

# **Discutindo o Processo Decisório**

## **A Contribuição dos Principais Modelos de Análise**

### **I - INTRODUÇÃO**

A tomada de decisões, e os processos de tomada decisão, têm sido historicamente alvo de diversos estudos, tanto no contexto da administração quanto fora deste. Diversos autores de diversas tendências contribuíram de maneira significativa para enriquecer as análises sobre esta temática. Isto acontece, marcadamente, a partir dos estudos de Hebert Simon, publicado em seu "*Administrative Behavior*", onde o autor tratou de desfazer uma série de equívocos dos clássicos sobre a racionalidade no processo decisório.

Desfeitos tais equívocos, que davam à tomada de decisão uma simplicidade "quase irracional", proliferaram-se uma diversidade de outras publicações que, de uma forma ou de outra, passaram sempre a considerar as limitações da racionalidade no processo decisório tradicional apontadas por Simon - sendo este um ponto em comum em quase todas as obras atuais que tratam do assunto. Assim, psicólogos, sociólogos, cientistas políticos, entre outros, têm se preocupado com o tema e dado diferentes abordagens.

Entre os diversos enfoques dados nos estudos de decisão e processos decisórios podem se destacar o comportamental que se contrapõe à razão; o incremental que pretende ser mais plural e de mais fácil operacionalização; e o da decisão política que considera as perspectivas de poder e influência e a contraposição com a decisão meramente técnica, entre outros que mais se complementam do que divergem entre si.

O objetivo deste texto é, então, o de analisar apenas de forma descritiva, sem a pretensão de aprofundar em detalhes ou esgotar o assunto, alguns aspectos relevantes das abordagens racional, comportamental, incremental e política, sintetizando as idéias centrais de cada uma, sob o ponto de vista de autores consagrados que discutiram e propuseram modelos de análises da decisão e dos processos decisórios.

### **II - A PERSPECTIVA DA RACIONALIDADE E O MODELO COMPORTAMENTAL DE TOMADA DE DECISÃO**

Para tratar a questão do processo decisório é preciso levar em conta os aspectos da racionalidade que o cercam. Dessa forma, as discussões que se seguem já pressupõem a inexistência do processo decisório puramente racional, na forma de um algoritmo de funcionamento estritamente uniforme. Isso se deve ao fato de o processo decisório ser permeado de variáveis abstratas, que podem levar decisões semelhantes a produzirem resultados completamente diversos.

Segundo SIMON (1971:64) "uma teoria das decisões administrativas terá, forçosamente, que se preocupar de certa maneira com os aspectos racionais da escolha". Entretanto, mesmo na operacionalização do processo decisório racional, conforme se encontra teoricamente definido, o grau de racionalidade que o permeia pode ser relativizado por causa da introdução involuntária de ações comprovadamente comportamentais, por parte do tomador de decisões, o que é inerente à própria natureza humana.

Segundo MOTTA (1988:81) a decisão sob a perspectiva da racionalidade, no âmbito das organizações, é baseada no pressuposto de que o fluxo de produção e análise de informações "ocorrerá num processo seqüencial em que os participantes contribuirão eficientemente e desinteressadamente para o melhor desempenho organizacional".

Nesse sentido, o processo decisório racional poderá estar configurado da seguinte forma:

- **Detecção do problema** - Efetuado através dos sensores que as organizações possuem e que possibilitam aos administradores tomar conhecimento das disfunções organizacionais que as levam a caminhos diferentes dos planejados, comprometendo, assim, a consecução de suas metas.
- **Início do fluxo de produção do processo decisório:**
  - **Coleta de informações** - Representa a fase de diagnóstico, que possibilita a reunião da maior quantidade de dados possíveis, a partir dos quais os planos serão elaborados.
  - **Análise criteriosa de informações** - Representa o estabelecimento de uma correlação das informações coletadas com variáveis presentes no ambiente, promovendo uma classificação e análise das informações, a fim de atribuir-lhes relevância para serem utilizadas na solução do problema.
  - **Identificação das alternativas** - Deve-se buscar alternativas através do mais variados mecanismos: brainstorming, concursos, consultorias, benchmarking etc. Deve-se eleger um critério para julgamento das alternativas propostas, através de uma lista de quesitos com pesos e importância para a organização (ex.: custo, prazo, resultado).
  - **Opção pela melhor alternativa** - Aplicado o critério de seleção da melhor alternativa, segundo um mecanismo pré-definido por um grupo representativo, que possa assegurar a legitimidade da escolha, faz-se efetivamente a escolha.
  - **Consecução dos objetivos organizacionais** - Através da implementação da alternativa tida como sendo a melhor, espera-se que isso redunde na consecução dos objetivos organizacionais no tempo previsto.

