

---

# TOMADA DE DECISÃO, DO MODELO RACIONAL AO COMPORTAMENTAL: UMA SÍNTESE TEÓRICA

---

ENSAIO

*Arimar Colen Gontijo*

Mestrando do curso de Administração da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 10 anos de experiência em gestão de informática. Professor de Administração de Sistemas de Informações, Organização, Sistemas e Métodos, e Mudança Organizacional.

E-mail: arimar@cepead.face.ufmg.br

Recebido em: 02/10/2003

Aprovado em: 15/04/2004

*Claudia Santos Castro Maia*

Mestranda do curso de Administração da UFMG, 2 anos de experiência em gerência de empresa. Professora de Administração de Recursos Humanos, Teoria de Administração Geral.

E-mail: claudia@cepead.face.ufmg.br

## RESUMO

Na atualidade, a complexidade dos negócios exige respostas rápidas dos indivíduos e/ou grupos de indivíduos que são responsáveis por algum tipo de organização. A todo tempo são eles obrigados a tomar decisões. Essa atividade crucial para o sucesso das organizações despertou o interesse de pesquisadores teóricos e empíricos, bem como de administradores, e levou-os a desenvolverem estudos nessa área. Tal será tema deste artigo.

O objetivo é analisar e entender o processo decisório em organizações. Procurou-se estudar e explicar o processo de tomada de decisão, focalizando os tipos de decisão, a natureza do processo, suas fases e variáveis relevantes.

No presente artigo discute-se a racionalidade e o comportamento na tomada de decisão, analisando-se o modelo proposto por SIMON (1971), que é o centro dessa discussão. A seguir, discute-se a abordagem incremental, elaborada por LINDBLOM (1959) e ETZIONI (1967), principalmente. Na sequência, discorre-se sobre o modelo político de decisão e o viés do poder, na visão de BACHARACH e BARATZ (1983), LINDBLOM (1980) e MINTZBERG (1985). Para terminar, analisa-se a amálgama científica, econômica e comportamental proposta pelos autores CYERT e MARCH (1963), apresentando-se algumas considerações.

**Palavras-chave:** tomada de decisão, processo decisório, comportamento organizacional.

## ABSTRACT

*Business complexity constantly demands ever more rapid decisions from those in charge of the organizations. Because of its crucial nature for organizational success, the interest of theoretical and practical researchers as well as of administrators has been spurred to develop studies on decision-making.*

*This brief is directed toward the analysis and understanding of organizational decisions with a study of the decision-making process, focusing on the types of decisions, the nature of the process, its phases and variables.*

*Rationality and behavior in decision-making are presented by the model of SIMON (1971) that is the center of this discussion. The incremental approach, mostly elaborated by LINDBLOM (1959) and ETZIONI (1967), is then addressed. The political decision and bias of power, as viewed by BACHARACH and BARATZ (1983), LINDBLOM (1980) and MINTZBERG (1985) is next. In conclusion the behavioral scientific-economic amalgam of CYERT and MARCH (1963) is analyzed, followed by some considerations.*

**Key words:** decision-making, decision-making process, organizational behavior

## 1. INTRODUÇÃO

É notório que pessoas, nas organizações, a todo momento têm de decidir diante de diversas situações e sobre problemas os mais diferentes. Utilizam para isso suas experiências passadas, seus valores e crenças, seus conhecimentos técnicos, suas habilidades e filosofias, os quais norteiam a forma pela qual tomam decisões. Algumas pessoas são mais conservadoras, outras possuem características inovadoras e empreendedoras e estão mais dispostas a assumir riscos em potencial. Esses diversos modos de tomada de decisão poderiam representar tanto o sucesso como o fracasso das pessoas que decidem e daquelas que dependem desse processo, além da organização na qual estejam inseridas.

Tomar decisões é algo crucial para as organizações. Essa atividade acontece todo o tempo, em todos os níveis, e influencia diretamente a *performance* da organização. Sua importância é bastante clara e pode ser percebida empiricamente, ao analisar-se a organização. De fato, é impossível pensar a organização sem considerar a ocorrência constante do processo decisório.

Pesquisadores teóricos e empíricos, bem como administradores, têm se esforçado no intuito de melhor compreender e conduzir o processo de tomada de decisão. Todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, defrontam-se com essa questão.

No presente artigo discute-se a racionalidade e o comportamento na tomada de decisão, analisando-se o modelo proposto por SIMON (1971), que é o centro dessa discussão. A seguir, discute-se a abordagem incremental, elaborada por LINDBLOM (1959) e ETZIONI (1967), principalmente. Na sequência, discorre-se sobre o modelo político de decisão e o viés do poder, na visão de BACHARACH e BARATZ (1983), LINDBLOM (1980) e MINTZBERG (1985). Para terminar, analisa-se a amálgama científica, econômica e comportamental proposta pelos autores CYERT e MARCH (1963), apresentando-se ao final deste artigo algumas considerações.

No âmbito deste trabalho, processo decisório será definido, de acordo com SIMON (1965), como o processo de pensamento e ação que culminará em uma escolha. A escolha consiste em selecionar cursos alternativos de ação ou mesmo aceitar ou

rejeitar uma ação específica. O julgamento é inseparável da tomada de decisão, porque faz parte dela e implica pensamento e ação. Isso significa que pensamento e ação são centrais no processo de tomada de decisão: são os meios que permitem definir o problema, avaliar as possíveis alternativas e, finalmente, atingir a decisão (MACCRIMMON, 1973).

## 2. A RACIONALIDADE E O COMPORTAMENTO NA TOMADA DE DECISÃO

Pode-se definir, segundo SIMON (1971), a Administração como a arte de conseguir realizar as coisas. Por essa razão, dá-se ênfase especial aos métodos e processos que visam assegurar uma ação positiva, ao mesmo tempo que se formulam princípios com o objetivo de promover uma ação concatenada por parte de um grupo de indivíduos. Essa maneira de conceber a Administração faz com que se dê maior destaque ao que é realmente feito e muito pouca atenção à escolha que antecede qualquer ação, isto é, à determinação do que se deve fazer. É precisamente o problema relativo ao processo de escolha que conduz à ação que abordaremos neste artigo.

