, 1998). Dessa forma, na sondagem mista inicia-se por meio uma revisão e análise ampla do campo de decisão, sem uma análise exaustiva de cada alternativa, efetuando a comparação de alternativas para assim determinar as decisões estruturantes. A partir das decisões estruturantes, são elaboradas as incrementais, conforme o ajustamento mútuo, realiza-se uma análise detalhada de algumas alternativas específicas (RUA, 1998).

Em parte, a estratégia adotada na sondagem mista não é determinada por valores, nem pelas informações, mas pelas relações de poder que existem entre tomadores de decisão e pela posição à qual cada um pertence (ETZIONI, 1967). Segundo Etzioni (1967, p. 230), “em termos mais gerais, quanto maior a capacidade de controle de uma unidade, tanto mais abrangente a sondagem que ela pode assumir, e quanto mais dessa sondagem tiver, mais eficaz será a decisão”.

Etzioni (1967) indica que a tomada de decisão nos diversos países depende basicamente das suas condições. Em países totalitários, o racionalismo está mais presente, devido à dificuldade de obter consensos, enquanto em países democráticos, o incrementalismo é mais pertinente. Quanto à classificação entre países em desenvolvimento e as sociedades modernas, aqueles, por apresentar menor capacidade de controle que estas, tendem a focar no planejamento, tendo talvez que se arranjar mais fortemente no incrementalismo; já as sociedades modernas possuem maior nível de controle e tendem a planejar menos. “É mais fácil alcançar consenso em situações não críticas sobre incrementos similares a políticas estabelecidas do que ganhar apoio para uma nova política” (ETZIONI, 1967, p. 231).

2.4.3 *Político-burocrático*

Em seu livro intitulado *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, publicado em 1971 e reeditado em 1999, Graham Allison e Philip Zelikow versam sobre o processo decisório da política externa dos países, em particular os Estados Unidos. Nele, os

autores usam como base o episódio da crise dos mísseis em Cuba, em 1962, fato marcante da Guerra Fria. A crise dos mísseis em Cuba foi um evento protagonizado por Estados Unidos, Cuba e União Soviética. A partir das decisões tomadas pelos envolvidos neste evento, Allison e Zelikow argumentam que decisões entre nações — como se os governos fossem um ator único — estão equivocadas, já que desconsideram a importância e as motivações dos atores por elas concernidos.

Considerando a influência dos atores no jogo de poder das decisões, Allison e Zelikow (1971) elaboram uma análise baseada em três modelos de tomada de decisão: o modelo do ator racional; o do comportamento organizacional; e o da política governamental ou político-burocrático.

O modelo do ator racional seria uma condição em que o governo é percebido como um ator monolítico e unitário, que age tomando decisões de forma racional, ou seja, o decisor tem total conhecimento das suas alternativas e das suas consequências, além de ter clareza em matéria de metas e objetivos (ALLISON; ZELIKOW, 1971). De acordo com os autores, após a análise das alternativas, realiza-se a escolha de uma delas, a qual leva em conta a maximização de valor dentro de uma escala de utilidade. Segundo Rua (1998), este tipo de análise, conceitualmente, se assemelha ao conceito de “concorrência perfeita” da economia, que não existe na realidade visto que a racionalidade humana é incapaz de processar todas as informações.

Neste modelo, a ação governamental é fruto de um tomador de decisão racional (racionalidade absoluta e abstrata) e único. No entanto, uma análise mais acurada permite entender que o processo decisório apresenta inúmeras ambiguidades e que o governo e o Estado não são unitários, mas o resultado de várias instituições que têm seus próprios objetivos e interesses (RUA, 1998). Para dar conta desta lacuna, Allison e Zelikow (1971) propõem o modelo do comportamento organizacional.

Este modelo considera que as decisões governamentais partem das inúmeras organizações do grupo decisor, cada uma com suas tarefas críticas, capacidades específicas, programas e repertórios; o output organizacional destas organizações é o que determina a ação governamental (BIGNETTI, 2009). Segundo Allison e Zelikow (1971), o comportamento organizacional depende das decisões de seus líderes e das rotinas estabelecidas pelas organizações em um tempo t , sendo que o comportamento no tempo t pode ser explicado pelo comportamento no tempo $t-1$.

Allison e Zelikow (1971) apresentam três proposições básicas para explicar o comportamento das organizações: 1) as capacidades organizacionais influenciam as escolhas governamentais; 2) as organizações buscam escolhas alinhadas às suas capacidades especiais e à sua cultura organizacional; 3) a implementação das escolhas resulta em rotinas previamente estabelecidas e procedimentos operacionais padrão (BIGNETTI, 2009). Neste modelo, o governo identifica os problemas através dos outputs das organizações, ou seja, as informações fornecidas pelas organizações fazem parte do campo de decisão, sendo que cada organização tem o seu ponto de vista e seus interesses relacionados a um determinado problema, cujas soluções precisam ser ajustadas conforme os procedimentos operacionais padronizados e as rotinas organizacionais (RUA, 1998).