É evidente que nas organizações existem decisões que podem ser tomadas segundo essa metodologia. Segundo a tipologia defendida por THOMPSON & TUDEN (1959), esse tipo de decisão é classificado como decisão computacional, requerendo para que sejam tratadas como tal, que os resultados e as relações de causa e efeito sejam conhecidas com precisão. Para SIMON (1971), essas são as decisões que podem ser classificadas como programadas, porque são rotineiras e repetitivas.

Ao longo da história da administração, esse tipo de decisão já fora de responsabilidade do homem. Entretanto, com o advento de avançadas tecnologias de coleta, processamento e análise de informações (notadamente a automação e controle de processos, informática e robótica, todos elementos componentes do que se convencionou denominar inteligência artificial), essa tarefa foi transferida para as máquinas e sistemas, mais capacitados, inclusive, para conferir a precisão e rapidez em níveis que ao homem são impossíveis.

As decisões não-programadas, definidas por SIMON (1971) como sendo aquelas que podem ser determinantes dos resultados empresariais, são imprevisíveis e o seu processo requer o uso da capacidade humana de análise e síntese. Não podem ser delegadas às máquinas, pois exigem também discernimento e criatividade. Na tipologia de THOMPSON & TUDEN (1959) essas decisões podem ser classificadas como sendo do tipo por inspiração, já que são incertas tanto as preferências sobre possíveis resultados quanto as crenças sobre relação de causa e efeito.

MOTTA (1988) classifica algumas variáveis tidas como restrições ao alcance dos objetivos organizacionais através das decisões baseadas na lógica da racionalidade:

- **Variáveis humanas:** motivação, conflito, personalidade
- **Variáveis políticas:** auto-interesse e agrupamento de poder
- **Variáveis sociais:** grupos de referência

Segundo o autor, uma ação no sentido de reduzir ou eliminar as restrições é a socialização do indivíduo, buscando adequá-lo aos meios que levarão aos fins. Daí não podermos explicar comportamento administrativo por variáveis não organizacionais, isto é, a postura do elemento na organização deve ser analisada levando-se em consideração as variáveis organizacionais, pois diferentemente disso, poderá levar a resultados incompatíveis com o perfil do empregado, e portanto, inexplicáveis.

Uma das dificuldades de utilização de processos decisórios genuinamente racionais é a multiplicidade de tarefas desempenhadas pelo tomador de decisões. MINTZBERG (1973) afirma que os dirigentes gastam a maior parte do tempo freqüentando e conduzindo reuniões, realizando trabalho diversificado e intercalado com interrupções. As técnicas analíticas de decisão, após serem recebidas com entusiasmo, são expulsas pelas portas dos fundos da empresa.

Para ele, o que prevalece são aspectos ligados à intuição no processo decisório. Ratificando isso, MOTTA (1988) diz que o trabalho do executivo é mais diversificado do que se pode inferir a partir de modelos que mostram um indivíduo voltado para formulação de políticas, planejamento e estratégias organizacionais.

Sendo assim, é preciso que haja na organização pessoas realmente intuitivas. A intuição é vista como um impulso para a ação em que não se faz uso do raciocínio lógico e é tida como altamente impregnada dos conhecimentos e experiências acumulados pelo indivíduo.

Esse cartesianismo que impregna o modelo racional de tomada de decisão, "apoiado em métodos quantitativos" vem sendo destituído pela proposta do modelo comportamental baseado no uso da intuição na tomada de decisão (Vergara, 1991).

Idéias propostas pela psicologia contemporânea de divisão do cérebro em hemisfério direito e hemisfério esquerdo têm sido utilizadas para explicação do racional e não-racional na administração. O hemisfério esquerdo é responsável pelas funções lógicas, racionais e analíticas; o direito, pelas não-lógicas, impulsivas, criativas e intuitivas. A partir disso, VERGARA (1991) afirma que a intuição "é a chave que tem aberto espaço para a aceitação de mulheres executivas" em grandes organizações, porque elas são consideradas "intuitivas, e pessoas intuitivas fazem avaliações dos negócios com mais facilidade" (p.124).