Embora qualquer atividade prática envolva tanto decidir quanto fazer, não se costuma reconhecer, em geral, que uma teoria de administração deve ocupar-se, simultaneamente, dos processos de ação. Essa negligência decorre, provavelmente, da idéia de que a tomada de decisões se limita à formulação da política geral da organização. Tanto a tarefa decisória como a tarefa executiva permeiam integralmente a organização, estando a primeira, na realidade, intimamente ligada à última. Em suma, uma teoria geral de administração deve incluir tanto princípios de organização que assegurem decisões corretas, como princípios que assegurem uma ação efetiva.

A atividade administrativa é atividade grupal. Essa tarefa se expande até o ponto em que se faz necessário o esforço de numerosas pessoas para levá-la a cabo; a simplicidade desaparece, tornando-se necessário desenvolver processos especiais para a aplicação do esforço organizado em proveito da tarefa do grupo. As técnicas que facilitam essa aplicação do esforço constituem os processos administrativos (SIMON, 1971).

Deve-se notar que o processo administrativo é um processo decisório. Consiste no isolamento de certos elementos nas decisões dos membros da organização, no estabelecimento de métodos de rotina para selecionar e determinar esses elementos, e na sua comunicação aos outros processos por ele afetados. Caracterizam-se pela especialização vertical, a partir da qual se pode obter uma pirâmide ou hierarquia de autoridade, com maior ou menor formalismo, e por uma especialização das funções decisórias entre membros dessa hierarquia.

As decisões tomadas nos escalões mais altos da hierarquia administrativa não terão qualquer efeito sobre as atividades dos empregados de linha se não lhes forem comunicadas. A análise desse processo requer um estudo dos meios pelos quais se pode influenciar o comportamento do pessoal de linha. A organização pode procurar desenvolver em seu empregado atitudes e espírito que o levem a decidir vantajosamente para a organização, ou optar pela imposição a esse pessoal de decisões tomadas por outros. Na realidade, essa discussão é um pouco mais ampla, pois diz respeito à influência que a organização exerce não apenas sobre o pessoal de linha, mas sobre todos aqueles que decidem numa organização. Em razão desse fato, outros conceitos, como o de autoridade, merecem ser abordados.

Segundo o conceito de autoridade de BARNARD (1938), o subordinado acata a autoridade sempre que consente que seu comportamento seja guiado pela decisão do superior, sem examinar os méritos dessa decisão. Ao exercer autoridade, o superior não procura convencer o subordinado, mas apenas obter sua aquiescência. Na realidade, pode-se dizer que, na prática, a autoridade mistura-se com a sugestão e a persuasão.

O exercício da autoridade e o desenvolvimento das lealdades organizativas constituem dois dos principais meios utilizados pela organização para influenciar as premissas valorativas do indivíduo. As questões de fato que fundamentam suas decisões são determinadas, em sua maioria, pelo critério da eficiência, que significa tomar o caminho mais curto e os meios mais econômicos para alcançar determinados objetivos. O critério da eficiência é completamente neutro quanto às metas a serem alcançadas (SIMON, 1971).

Ainda de acordo com SIMON (1971), o treinamento exerce sua influência de dentro para fora da organização e prescinde de aconselhamento

e autoridade, permitindo ao membro da organização decidir satisfatoriamente por conta própria.

O indivíduo tem seus motivos e objetivos, os quais o levam a aceitar essas influências organizativas. Pode-se distinguir como participantes os empresários, empregados e clientes, e que as decisões dos empresários controlam as atividades dos empregados. Empregados trocam esforço por dinheiro e clientes trocam dinheiro por produtos e/ou serviços. O ideal é que haja um equilíbrio na organização, a fim de que os interesses organizacionais sejam atingidos juntamente com os individuais.

O comportamento de um único indivíduo em condições de isolamento jamais pode apresentar um elevado grau de racionalidade. O número de alternativas que esse indivíduo deve conhecer e a informação de que necessita para avaliá-las são tão vastos que é difícil admitir qualquer aproximação da racionalidade objetiva. A escolha individual ocorre num ambiente de pressupostos – premissas que são aceitas pelo indivíduo como bases para a escolha – e o comportamento é flexível apenas dentro dos limites fixados por esses pressupostos.

O ambiente psicológico, baseado nos pressupostos existentes de determinada situação, pode alcançar um elevado grau de racionalidade, de acordo com a escolha e modificação das alternativas possíveis para o tomador de decisões. O papel da organização é propiciar um ambiente psicológico que condicione as decisões aos objetivos da organização, proporcionando as informações necessárias para a tomada de decisão.

A racionalidade objetiva sugere que o indivíduo atuante ajuste seu comportamento a um sistema integrado, mediante uma visão panorâmica das alternativas, a consideração das conseqüências da escolha e a escolha criteriosa de uma alternativa. O comportamento real jamais ocorre dessa maneira, porque, entre outros motivos, a racionalidade requer um conhecimento completo e antecipado das conseqüências de cada opção. Na prática, porém, o conhecimento dessas conseqüências é sempre fragmentário. Considerando-se que essas conseqüências pertencem ao futuro, a imaginação deve suprir a falta de experiência das pessoas em atribuir valores, embora estes só possam ser antecipados de maneira imperfeita (SIMON, 1971).

A racionalidade pressupõe uma opção entre todos os possíveis comportamentos alternativos. Entretanto, no comportamento real, apenas uma fração de todas essas possíveis alternativas é levada em consideração. Dessa forma, a racionalidade completa será limitada pela falta de conhecimento, fato que alguns autores chamam de “assimetria da informação”. A difícil tarefa de avaliar antecipadamente fica limitada, em exatidão e consistência, pela dificuldade de atribuir valor e importância correta aos elementos. O homem explora muito mais sua capacidade através da ação e observação planejadas, e da escolha entre alternativas possíveis.

A memória também tem seu papel no comportamento racional. Toda vez que um problema semelhante se repete, cabe à memória reter a informação obtida e até mesmo as conclusões a que se chegou na solução do primeiro problema, pondo-as à disposição do indivíduo, sem nova investigação, assim que o próximo problema da mesma natureza ocorrer.