Por fim, no modelo da política governamental ou político-burocrático, as decisões e as ações governamentais são consequência de um resultado político, onde os diferentes membros individuais do governo barganham seus interesses (BIGNETTI, 2009). O viés econômico sai de cena para dar espaço ao jogo de poder político, pois a administração pública é constituída por vários núcleos de poder, os quais favorecem interesses pessoais ou de grupos, fazendo-se valer das leis e regulamentações; as escolhas são resultado de negociações, conflitos e confusões entre os membros tomadores de decisão (ALLISON; ZELIKOW, 1971).

Segundo Allison e Zelikow (1971), a formulação de políticas resulta do interesse dos diversos atores envolvidos, não havendo racionalidade linear nas decisões. Algumas podem se mostrar pouco racionais, por “troca de favores” entre os envolvidos, ou seja, um ator pode aceitar uma escolha desfavorável para determinada política, mas que lhe pode servir como elemento de barganha em outra. Cada indivíduo possui interesses em um determinado campo de decisão; eles podem representar objetivos e interesses organizacionais ou satisfazer interesses próprios e pessoais, sendo que o que determina as escolhas é o poder e as habilidades políticas dos indivíduos, e não a excelência técnica de cada alternativa ou as rotinas organizacionais (RUA, 1998).

Conforme Pereira e Toni (2002), há pelo menos três fatores importantes que influenciam nas decisões neste modelo: as vantagens de barganha, as habilidades dos atores em usar barganha, e o desejo de utilizar as vantagens da barganha.

2.4.4 Anarquia organizada

Modelo idealizado por Cohen, March e Olsen (1972), é também conhecido como modelo “lata de lixo”. Nele, um elemento importante é a questão da ambiguidade. Os objetivos

e os procedimentos são pouco claros, o que não é sinônimo de ineficácia, mas que apresenta muita dificuldade de controle e liderança (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

De acordo com Lousada e Valentim (2011), neste modelo as organizações não apresentam transparência no campo das decisões; as alternativas utilizadas para uma tomada de decisão não são sistematizadas, são mal definidas e incoerentes, além de não ter bem definidos os processos e procedimentos, o que gera falta de entendimento e insegurança dos implicados.

Segundo Choo (2003), neste modelo, os participantes no processo de tomada de decisão apontam problemas e soluções; a escolha acontece quando problemas e soluções coincidem. As decisões podem ser tomadas de três maneiras:

- 1) Resolução: a tomada de decisão acontece mais lentamente, somente depois de se pensar sobre o problema por determinado tempo;
- 2) Inadvertência: a tomada de decisão acontece mais rapidamente e incidentalmente, possibilitando que outras escolhas sejam realizadas;
- 3) Fuga: não há resolução do problema, pois os problemas abandonam a escolha.

De acordo com Cohen, March e Olsen (1972), uma anarquia organizada apresenta basicamente três características: 1) as organizações operam sobre uma base de objetivos e preferências inconsistentes e mal definidos, ainda que uma organização perceba preferências através de sua ação, e não ao contrário; 2) as tecnologias e os processos organizacionais são pouco claros e obscuros, pouco compreendidos pelos membros da organização; 3) a participação nas decisões ocorre de maneira fluida e parcial, ou seja os participantes variam na quantidade de tempo e no esforço que dedicam para uma determinada decisão, além de que eles mesmos variam de um momento para outro.

Este modelo não tem a preocupação de orientar seus processos decisórios através de etapas racionais e ordenadas. Aqui, a decisão é uma consequência de estímulos ambíguos, lançados de maneira independente e acidental, por isso a metáfora da lata de lixo. Nesta metáfora, as decisões são tomadas por falta de intencionalidade na ação organizacional (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

Outra concepção que o modelo da anarquia organizada traz é a noção de sistema debilmente articulado. Este demonstra que os integrantes e os diferentes momentos de decisão são fragilmente conectados uns aos outros. March e Simon (1958) usam outra expressão — mundo vazio — onde grande parte dos eventos é desconectada da maioria de outros eventos; as conexões causais são a exceção e pouco comuns.

3 Considerações finais

Neste artigo foram revisados os contributos de quatro modelos teóricos acerca da tomada de decisão na administração pública, que permitiram observar como as escolhas acontecem e os condicionantes que influenciam na escolha das políticas públicas e das ações governamentais. Não há um modelo perfeito ou mais padronizado, que se adapte a todas as situações. O que se pode perceber é uma complementaridade dos modelos estudados neste trabalho, e que as características de um determinado modelo podem estar mais presentes em um determinado setor devido às suas peculiaridades.

A escolha pelo modelo que pode ser usado para guiar as decisões administrativas dependerá das circunstâncias e da estratégia administrativa. Ou seja, um modelo pode ser mais pertinente que os demais dependendo da condição que cerca a tomada de decisão e a estratégia. Entretanto, deve-se considerar que os modelos abordados aqui não esgotam o assunto; conseqüentemente, não permitem contemplar todas as nuances presentes nas tomadas de decisão no setor público.