VERGARA (1993) faz uma série de considerações, buscando explicar a intuição como elemento do processo decisório e as manifestações nas ações das pessoas:

- a) O homem é considerado sujeito e objeto no processo, considerando que a informação é vital no processo decisório e que pode ser gerada pela via tecnológica. Entretanto, é o homem que cria e interage com o acervo tecnológico.
- b) Existe uma ordem implicada que é o que vemos normalmente, como as cenas no palco de um teatro. Aparece nos seres humanos como se fosse a realidade, mas é apenas a manifestação. E uma ordem explicada que gera a ordem implicada. São os bastidores. É holográfica. Tudo é interconectado, interpenetrante.
- c) O holograma: É uma fotografia sem lentes. Quando o registro fotográfico é exposto a um feixe de luz coerente, como o laser, uma imagem tridimensional aparece. Bilhões de bits de informações podem ser armazenados em espaço diminuto. Qualquer pedaço pode reconstruir a imagem inteira.

d) Existem vários níveis de consciência e conhecimento:

- Níveis pré-mentais ou subconscientes
  - Nível 1: corpo físico e o cosmo material
  - Nível 2: funções biológicas
- Mentais e autoconscientes
  - Nível 3: a mente e o que está próximo dos 5 sentidos (intelecto, ego mental, pensamento operacional)
  - Nível 4: é uma forma mais elevada, mais sutil da mente, que inclui a intuição, processos arquetípicos, consciência panorâmica e penetrante, extrapolando os limites ordinários do ego, da mente/intelecto e do corpo.
- Níveis transmentais, superconscientes, morada da intuição
  - Nível 5: domínio da transcendência, da intuição radical, da liberação beatífica do infinito, da sabedoria
  - Nível 6: é a morada absoluta da consciência, o limite infinito do ser, a natureza e a fonte de cada nível da hierarquia.

e) Mente e realidade: A mente inclui pensamento, sentimento, desejo, vontade, atenção e outros elementos, que fluem uns dos outros, formando uma rede de implicações e explicações. Matéria é aquela forma de energia passível de ser captada pelos órgãos dos sentidos. Está sujeita a determinados tipos de leis. É ordem explicada.

A partir dessas considerações, a autora diz que o funcionamento da intuição se dá através do acesso direto à ordem implicada, que opera fazendo a varredura de uma mancha holográfica por meio de uma atenção difusa que não impõe sobre ela noções pré-concebidas. Intuições específicas chegam até nós como totalidades difusas para as quais, de início, podemos ter dificuldades em achar explicações ou fornecer razões. Simplesmente, sabemos alguma coisa.

Para essa autora, não há decisões racionais (cartesianas) porque:

1. Racionalidade é uma forma de organização do pensamento que não é única, logo existem várias racionalidades
1. Sensações, emoções, sentimentos interferem no processo
1. Intuição também interfere e ela transcende o racional

Isso leva a crer que as habilidades do bom tomador de decisão segundo esse modelo, são naturais e independentes da formação intelectual do indivíduo, embora esse último quesito possa contribuir para a maximização do uso de suas potencialidades.

MOTTA (1988), mais objetivo, diz que o processo decisório baseado na intuição se dá através do uso ativo dos instintos e percepções individuais. Isso produz a decisão que, apesar de intuitiva, não se baseia ou contradiz a lógica dos fatos conhecidos e sistematizados, porque estão sempre em conformidade com o senso comum, o juízo pessoal e pautada pela simplicidade.

### **III. A ABORDAGEM INCREMENTAL**

Assim como a teoria comportamental, os incrementalistas assumem que existem limitações de natureza compreensiva na análise de problemas sociais. O tomador de decisão não alcança grau completo, ou mesmo, significativamente elevado de percepção, quer seja do universo de alternativas possíveis, suas conseqüências, valores envolvidos, etc.

Dessa forma, a abordagem incremental também vem questionar os pressupostos da visão racional de decisão. Considerado irrealista, pretensioso e de pouca utilidade para o tomador de decisão, o modelo racional é substituído por uma abordagem mais sintonizada com o cotidiano do decisor. A partir da constatação das limitações inerentes ao processo em que se insere o agente de decisão e à posição que ocupa, busca-se um método de maior praticidade e capaz de reduzir a complexidade da realidade que o permeia.

Inseridos numa realidade social complexa e marcada pela diversidade de atores, o decisor não se isenta dos conflitos e discordâncias em torno de objetivos e variáveis relevantes. Tais conflitos se manifestam até mesmo a nível individual e somam-se à limitação de percepção quanto a multiplicidade de opiniões e alternativas. Dessa forma, o processo decisório acaba se realizando sem que ocorra uma clarificação prévia de todos os objetivos.