O hábito desempenha uma função imprescindível no comportamento planejado, pois permite fazer frente a estímulos ou situações similares, com respostas ou reações similares, sem que se necessite voltar a pensar de maneira consciente na decisão capaz de produzir a ação adequada. O hábito permite que a atenção seja dedicada aos aspectos inéditos de uma situação que requer uma decisão.

Os limites da racionalidade decorrem da incapacidade da mente humana em aplicar a uma decisão todos os aspectos de valor, conhecimento e comportamento que poderiam ter importância para essa decisão. O modelo de escolha dos seres humanos é mais parecido, muitas vezes, com o sistema de estímulo-resposta do que com uma escolha entre alternativas. A racionalidade humana opera, pois, dentro dos limites de um meio ambiente psicológico. Esse ambiente impõe ao indivíduo, à guisa de pressupostos, uma seleção dos fatores sobre os quais deve basear suas decisões. Não obstante, os próprios estimuladores da decisão podem ser controlados, de modo que sirvam a finalidades mais amplas, podendo uma sequência de decisões individuais ser integrada num plano bem concebido (SIMON, 1971).

O controle deliberado do meio ambiente da decisão permite não somente a integração da escolha, mas também sua socialização. As

instituições sociais podem ser consideradas como a sistematização do comportamento dos indivíduos mediante a sujeição de seus comportamentos aos sistemas de estímulos que lhes foram socialmente impostos. É nesses modelos ou sistemas que se deve concentrar uma compreensão do sentido e da função da organização.

A racionalidade organizacional postula a possibilidade tanto de domínio de fatores incontroláveis como de eliminação de riscos e incertezas no processo decisório, mediante uma análise cuidadosa e globalista. Tem como base a teoria organizacional clássica, com racionalidade de comando, controles centrais, especialização do trabalho e distribuição de autoridade. Posteriormente, por analogia com os sistemas orgânicos, elaborou-se a noção de um sistema central que comanda as decisões e ações internas para a contínua adaptação ao ambiente, um sistema racional, adaptativo e potencialmente harmonioso (MOTTA, 1988).

KAUFMAN (1985) crítica a visão da organização como um organismo biológico adaptável, já que os ajustes nas organizações, devidos a mudanças no ambiente, não são automáticos, mas, ao contrário, exigem análise, avaliações e cálculos estratégicos; no entanto, a organização humana é constituída de indivíduos limitados e diferentes, com valores e percepções diversos sobre um mesmo problema. A simples existência de objetivos não significa a existência de decisões e ações racionais para alcançá-los. KEELEY (1980), crítico dos modelos orgânicos que fazem analogias com sistemas biológicos, entende que a ação cooperativa não requer objetivos coletivos: o que mantém o sistema unido não é a concordância sobre resultados da ação conjunta, mas a concordância sobre as próprias ações e os benefícios que cada participante obtém da ação.

O Racionalismo organizacional de SIMON (1971), segundo ARGYRIS (1973), concilia princípios de racionalidade econômica, procedentes das teorias clássicas, com os limites da racionalidade nas escolhas humanas. Sua teoria baseia-se na racionalidade limitada do homem administrativo, em oposição à racionalidade do homem econômico (que atinge eficiência máxima no alcance dos objetivos organizacionais). Há limites humanos no ato de processar informações, pois os indivíduos não maximizam as informações,

satisfazendo-se com o número de informações que suas mentes podem processar; assim, a decisão não é um processo racional de considerar todas as alternativas possíveis, mas de simplificar a realidade de forma a ajustá-la à mente humana. Esse autor distingue decisões programadas (rotineiras e repetitivas) de não programadas, que exigem do dirigente discernimento, intuição e criatividade, o que indica a impossibilidade de racionalidade total no processo decisório.

Já a teoria contemporânea da decisão gerencial ressalta o valor do senso comum, da simplicidade, do juízo das pessoas, mediante uso ativo dos instintos e percepções individuais, além da decisão intuitiva, não programável, que contradiz a lógica dos fatos conhecidos e sistematizados. A intuição é tida como impregnada dos conhecimentos e experiências acumulados pelo indivíduo, permanecendo no nível do inconsciente, onde o processamento da informação para decisão não reflete necessariamente a lógica dos fatos (MOTTA, 1988).

As organizações manejam recursos e geram opções sociais e econômicas, tendo grande influência sobre o destino das pessoas. O poder organizacional para o indivíduo significa maior controle sobre ganhos, influência sobre comportamentos alheios e sobre o destino da própria instituição, constituindo muitas vezes um fim em si mesmo. A racionalidade da conquista do poder pode chocar-se com a racionalidade organizacional no plano dos produtos e serviços; as tramas contra a racionalidade são oriundas de conflitos de poder. A divisão de trabalho e as subunidades criam grupos internos de interesses, as trocas com o ambiente criam interesses desiguais e conflituosos.

Sob a óptica de DOWNS (1967), os indivíduos agem racionalmente motivados pelos seus próprios interesses. Os objetivos organizacionais são resultado das intenções dos participantes para com a organização, e não desejos compartilhados pelos indivíduos.

Pesquisas sobre o trabalho de dirigentes, segundo BRAGA (1987), mostram que o processo decisório gerencial é normalmente retratado como fluido, variado, fragmentado, de curto prazo e não programável, em divergência com a noção teórica da função gerencial como racionalmente

programável quanto à definição de objetivos e controle de resultados.

Dirigentes gastam a maior parte do tempo com reuniões, realizando trabalho variado, com interrupções diversas, e altamente fragmentado e imprevisível. O processo de decisão é fluido; cada decisão envolve diferentes informações e interesses, e cada participante se envolve com poucas decisões. Há um processo continuamente destinado a identificar fatores críticos para a organização e estabelecer ações que alcancem os objetivos – um trabalho contingencial, com surpresas constantes, distante da idéia de um processo racional e sequencial de decisão.