Um ponto importante é que os modelos estudados demonstram que a tomada de decisão apresenta ‘vícios’ e desvios de interesse. Em algumas situações, as decisões são tomadas de forma a não considerar os objetivos da instituição/setor como elemento central, mas em função de interesses escusos.

Uma reflexão final, à qual o presente trabalho não conseguirá responder, é a seguinte: embora atualmente na esfera pública o processo de planejamento³ esteja em certa medida estruturado, permitindo uma padronização na elaboração de políticas públicas, o processo decisório pode operar de forma aleatória? Ou seja, pode não haver, em determinados setores públicos, processos de tomada de decisão padronizados, alinhados aos mecanismos de planejamento?

Referências

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. London: Pearson, 1971.

ANSOFF, H. I. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1990.

ANTHONY, R. N. **Planning and control systems**: a framework for analysis. Boston, Harvard University, 1965.

³ Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 5, n. 2, p. 3-19, jul./dez. 2022

BIGNETTI, L. P. A essência do processo decisório: comentário sobre a obra de Graham Allison. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, São Leopoldo – RS, v. 6, n. 1, art. 74, p. 71-71, 2009.

BRIM, O. G. *et al.* **Personality and decision processes, studies in the social psychology of thinking**. Redwood City – CA: Stanford University Press, 1962.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. São Paulo: Senac, 2003. 426 p.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca - NY, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CUNHA, M. *et al.* **Manual de comportamento organizacional e gestão**. 2. ed. Lisboa: Editora Rh, 2003.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. São Paulo: Futura, 2000.

DAVIS, M. W. **Applied decision support**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1988.

DAVIS, G. B.; OLSON, M. **Sistemas de información gerencial**. Bogotá: McGraw-Hill, 1987.

DUTRA, A. S.; MACHADO, J. A. D.; RATHMANN, R. Alianças estratégicas e visão baseada em recursos: um enfoque sistêmico do processo de tomada de decisão nas propriedades rurais. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco-AC. **Anais [...]**. Rio Branco-AC: SOBER, 2008. v. I. p. 1-20.

ETZIONI, A. Mixed scanning: a “third” approach to decision-making. **Public Administration Review**, Washington – DC, v. 27, n. 5, dez. 1967. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/235356796_Mixed-scanning_A_Third_Approach_to_Decision-making. Acesso em: 27 nov. 2018.

FERREIRA, V. R. de M. **Psicologia econômica**. Estudo do comportamento econômico e da tomada de decisão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FREITAS, H. *et al.* **Informação e decisão: sistemas de apoio e seu impacto**. Porto Alegre: Ortiz, 1997.

GASSON, R. Goals and values of farmers. **Journal of Agricultural Economics**, Ashford, v. 24, n. 3, p.521-537, 1973.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

LINDBLOM, Charles E. The science of "muddling through", **Public Administration Review**, Washington – DC, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. Disponível em:

<https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2018.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009. cap. 5.1, p. 161-180.

LOUSADA, M.; VALENTIM, M. L. P. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 147-164, jan./mar. 2011.

MACHADO, J. A. D. **Análisis del sistema información-decisión en agricultores de regadío del Valle Medio del Guadalquivir**. 1999. 307 f. Tese (Doutorado em Economia Agroalimentar) - Universidade de Córdoba, Córdoba, Espanha, 1999.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. Nova Iorque: Wiley, 1958.

MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THÉORÊT, A. The structure of 'unstructured' decision processes. **Administrative Sciences Quarterly**, [s. l.], v. 21, n. 2, p. 246-275, jun. 1976.

NANTES, J. F. D.; SCARPELLI, M. Gestão da produção rural no agronegócio. *In*: BATALHA, M. O. (coord.). **Gestão agroindustrial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PEREIRA, B. A. D.; TONI, D. A busca da racionalidade multidimensional da organização através da teoria da configuração. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 8, n. 5, p. 1-15, 2002.

RAMOS, P. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. *In*: RAMOS, P. (org.), **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. Brasília: Nead, 2007.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. (Coleção Relações Internacionais e Política). 20 p. Disponível em: http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisede politicaspublicas.pdf. Acesso em: 03 nov. 2018.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SIMON, H.A., **Administrative behaviour**. Glencoe, Ill.: Free Press, 1945.

SIMON, H. **The new science of management decision**. New York: Universidade de Michigan, 1960. 175 p.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965. 311 p.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979. 311 p.

SIMON, H. A. **La nueva ciencia de la decisión empresarial**. Buenos Aires: El Ateneo, 1982.

SIMON, H. A. **Decision making and problem solving**. Washington: National Academy Press, 1986.

SOCIETY FOR JUDGMENT AND DECISION MAKING - SJDM. **Decision theory**. Disponível em: http://pespmc1.vub.ac.be/asc/decisi_theor.html. Acesso em: 26 abr. 2015.

WITTE, E. Field research on complex decision-making processes - the phase theorem. **International Studies of Management and Organization**, Philadelphia – PA, v. 2, p. 156-182, 1972.