Sendo assim, os incrementalistas assumem que a seleção de valores e a análise empírica não se realizam distintamente no tempo e sem influência mútua. Ao contrário, valores e políticas são escolhidos simultaneamente e num processo marcado pela interdependência.

Mas para LINDBLOM (1959), o tomador de decisão, mesmo de posse de um grupo de valores e objetivos amplamente aceitos e hierarquicamente bem definidos, concentrará sua atenção em valores marginais. Os valores relevantes para sua escolha serão os incrementais e não os de formulação geral, visto que se constituirão naqueles através dos quais o decisor realizará a diferenciação entre duas ou mais alternativas de ação.

Por outro lado, ETIZIONI (1967) chama a atenção para a dualidade existente entre decisões de formulação geral ou fundamentais e processos marginais. Para o autor, o modelo desenvolvido por LINDBLOM (1959) minimiza a importância das decisões fundamentais e supervaloriza as de natureza incremental. Apesar de serem em maior número, as decisões incrementais apresentam menor relevância que as fundamentais.

Se por um lado são os processos marginais os que desenvolvem e especificam decisões fundamentais, por outro há de se considerar que na falta dessas últimas, a seqüência incremental perde seu sentido, uma vez que seu valor cumulativo é afetado pelas formulações fundamentais. Além disso, seria um engano pensar que decisões fundamentais são uma exceção. Em determinados contextos, como no caso de conflito bélico entre nações, decisões incrementais não se aplicariam. A própria cadeia de incrementos deve ser entendida enquanto uma sucessão de decisões fundamentais e marginais, onde uma decisão anterior assume o caráter de básica para a posterior e assim sucessivamente. (ETIZIONI, 1967)

Esse encadeamento leva os incrementalistas a rejeitarem o pressuposto racional de que meios e fins são esferas distintas e independentes de escolha. Assume-se, seguindo enfoque semelhante ao de SIMON (1971), que a definição entre meios e fins se dá simultaneamente. Com isso, sua distinção só seria possível de maneira marginal ou incremental, o que faria do enfoque racionalista uma abordagem limitada e inapropriada.

Dessa maneira, a forma de avaliação de políticas também assume contornos diferentes. A validade de uma política é demonstrada paralela e comparativamente, através de sua descrição e de políticas alternativas. A reflexão tem como centro de análise não a argumentação de que objetivos estão sendo atingidos, mas a de que uma política é preferível à outra. A esfera de validação reside na concordância em termos das políticas em si, e não de valores/objetivos.

No modelo incremental uma política pode ser classificada como adequada ou não independentemente da existência de concordância entre os agentes decisores em termos de valores e objetivos, ao passo que no modelo racional não. Os incrementalistas, como afirma ETZIONI (1967), procuram um método capaz de descentralizar e democratizar decisões. Percebe-se que tal enfoque permite a concordância e mesmo a convivência de diferentes ideologias dentro de um mesmo grupo social, visto que, ainda que existam divergências de orientação e princípios, pode haver o consenso em torno da validade de propostas concretas específicas.

Além disso, outra característica do modelo incremental seria a elevada capacidade de aprimoramento e adaptação. Operando através de um processo de "ajustamento mútuo", as políticas seriam mais sensíveis aos diversos grupos de interesse envolvidos. Esse ajuste recíproco, segundo LINDBLOM (1959), seria mais "penetrante" e "persistente" que as formas de negociação entre grupos.

No entanto, para ETZIONI (1967) não se deve perder de vista que as decisões tomadas irão refletir a composição de forças dentro do organismo social, tendendo assim para os interesses dos grupos mais poderosos e bem articulados. Além disso, o processo de decisões marginais pode servir como "reforço ideológico" das forças anti-inovação. Trabalhando com o curto-prazo e com um número limitado de variáveis, o modelo incremental acaba por negligenciar "inovações societárias básicas", assumindo assim caráter marcadamente conservador.

Na perspectiva incremental não se busca trabalhar com todas as opções viáveis, mas sim com aquelas que diferem em menor grau, ou seja, marginalmente da política em questão. Dessa forma, a exclusão de variáveis no modelo incremental não é acidental, como pressupõe a abordagem racionalista, mas sistemática e deliberada.