Os dirigentes tomam decisões num processo organizacional limitado e fragmentado, o que torna impossível a racionalidade total. As informações aparecem parceladas no meio de uma série de tarefas gerenciais, os problemas surgem desestruturados e os sistemas de informação muitas vezes limitam-se a dados passados, embora modernamente se tenham desenvolvido sistemas de simulação, na tentativa de antecipar as conseqüências de uma ou de um conjunto de decisões. Diante da necessidade de respostas rápidas, o processo decisório ocorre de forma diferente da visão racional, e a intuição baseada na percepção de variáveis cruciais desempenha papel fundamental. A capacidade gerencial não é desenvolvida apenas através da formação em técnicas racionais, e os problemas gerenciais são mais amplos, ambíguos, complexos, menos estruturados. Analistas racionais tendem a buscar as causas dos problemas e o porquê das coisas antes de tomar uma decisão. Os dirigentes têm que enfrentar rapidamente os problemas, trabalhando os efeitos, explorando o quê e o como da questão. Os dirigentes gostariam, sem dúvida, de ser mais racionais e deter maior controle do contexto organizacional, planejando, controlando e analisando racionalmente as informações; mas são surpreendidos pela fragmentação do processo decisório e pela desarmonia no contexto organizacional. Assim, encontrar soluções não depende apenas de ser racional, parar, pensar e analisar; é preciso experimentar, ensaiar, ter flexibilidade, capacidade adaptativa e agir num processo de aprendizado organizacional constante.

Podem-se examinar, segundo SCHOEMAKER (1993), as decisões estratégicas em organizações

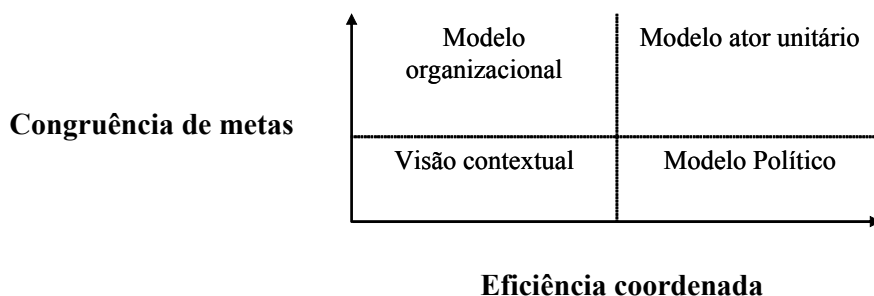
sob quatro modelos: a racionalidade unitária, a organizacional, a política e a contextual, cada uma delas com características específicas relativamente à congruência de objetivos (influenciada pela cultura, grau de turbulência e pressão) e à eficiência coordenada. Cada perspectiva enfoca parte da complexa realidade que determina as escolhas estratégicas ou os resultados nas organizações, e pode ser conceituada segundo dois elementos: o grau de congruência do objetivo individual e a extensão da eficiência coordenada. A Figura 1 sintetiza os quatro modelos postos por SCHOEMAKER (1993), enunciados a seguir.

O Modelo Ator Unitário (*Unitary Actor Model*), no qual um indivíduo age com base em um conjunto claro de objetivos e persegue uma estratégia racional para atingir esses objetivos, presume uma visão de futuro perfeita, infinita capacidade de

processamento de informação, valores compartilhados e elevada racionalidade (alta congruência de objetivos e alta eficiência coordenativa).

No Modelo Organizacional (*Organizational Model*), múltiplos participantes perseguem os mesmos objetivos. Há divisão de trabalho e as múltiplas atividades precisam ser integradas entre os diversos departamentos; cada departamento tem suas próprias percepções, restrições e limitações quanto às ações que pode tomar, mas espera-se que todos dividam um objetivo comum – ganhar o jogo – e trabalhem nessa direção. Reconhece-se a complexidade interna da maioria das organizações e as conseqüentes imperfeições na coordenação (alta congruência de objetivos e baixa eficiência coordenativa).

**Figura 1: Esquema conceitual**



Fonte: SCHOEMAKER (1993: 109).

O Modelo Político (*Political Model*) pressupõe que os objetivos individuais ou departamentais superam os mais importantes objetivos organizacionais, em benefício de uma melhor posição de poder. Reconhece-se a existência de um equilíbrio precário entre objetivo individual e organizacional e focaliza-se o comportamento do grupo (*partisan behaviour*) para compreender a política de decisão da organização (baixa congruência de objetivos e alta eficiência coordenativa). Nesse modelo, o sistema de recompensa organizacional é fundamental para equilibrar divergências de objetivos, reconhecendo-se a impossibilidade de desenhar um sistema de incentivos no qual as pessoas ajam em completa harmonia com os objetivos organizacionais. Enfatiza-se a divergência de objetivos, levando-se

em conta ainda que o resultado das ações influencia a posição relativa de poder dos participantes. Assim, a racionalidade pode não prevalecer, em razão de interesses ocultos. Essa perspectiva parece favorecer o entendimento das políticas de decisão no âmbito do Governo e de grandes burocracias.

Por último, na Visão Contextual (*Contextual View*) o ambiente organizacional é tão complexo e os interesses humanos tão variados, que cada contexto decisório tem sua própria realidade e uma visão limitada de situações e objetivos. As particularidades do contexto dirigem a decisão, mais do que objetivos ordenados e planejamento global (baixa congruência de objetivos e baixa eficiência coordenativa). A visão contextual ou residual reflete-se na “teoria da decisão da lata de

lixo”<sup>1</sup>, segundo a qual as percepções dos problemas e suas soluções ocorrem de forma aleatória no sistema organizacional. Cada participante está envolvido em numerosos processos decisórios, desenvolvendo suas próprias teorias acerca da situação vigente. Essa visão contextual é relativamente recente e enfatiza a imprevisibilidade, oriunda tanto do grau de complexidade e de modificações externas, quanto da complexidade interna (organizacional e cognitiva).