Para LINDBLOM (1959), ao concentrar sua análise na esfera das variações incrementais, o tomador de decisão consegue elevar sua capacidade de compreensão não apenas porque trabalha com um número menor de alternativas, mas também por conceber as políticas como um construto encadeado entre passado e presente, abrindo espaço para o recurso a "insights", informações e experiências acumuladas; como também considera MOTTA (1988) ao tratar da intuição no processo decisório.

Além disso, visualizado enquanto série cronológica, o processo de decisão incremental assume um caráter de contínuo "fazer e refazer". As políticas passam a ser consideradas não como o passo final, mas uma aproximação sucessiva em direção ao objetivo almejado, o qual, por sua vez, também se transforma continuamente.

Nesse ponto, novamente as abordagens incremental e comportamental compartilham pressupostos na medida em que rompem com o paradigma racional da escolha "ótima/máxima". Na primeira, no entanto, a opção pela escolha "satisfatória" assume um caráter dinâmico. Cabe ao decisor, ciente de que apenas parte do que deseja será alcançado e de que conseqüências não antecipadas se produzirão, promover continuamente mudanças/ajustes incrementais.

No entanto, segundo ETZIONI (1967), nada diz à priori que as medidas adotadas irão produzir frutos no sentido da acumulação, podendo ocorrer tanto um retorno ao ponto inicial quanto uma dispersão de esforços. Além disso, a circularidade no modelo incremental poderia advir de seu enfoque no curto-prazo: o que seria uma piora no tempo imediatamente presente, e com isso, opção descartável pelos processos marginais, poderia se transformar num avanço no longo-prazo.

Tentando construir uma abordagem capaz de superar as limitações observadas tanto no modelo racional quanto no incremental, ETZIONI (1967) desenvolve o chamado "mixed-scanning ou rastreamento combinado". A idéia é, através



da combinação das duas perspectivas reduzir o conservadorismo e os horizontes estreitos dos processos marginais, bem como trazer a visão racional para bases mais realistas e exequíveis.

Para tanto, o autor explora o dualismo entre os dois enfoques e também entre as decisões fundamentais e incrementais. Da abordagem racional extrai-se uma visão mais ampla sobre a realidade em análise e na qual se incorpora o longo-prazo, enquanto do modelo incremental herda-se a análise detalhada de pequenos segmentos.

Com isso, adquire-se um caráter flexível, através do qual torna-se possível não só "a combinação de vários níveis de rastreio, mas também se propicia um conjunto de critérios para situações em que se deve enfatizar um ou outro nível" (ETZIONI, 1967:10). Para o autor essas se constituem nas duas vantagens básicas do "mixed-scanning" sobre as demais perspectivas.

O que se percebe é que, quer seja através do modelo incremental, quer seja através do "mixed scanning", busca-se uma superação do modelo racional através de uma leitura mais pragmática da realidade decisória. Para LINDBLÖM (1959), as mudanças incrementais têm um caráter eminentemente prático, ainda que modesto em relação às soluções oferecidas pelas grandes teorias, mas extremamente útil e sintonizado com a realidade em que se inserem os decisores.

Incorporando pressupostos da abordagem comportamental, na perspectiva incremental os decisores só podem ser entendidos enquanto atores sociais, ou seja, elementos dotados de limitações cognitivas que se encontram em contínua interação com outros agentes e a construção social em que se inserem. A idéia é estruturar processos decisórios de forma que o centralismo dê lugar à manifestação da pluralidade societal. Nesse sentido, o modelo incremental assume um caráter tanto descritivo (baseado sobretudo na experiência das democracias modernas) quanto normativo (como deve ser), ainda que, como destaca ETZIONI (1967) depreenda-se e incorra em várias distorções.

#### **IV - O MODELO POLÍTICO DE DECISÃO E UMA PERSPECTIVA DO PODER**

Em meio às discussões sobre uma série de limitações de modelos de processos decisórios, BACHARACH e BARATZ (1963) sugerem a necessidade de um modelo que permita analisar tanto a tomada de decisão quanto a não-decisão, levando-se em consideração aspectos como poder, força, influência e autoridade.

Com vistas a assentar as bases desse modelo, os autores buscam esclarecer que atributos dariam base para qualquer estudo de decisão/não-decisão e as diferenças essenciais entre os mesmos. Propõem também uma demonstração de como tais conceitos poderiam ser utilizados de forma sistemática e eficiente.

Na busca de elucidar esta proposta, então, os autores supõem - e demonstram - que o poder não é posse de alguém, e sim é relacional. Para que ele exista é necessário que haja um conflito de interesses entre duas ou mais pessoas ou grupos, e que um ou uma parte se curve aos interesses ou desejos da outra, mediante aplicação de sanções. BACHARACH e BARATZ (1963) identificam como sanções tanto as recompensas quanto as ameaças de penalidade.

É necessário ao resultado dessa sanção que a pessoa em posição de subordinação tenha consciência daquilo que se espera dela, e conheça as alternativas e resultados da obediência e da desobediência. Também é necessário que a pessoa perceba a sanção como efetivamente ameaçadora e esteja convencida de que ela não é vã: seria mesmo imposta no caso de desobediência; e, finalmente, que a pessoa tenha mais estima pelo valor que seria sacrificado do que pelo valor que seria promovido no caso de desobediência.

Os autores asseveram ainda a necessidade de se levar em consideração o peso do poder, ou seja, o grau em que os valores são afetados e sua amplitude, bem como o número de pessoas afetadas. O poder só é exercido quando pode haver resistência e ela não ocorre, de modo que, entrar por caminhos nos quais ela não exista, ou evitá-la, não seria exercício de poder.

Com base na polêmica sobre as perspectivas dos sociólogos e cientistas políticos - elitistas e pluralistas, respectivamente - BACHARACH & BARATZ (1963) abordam diversos aspectos sobre o "locus" do poder, as fontes de poder e as divergências e consensos entre essas duas correntes. É nesse contexto que o autor introduz uma análise que contribui para se tecer uma relação entre poder e decisão. Na medida em que os pluralistas defendem que o poder é amplamente difuso, eles "*concentram sua atenção, não nas fontes de poder, mas em seu exercício, acreditam que poder significa 'participação na elaboração de decisões' e pode ser analisado somente depois de 'um exame cuidadoso de uma série de decisões concretas'*". BACHARACH & BARATZ (1963:49)

Assim, ao invés de se preocuparem com os "poderosos", essa vertente se preocupa em: selecionar para estudo um certo número de decisões políticas "chaves" - importantes - em oposição às "rotineiras" - não importantes; identificar as pessoas que tomam parte ativa na elaboração de decisões; obter um relatório completo de seu comportamento durante o período em que o conflito estava sendo resolvido; e determinar e analisar o resultado específico desse conflito.

A primeira limitação desse modelo é que não se oferece um critério objetivo para a distinção entre questões "importantes" e "não-importantes" surgidas na arena política. A segunda, é que o modelo não considera o fato de que o poder pode ser exercido por meio da restrição de elaboração de decisões a questões relativamente "seguras", que não ameace o próprio poder. Também nesse contexto está o fato de não se admitir espaço para o exercício do poder através da não-decisão.

Em relação à primeira limitação citada, o autor defende que é necessário fazer distinções claras e objetivas entre questões importantes e não-importantes, levando-se em consideração a "mobilização de viés" das organizações, "os valores dominantes, os mitos, os rituais e instituições políticas que tendem a favorecer os interesses de um ou mais grupos, relativamente a outros". Sugerem que se leve em consideração que "na medida em que uma pessoa ou grupo - consciente ou inconscientemente - cria ou reforça barreiras à ventilação pública dos conflitos - ou manifestação destes -, esta pessoa ou grupo tem poder", (BACHARACH & BARATZ, 1963:50) o que não é considerado tradicionalmente. E, finalmente, sugerem que se considere também a característica das organizações de canalização e exploração de alguns conflitos e a supressão de outros. Acreditam que estas sugestões poderiam a levar a um modelo que permitisse melhor visualização e análise do processo de decisão e suas nuances políticas.

LINDBLOM (1980), numa perspectiva mais ampla da decisão política, discute questões diferentes das discutidas por BACHARACH E BARATZ (1963). Para se estudar o processo de decisão política o autor coloca que análises têm sido procedidas verificando-se "*como surgem os problemas de decisão política, e como chegam à agenda das autoridades governamentais; em seguida, como as pessoas formulam os temas da ação governamental, como se processa a subsequente ação legislativa, ou de outra natureza; como os administradores aplicam a política escolhida e, finalmente, no término do processo, como essa política pode ser avaliada*".