Dependendo do tipo de ambiente externo, deve-se utilizar um ou outro modelo de análise de decisão. Em períodos de estabilidade, o modelo racional ou organizacional pode ser aplicado; em períodos de aceleração, o modelo político e o contextual podem ser utilizados, dados os custos associados ao planejamento racional. Os resultados obtidos com a aplicação dos modelos podem variar: o planejamento estratégico será mais linear, deliberativo, de cima para baixo no modelo racional, ao passo que o modelo contextual favorece uma aproximação mais experimental e incremental. Modelos racionais enfatizam o lucro na indústria; modelos organizacionais e políticos focalizam competências e capacidades específicas, ativos invisíveis e uma cultura administrativa que une a consideração de recursos de longo prazo com a exploração de oportunidades a curto prazo. Sugerem um modo de planejamento mais experimental e orientado para o processo, criando condições para o surgimento de boas estratégias.

### **3. A ABORDAGEM INCREMENTAL**

A abordagem incremental vem questionar os pressupostos da visão racional de decisão. Considerado pretensioso e de utilidade questionável para o processo decisório, o modelo racional é substituído por uma abordagem mais sintonizada com o cotidiano do tomador de decisão. A partir da constatação das limitações inerentes ao processo de decisão, busca-se um método de maior praticidade, capaz de reduzir a complexidade da realidade que o permeia.

Inserido numa realidade social complexa e marcada pela diversidade de atores, o tomador de decisão não se isenta dos conflitos e discordâncias sobre objetivos e variáveis relevantes. Tais conflitos

se manifestam individualmente e somam-se à limitação de percepção quanto à multiplicidade de opiniões e alternativas. Dessa forma, o processo decisório acaba se realizando sem esclarecimento prévio de todos os objetivos.

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, num processo marcado pela interdependência.

De um lado, LINDBLOM (1959) considera que 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.

De 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 decisões 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 deve-se considerar que, na falta destas 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 como uma sucessão de decisões fundamentais e marginais, onde uma decisão anterior assume o caráter de base 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 dos meios e a dos fins se dão simultaneamente. Com isso, sua distinção só seria possível de maneira marginal ou

<sup>1</sup> *Garbage can theory*, de COHEN, MARCH e OLSEN (1972).

incremental, o que faria do enfoque racionalista uma abordagem limitada e não adequada.

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 no plano propriamente político, não no plano dos valores e objetivos.

No modelo incremental, uma política pode ser classificada como adequada ou não, independentemente da existência de concordância entre os agentes decisores em torno de valores e objetivos, ao passo que no modelo racional isso não é possível. 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 um 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 de reforço ideológico das forças contrárias à inovação. Trabalhando com um prazo reduzido e com um número limitado de variáveis, o modelo incremental acaba por negligenciar inovações societárias básicas, assumindo assim caráter conservador.

Na perspectiva incremental não se busca trabalhar com todas as opções viáveis, mas 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.

De acordo com 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 constructo encadeado ao passado e ao presente, abrindo espaço para o recurso a *insights*, informações e experiências acumuladas. Do mesmo modo, aliás, pensa MOTTA (1988), ao tratar da intuição no processo decisório.

Além disso, visualizado como 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 como 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, uma vez 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 consequências não antecipadas se produzirão, promover continuamente mudanças e ajustes incrementais.

No entanto, segundo ETZIONI (1967), nada indica *a 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 da brevidade do prazo a que ele se aplica: o que seria uma piora no tempo imediatamente presente e, com isso, opção descartável pelos processos marginais, poderia se transformar num avanço a 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 rastreo 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, na qual se incorpora o longo prazo, enquanto do modelo incremental aproveita-se a análise detalhada de pequenos segmentos.

Com isso, esse dualismo adquire um caráter flexível, que torna 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, tais são as 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 LINDBLOM (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.

Na perspectiva incremental, que incorpora pressupostos da abordagem comportamental, os decisores só podem ser entendidos como atores sociais, ou seja, elementos dotados de limitações cognitivas que se encontram em contínua interação com outros agentes e com 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), encontre e incorra em várias distorções.

#### **4. O MODELO POLÍTICO DE DECISÃO E O VIÉS DO PODER**

Em meio às discussões sobre uma série de limitações de modelos de processos decisórios,

BACHARACH e BARATZ (1983) sugerem a necessidade de um modelo que permita analisar tanto a tomada de decisão quanto a não-decisão, levando em consideração aspectos como poder, força, influência e autoridade. Os autores buscam esclarecer quais atributos dariam sustentação a 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.

Para elucidar essa proposta, os autores supõem – e demonstram – que o poder não é posse de alguém, ele é relacional. Para que exista, é necessário que haja um conflito de interesses entre duas ou mais pessoas ou grupos, e que uma parte se curve aos interesses ou desejos da outra, mediante aplicações de sanções. BACHARACH e BARATZ (1983) identificam como sanções tanto as recompensas quanto as punições.

Para a efetividade dessa sanção é necessário 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 punição como efetivamente ameaçadora e esteja convencida de que ela seria mesmo imposta no caso de desobediência; e, finalmente, que a pessoa tenha mais estima pelo valor que seria suprimido do que pelo valor que seria promovido no caso de desobediência.

Os autores destacam 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.

Em meio à polêmica sobre as perspectivas dos sociólogos e cientistas políticos – elitistas e pluralistas, respectivamente –, BACHARACH e BARATZ (1983) abordam diversos aspectos do *locus* do poder, das fontes de poder e das divergências e consensos entre essas duas correntes. É nesse contexto que o autor introduz uma análise que contribui para relacionar poder e decisão. Defendendo que o poder é amplamente difuso, os pluralistas

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 e BARATZ, 1983: 49).

Assim, em vez de se preocupar com os poderosos, essa vertente se preocupa em selecionar para estudo um certo número de decisões políticas-chave – importantes –, em oposição às rotineiras – não importantes; em identificar as pessoas que tomam parte ativa na elaboração de decisões; em obter um relatório completo de seus comportamentos durante o período em que o conflito estava sendo resolvido; e em determinar e analisar o resultado específico desse conflito.