As análises em torno desta proposta são reveladoras de uma série de aspectos relevantes no processo político de decisão. Mas, segundo o autor, "*o processo decisório pode explicar em parte 'como' os governos procuram atingir seus vários objetivos políticos, mas não 'por que' escolhem esses objetivos*". O autor assevera que essa ordenação do processo em etapas bem definidas e a simplicidade aparente de que se reveste, não condiz com a realidade, tendo a decisão política um caráter complexo e desordenado. Também a avaliação do processo, ou seja, de seus resultados, possui estas características de complexidade e desordenação.

O tema central discutido por LINDBLOM (1980) é, então: se o processo de decisão política deve estar permeado de política em sua essência, ou se deve estar baseado em análise técnica de fatos e dados. Além disso, discute-se a possibilidade de que haja um complemento entre política e análise.

A análise técnica está presente em todos os sistemas políticos, de forma mais ou menos intensa e de acordo com características peculiares a tais sistemas. Embora as atividades de análise técnica - reunião de fatos, discussão racional de temas, etc. - possam ser amiúde apressadas ou apenas superficiais, e os resultados que delas surgem passem por contestações, outras vezes por rejeições, elas nunca estão ausentes de todo.

Agentes de toda a sociedade freqüentemente participam dos processos de decisão política, tendo sido chamados ou não à essa participação. Em alguns países esta prática é corriqueira e está arraigada no sistema, sem a qual as autoridades "se sentiriam desvalidas" diante do processo político. Em outros, cujo sistema político é de cunho mais autoritário, tal prática é menos utilizada.

Os governos procuram tornar mais racionais as suas análises através de processos de planejamentos formais, nos quais muitas vezes são consideradas posições alheias ao governo em si. Os partidos políticos contrários, ou de oposição, procuram freqüentemente promover o debate acerca de fatos e dados. Segundo LINDBLOM (1980), essas e outras atividades analíticas não-governamentais contribuem grandemente para a formulação das políticas governamentais.

A avaliação profissional das políticas, que seria uma fase final do processo político de decisão, também tem sido utilizada na busca de aumentar a racionalidade desse processo, proporcionando *feedback's* que dão importância a tal avaliação. Esta, que se pretende sistemática, abrangente, não-fragmentária, imparcial e politicamente neutra, na realidade apresenta uma série de limitações. Dessa forma, muitas destas pretensões devem ser relativizadas juntamente com todo o processo de análise técnica.

Embora sejam óbvios os méritos das análises técnicas, e suas contribuições a processos de decisão, LINDBLOM (1980) refuta a insuficiência de análises tradicionalmente alegada como explicação para a prevalência da política em tais processos. Alguns dos motivos que levam à supremacia da política sobre a técnica são: as divergências entre os próprios analistas e os resultados de análises sobre o mesmo problema; a falibilidade do analista; o fato de que os resultados não agradam, portanto não convencem a todos por causa de seus valores e interesses diversos e adversos; o fato de a análise ser lenta e custosa; e, por fim, o fato de que a análise nem sempre pode determinar, de modo conclusivo, quais problemas precisam ser abordados.

Com estas limitações da análise, freqüentemente as decisões permanecem no âmbito político, sem considerações técnico-analíticas. No processo decisório político a "interação" - que tem como exemplos mais comuns a votação, a negociação, o embate, etc. - teria plenas condições de substituir a análise técnica pura e com freqüência poderia atingir soluções que essa análise não alcançaria. Assim, a interação parece superar parte considerável das limitações da análise.

Entretanto a análise não desaparece do contexto, apenas muda de função, não podendo ser abordada como uma alternativa à política. Ela vai estar a serviço da legitimação, da formulação e da proposição de políticas com o objetivo de "*controlar as outras pessoas no processo de interação, de modo a evitar a abordagem frontal*" (LINDBLOM, 1980:30).

Desta forma, a análise pode se tornar parcial e perder sua complexidade quando utilizada em detalhes parciais do processo decisório, ou em políticas específicas. Ela pode ser, também, freqüentemente utilizada como instrumento de persuasão pelos diversos atores sociais para se influenciarem mutuamente, buscando fazer prevalecer seus pontos de vistas, interesses e valores. Todas estas formas de utilização da análise levam-na a ser chamada pelo autor de "análise parcial", "partidária" ou ainda "sectária".

LINDBLOM (1980) faz sua conclusão discutindo as duas teses sobre a utilidade da análise: a convencional, que vê a análise como alternativa à política, e esta outra que entende a análise como parte da interação política. Discute aspectos positivos e negativos apontados reciprocamente pelos advogados de cada uma das perspectivas; as práticas comuns às duas; e discute ainda as influências da ideologia e de aspectos temporais no processo político de decisão.