Uma limitação desse modelo é que ele não oferece um critério objetivo para a distinção entre questões importantes e não importantes que surgem na arena política. Uma outra limitação consiste em que o modelo não considera o fato de o poder ser exercido por meio da restrição das decisões a questões relativamente seguras, que não ameacem 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 das limitações supracitadas, os autores defendem que é necessário fazer distinções claras e objetivas entre questões importantes e não-importantes, levando-se em consideração 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 circulação pública dos conflitos – ou manifestação destes –, esta pessoa ou grupo tem poder (BACHARACH e BARATZ, 1983:50),

o que não é considerado tradicionalmente. E, finalmente, propõem que se considere também a tendência das organizações para a canalização e exploração de alguns conflitos e supressão de outros. Acreditam que essas sugestões poderiam levá-las a um modelo que permitisse melhor visualização e análise do processo de decisão e de seu viés político.

LINDBLOM (1980), numa perspectiva mais ampla da decisão política, discute questões

diferentes das discutidas por BACHARACH e BARATZ (1983). Para se estudar o processo de decisão política, o autor afirma que análises têm sido efetuadas, 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 (LINDBLOM, 1980:8).

As análises sobre essa proposta são reveladoras de uma série de aspectos do 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 destaca que essa ordenação do processo em etapas bem definidas e a simplicidade aparente de que se reveste não condizem com a realidade. A decisão política tem um caráter complexo e desordenado. Também a avaliação do processo, ou seja, de seus resultados, possui essas características de complexidade e desordenação.

O ponto central para LINDBLOM (1980) consistia em saber se o processo de decisão política deveria estar impregnado de política em sua essência, ou se deveria estar calcado em análise técnica de fatos e dados. Além disso, discutiu-se a possibilidade de haver uma relação 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. Ainda que as atividades de análise técnica – reunião de fatos, discussão racional de temas, etc. – sejam superficiais e os resultados que delas surgem passem por contestações, outras vezes por rejeições, elas nunca estão totalmente ausentes.

Agentes de toda a sociedade frequentemente participam dos processos de decisão política, quer tenham sido chamados quer não à participação. Em alguns países essa prática é corriqueira e está arraigada no sistema, e sem ela 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 mediante 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 com base em 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 para aumentar a racionalidade desse processo, proporcionando *feedback*, o que dá importância a tal avaliação. De resto, essa avaliação, que se pretende sistemática, abrangente, não fragmentária, imparcial e politicamente neutra, na realidade apresenta uma série de limitações. Dessa forma, muitas dessas pretensões devem ser relativizadas, juntamente com todo o processo de análise técnica.

Embora sejam importantes os méritos das análises técnicas e suas contribuições a processos de decisão, LINDBLOM (1980) questiona a insuficiência de tais análises, tradicionalmente alegada como explicação para a prevalência da política nesses 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 essas 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 atingir soluções que essa análise não alcançaria. Com efeito, a interação supera 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).

Dessa 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 essas formas de utilização da análise levam-na a ser chamada por Lindblom 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 a partidária, que entende a análise como parte da interação política. Discute aspectos positivos e negativos apontados reciprocamente pelos defensores de cada uma das perspectivas; as práticas comuns às duas; e ainda as influências da ideologia e de aspectos temporais no processo político de decisão.

Na perspectiva convencional, o processo político de tomada de decisão se assemelha ao processo racional tradicional, com as limitações já discutidas. O autor entende que deve haver uma subordinação da análise técnica à política – ou à interação – no processo decisório. Essa subordinação precisa ser aceita e incorporada aos ideais e modelos do processo decisório político. Ademais, diante da impossibilidade de análises generalizadas, deve-se empreender também a simplificação da análise técnica em vez da tentativa de compreensão e abordagem dos problemas em sua totalidade.

Além de defender essa perspectiva e sugerir que “[...] cada fato alegado seja sujeito a várias contestações [...] em toda a sociedade, mediante a pluralização dos participantes no processo decisório político” (LINDBLOM, 1980: 32), o autor conclui que a boa decisão política deve permitir que os participantes enfrentem a diversidade de desafios que se apresentam no plano do sistema político.

Para MINTZBERG (1985), a política em organizações pode ser considerada como constituinte e situada entre os sistemas que

influenciam a organização. Entre outros, pode-se citar o sistema de autoridade, o de ideologia e o de competência (perícia ou técnica).

A política tem a função de equilibrar as forças dos sistemas da organização, podendo aumentar ou enfraquecer determinado sistema. A política não é formal dentro das organizações, ao contrário da autoridade, da ideologia e da competência, que são sistemas aceitos na organização.

De um lado, o sistema de ideologia, embora implícito, tipicamente representa normas e crenças que são largamente aceitas na organização. De outro lado, tem-se o sistema de competência, que representa o poder usualmente certificado na base oficial e sancionado por autoridade formal.

O sistema político, em contraste com os sistemas acima, pode ser descrito como reflexo do poder que é tipicamente ilegítimo. Isso significa que o comportamento chamado político nem sempre é formalmente autorizado e largamente aceito e certificado dentro das organizações.

MINTZBERG (1985) classifica dois níveis possíveis de políticas e conflitos. No primeiro nível estão as políticas e conflitos presentes, mas não dominantes; no segundo, a política é o sistema dominante, com forte conflito, que fragiliza os outros sistemas de influência ou se origina da fragilidade desses (*Political Arena*).

A atividade política em organizações pode ser descrita como jogos políticos, segundo ALLISON (1971), guiados por regras, que podem ser claras ou confusas, estáveis ou instáveis. Mas é o conjunto de regras que efetivamente define o jogo. Tal jogo é muito mais que uma imagem, é um mecanismo concreto, graças ao qual os homens estruturam suas relações de poder e as regulam. É um instrumento essencial da ação organizada (CROZIER e FRIEDBERG, 1977).

Existem muitos jogos políticos registrados na literatura, mas nem sempre é encontrada uma compreensiva descrição de organização como sistema de vários jogos políticos. MINTZBERG (1985) relacionou a existência de 13 jogos políticos, que são descritos no Quadro 1.

**Quadro 1: Algumas características de jogos políticos nas organizações**

Jogo da insurgência	Normalmente jogado para se resistir à autoridade ou efetuar mudanças na organização; é praticado por participantes subalternos que sentem mais o peso da autoridade formal.
Jogo da contra-insurgência	Jogado por aqueles que detêm a autoridade e reagem com meios políticos, talvez legítimos (como a excomunhão na Igreja).
Jogo do patrocínio	Jogado para construir base de poder. Neste caso, usando os superiores; o indivíduo se liga a alguém com posição superior, professando lealdade em troca de poder.
Jogo da formação de alianças	Jogado entre pares – com frequência gerentes de linha, às vezes peritos – que negociam contratos implícitos de apoio mútuo para construir bases de poder visando ao avanço na organização.
Jogo da construção de impérios	Jogado principalmente por gerentes de linha para construir bases do poder, não de forma cooperativa com pares, mas individual com subordinados.
Jogo da ornamentação	Jogado de forma aberta e com regras claramente definidas para construir uma base de poder; semelhante ao anterior, mas menos dividido, uma vez que o prêmio consiste em recursos e não em posições ou unidades, pelo menos não dos rivais.
Jogo de perícia	Uso não autorizado de perícia para construir base de poder, ostentando-a ou ocultando-a; os verdadeiros peritos jogam explorando aptidões e conhecimentos técnicos, enfatizando o caráter único, crítico e insubstituível da perícia e também guardando-a para eles mesmos; os não-peritos jogam tentando fazer com que seu trabalho seja visto como de peritos, idealmente, para que só eles possam controlá-lo.
Jogo do domínio	Jogado para construir base de poder, usando poder legítimo de forma ilegítima sobre quem tem menos ou nenhum poder; um gerente pode exercer autoridade formal sobre um subordinado ou o servidor público sobre um cidadão, etc.

Jogo de linha <i>versus</i> assessoria	Um jogo de rivalidade entre pares, jogado não apenas para ampliar o poder pessoal, mas para derrotar um rival; coloca gerentes de linha, com autoridade formal para a tomada de decisões, contra conselheiros da assessoria com conhecimentos especializados; cada lado tende a explorar poder legítimo de maneira ilegítima.
Jogo de lados rivais	Mais uma vez, jogado para derrotar um rival; ocorre tipicamente quando jogos de alianças ou de construção de impérios resultam em dois grandes blocos de poder; pode ser o jogo mais divisivo de todos; o conflito pode ser entre unidades (p. ex., entre <i>marketing</i> e produção em uma empresa manufatureira), entre personalidades rivais ou entre duas missões concorrentes (como nas prisões divididas por conflitos entre algumas pessoas que defendem a custódia e outras que defendem a reabilitação dos prisioneiros).
Jogo de candidatos estratégicos	Jogado para se efetuarem mudanças em uma organização; indivíduos ou grupos buscam promover, através de meios políticos, as mudanças de natureza estratégica que preferem.
Jogo de soprar o apito	Um jogo normalmente breve e simples, também jogado para realizar mudanças organizacionais; informações privilegiadas são usadas por um elemento interno, em geral um participante subalterno, para soprar o apito – avisar – para um elemento externo influente, apontando comportamento questionável ou ilegal por parte da organização.
Jogo dos fofoqueiros	Jogado com as maiores apostas de todos; um pequeno grupo de fofoqueiros, próximos ao centro do poder, mas não pertencentes ao mesmo, procura reorientar a estratégia básica da organização, deslocar uma parte importante do seu conhecimento essencial, substituir sua cultura ou livrá-la da sua liderança.

Fonte: Tradução livre de MINTZBERG (1985).

Assim, MINTZBERG (1985) concebe como arena política o modo informal com que a organização lida com conflitos observados internamente. O autor discute inicialmente esse sistema político inerente à mecânica organizacional, abordando os quatro tipos de arena política: 1) a completa, onde o conflito é intenso, difundido e instável; 2) a confrontação, cujo conflito é intenso, reprimido e instável; 3) a aliança instável, que trata de um conflito moderado, reprimido e possivelmente resistente; 4) e a organização política, caracterizada pelo conflito moderado, difundido e resistente.

Os conflitos fazem parte das relações de trabalho e são inicialmente reprimidos pelos dirigentes, quando se manifestam. À medida que se intensificam e alastram por toda a estrutura de poder, tornam-se insuportáveis para a alta administração e às vezes de difícil controle. Para que seja gerenciável, sua intensidade deve ser moderada, e por isso as organizações utilizam-se de artifícios para dar suporte a esse objetivo. A política é vista como ferramenta de manipulação do conflito, cuja função maior é a influência dentro da organização.

A autoridade formal é entendida como um sistema legítimo de influência, no qual o poder é o principal alicerce. O sistema político, entretanto, pode refletir o poder como tecnicamente ilegítimo, estendendo esse sentido a todo o sistema em questão. Como resultado, o comportamento político é divisor e conflitivo, instigando grupos ou indivíduos contra a autoridade formal. Essas atividades políticas algumas vezes são descritas como jogos com regras implícitas e explícitas, identificados como negociações políticas e comportamento econômico. Segundo o equilíbrio de *Nash*, as escolhas dos jogadores devem ser tomadas em conjunto para serem ótimas, ou seja, há uma interdependência entre elas. A teoria dos jogos tem base na matemática e tenta formalizar a ação de agentes no âmbito econômico, político e social através de análise geral de interação estratégica.

Os ciclos de vida da arena política consistem em origem (*Impetus*), desenvolvimento (*Development*), resolução (*Resolution*) e retorno do conflito (*Resurgence*). No primeiro estágio, pretende-se modificar a estrutura vigente de poder ou estabelecer uma aliança. Mais adiante, o desenvolvimento é proporcionado pelas demandas geradoras de conflito. A condição essencial para a emergência da arena política seriam os conflitos e

as demandas de interesses incompatíveis no ambiente de trabalho. Esse tipo de demanda resulta numa situação na qual a organização não consegue focalizar o poder legítimo. O processo de Resolução do conflito é apresentado em cinco casos, dos quais dois podem ser totalmente resolvidos, um terceiro comporta a destruição da organização (*Death of organization*), e finalmente os dois últimos induzem a uma tolerância do conflito, pelo medo da morte da organização. Ou seja, o conflito é gerenciado para que a organização sobreviva. Em último lugar há o retorno do conflito, pois não há ordem que permaneça por tempo ilimitado (MINTZBERG, 1985).