Na primeira perspectiva, a convencional, o processo "político" de tomada de decisão acaba se assemelhando ao processo racional tradicional, cheio das limitações já discutidas. O autor, então, entende que deve haver uma subordinação da análise técnica à política - ou à interação - no processo decisório. Esta subordinação precisa ser aceita e incorporada aos "*ideais e modelos do processo decisório político*". E diante da impossibilidade de análises globalizantes, deve haver também a busca de simplificação da análise técnica em vez da tentativa de compreensão e abordagem dos problemas em sua totalidade.

Além de defender esta perspectiva e sugerindo que "*... cada fato alegado seja sujeito a várias contestações... em toda a sociedade, mediante a pluralização dos participantes no processo...*" (LINDBLOM,1980:32) conclui que a boa decisão política deve permitir que os participantes enfrentem a diversidade de desafios que se apresentam no plano do sistema político.

## **V. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As abordagens estudadas apresentam enfoques e níveis explicativos diferenciados, propondo reflexões sobre aspectos e variáveis relevantes do processo de decisão. Antes de divergências profundas, na maioria das vezes, verificam-se pontos de complementariedade entre as mesmas, cobrindo-se lacunas, explicando-se variações e abrindo-se valiosas possibilidades de aplicações práticas e teóricas do conhecimento sobre a decisão e os processos decisórios. Tais conhecimentos oferecem grandes benefícios para as organizações, sejam elas de produção, comércio e prestação de serviços, públicas e privadas, políticas, comunitárias e grupos sociais diversos.

Percebe-se uma estreita relação entre estratégias ou métodos de decisão e estruturas organizacionais. Sendo assim, deve ser relativizada a idéia de um modelo ideal ou definitivo, válido à priori para qualquer contexto organizacional. Esse contexto deve ser entendido enquanto um construto social inacabado, no qual sua dinâmica se desenrola através da contínua interação entre atores.

Ganha centralidade a figura do decisor. Seu comportamento acaba por definir variações no processo de tomada de decisão, que se apresentam relacionadas tanto a limitações cognitivas, quanto a condicionantes de natureza ideológica e valorativa próprios ou de outros grupos/indivíduos envolvidos. A comunicação e a articulação entre esses agentes assumem fundamental importância. Dessa forma, tanto a perspectiva comportamental quanto a política devem ser consideradas nos processos decisórios.

Diante dessa realidade, que a cada dia se torna mais complexa e exige respostas mais rápidas, as organizações precisam descobrir que o "tecnicismo" da análise técnica, ainda que importante, se mostra insuficiente para alcançar resultados satisfatórios quanto à tomada de decisão. Antes de "ótimos" ou definitivos, eles se apresentam em contínua construção, não se encerrando em si mesmos. Isso exige um permanente pensar e repensar do processo decisório na organização.

## VI. BIBLIOGRAFIA

BACHARACH, S. B. e BARATZ, M. S. Poder e Decisão. Reproduzido de "Decision and Non-decision: An Analytical Framework". **American Political Science Review**. V. 58, n.3, pp.632-642, 1963.

ETZIONI, A. Mixed-Scanning: Uma Terceira Abordagem em Tomada de Decisão. **Public Administration Review**. V. 27, n. 5, pp. 385-392, 1967. Tradução do Prof. Francisco G. Heidemann (NAPPO/CPGA/UFSC).

LINDBLOM, C. E. **O processo de Decisão Política**. Brasília: UnB, 1980.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**. V. 19, pp. 79-88, 1959.

MINTZBERG, H. The Organization as Political Arena. **Journal of Management Studies**. V.22, pp.133-153, 1985.

MOTTA, P. R. Razão e Intuição: Recuperando o Ilógico na Teoria da Decisão Gerencial. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: 22(3):77-94, jul./set.1988.

RODRIGUES, Suzana B. Processo Decisório em Universidades: Teoria III. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 19(4):60-75, out./nov.1985.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

THOMPSON, J. & TUDEN, A. Strategies, Structures and Processes of Organizational Decision. In: THOMPSON, J. et alii. **Comparative Studies in Administration**. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1959.

VERGARA, Sílvia C. Razão e Intuição na Tomada de Decisão: Uma Abordagem Exploratória. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: 25(3):120-38, jul./set. 1991.

VERGARA, Sílvia C. Sobre a Intuição na Tomada de Decisão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: 27(2):130-57, abr./jun. 1993.