O papel da política é buscar a alocação de pessoas mais fortes em posições de destaque e liderança, permitindo discutir de forma abrangente – e não fragmentada – alguns temas dentro da organização. Segundo MINTZBERG (1985), é importante a existência do sistema político em época em que se precise promover mudanças que são bloqueadas por sistemas legítimos de influência, visto que ele facilita o processo de tomada de decisão.

## 5. UMA AMÁLGAMA CIENTÍFICO-ECONÔMICA COMPORTAMENTAL

As teorias econômicas tradicionais entendiam que os objetivos da organização eram puramente econômicos e buscavam a maximização dos lucros por meio de uma política adequada de preços. De acordo com esse princípio, a firma era entendida como função do sistema produtivo, que nada mais era que uma relação mecânica entre insumos e produtos, processados por uma certa tecnologia. Com efeito, os mecanismos de preços são o único alocador de recursos, não existindo uma preocupação em estabelecer relações causais pelas quais a organização se subdividiria em objetivos conflitantes.

Várias tentativas foram feitas para a construção de uma teoria da firma, motivadas pelo questionamento da convicção de que a maximização do valor da empresa apenas por objetivos econômicos era inadequada para explicar o comportamento gerencial em grandes organizações. Dentro desse contexto, Ronald Coase, prêmio Nobel de economia em 1991, revisou o conceito de firma,

possibilitando olhares mais realistas sobre as empresas modernas.

CYERT e MARCH (1963) descrevem o processo decisório como um grande sistema de negociação política (racionalidade de poder). Os objetivos da organização são os da coalizão de poder que domina, mediante o controle dos recursos fundamentais. Há diversos grupos de interesse, internos e externos, e o processo decisório é uma negociação contínua desses interesses para manter a coalizão de poder. O processo decisório é, antes de tudo, conjugação de interesses, acomodação de conflitos e lutas de poder. Reflete, além da lógica do diagnóstico e solução de problemas, a lógica de interesses previamente definidos. A essência da decisão inclui o interesse dos diversos grupos que participam do processo. Todavia, executivos preferem ressaltar mais seu papel de decisores racionais que de negociadores de conflitos de poder. Aceitar o caráter político da organização pode dificultar a condução das dimensões do processo que exigem consenso, solidariedade, aceitação da autoridade.

A teoria da firma proposta por CYERT e MARCH (1963) ressalta que a organização é entendida como uma relação orgânica entre agentes, que se realiza por meio de contratos, sejam eles explícitos, como os contratos de trabalho, ou implícitos, como uma parceria informal. Procura-se o equilíbrio entre os objetivos conflitantes dos indivíduos, objetivos que são regidos por uma multiplicidade de relações complexas.

CYERT e MARCH (1963) desenvolveram um modelo simplificado do ambiente real em que a firma ou empresa de grande porte manipula múltiplos produtos. Tal ambiente é marcado pela incerteza e por um mercado imperfeito. Reforçada por esse conceito, a arquitetura organizacional deve refletir um arranjo cuja formatação induza os agentes à cooperação, visando a maximização do valor da empresa. Com efeito, a cooperação entre agentes é que faz crescer a importância da coordenação das relações contratuais. Por intermédio dessas relações define-se a eficiência dos contratos, que devem refletir uma arquitetura organizacional voltada para a diminuição dos conflitos e maximização do valor da empresa.

Vislumbra-se a necessidade de compreender quais são os elementos associados à formatação e desenho dos contratos, à definição de direitos de

propriedades sobre os resíduos, às formas de monitoramento e às cláusulas de ruptura contratual. Tais elementos são relevantes, pois podem impactar o valor da empresa.

Segundo o modelo de CYERT e MARCH (1963), apresentado no Quadro 2, em um processo de tomada de decisão uma empresa deve levar em consideração quatro conceitos, que representam a essência da teoria da tomada de decisão: 1) quase resolução de conflitos; 2) evitar as incertezas; 3) pesquisa do problema; e 4) aprendizagem organizacional.

No primeiro, quase resolução de conflitos, as principais características são: busca de coalizão como integração de conflitos; fixação dos objetivos e metas em diferentes níveis de aspiração; sintonização das metas de produção, preços e divisão de mercados com o objetivo estratégico da organização; utilização da racionalidade limitada, ou seja, limitação dos problemas e de suas soluções; estabelecimento de um nível aceitável de regras de decisão; descentralização das decisões e criação de centros de decisão em vários níveis.

No segundo, evitar as incertezas, as características marcantes podem ser resumidamente elencadas: avaliação constante do comportamento do mercado; pesquisa sobre as atitudes dos investidores, procurando conhecer suas reações e comportamento; tentativa de prever as ações governamentais para evitar impactos negativos sobre a empresa; estreitamento das relações com os oligopólios; estabelecimento de planos, procedimentos-padrão de operação e desenvolvimento do maior número de contratos para evitar os conflitos, etc.; estudo do comportamento dos concorrentes.

No terceiro, pesquisa do problema, as principais características podem ser assim citadas: avaliação das decisões tomadas em diferentes níveis para verificar se estão alinhadas ao objetivo estratégico; estabelecimento dentro da racionalidade limitada do objetivo maior da organização; criação em toda a organização do comprometimento com o objetivo principal; avaliação de se uma decisão deve ser tomada em grupo ou individualmente; avaliação da empresa como um sistema integrado – holístico –, que é o resultado de todas as partes.

No quarto e último, aprendizagem organizacional, as características são: esforço para

fazer adaptações do comportamento organizacional; reconhecimento das potencialidades individuais dos decisores e respectiva valorização; adaptação das metas; avaliação do desempenho organizacional com critérios de medição plausíveis; aprendizado através das decisões passadas e presentes; aprendizado por meio dos fatores de mercado.

Mesmo adotando a simplicidade do conceito de racionalidade limitada, os modelos de tomada de decisão poderiam ser classificados e analisados em detalhe e, de acordo com o tipo de problema e o nível de estruturação da decisão, poderiam ser alterados, se existirem incompatibilidades entre os objetivos desejados e os resultados alcançados.

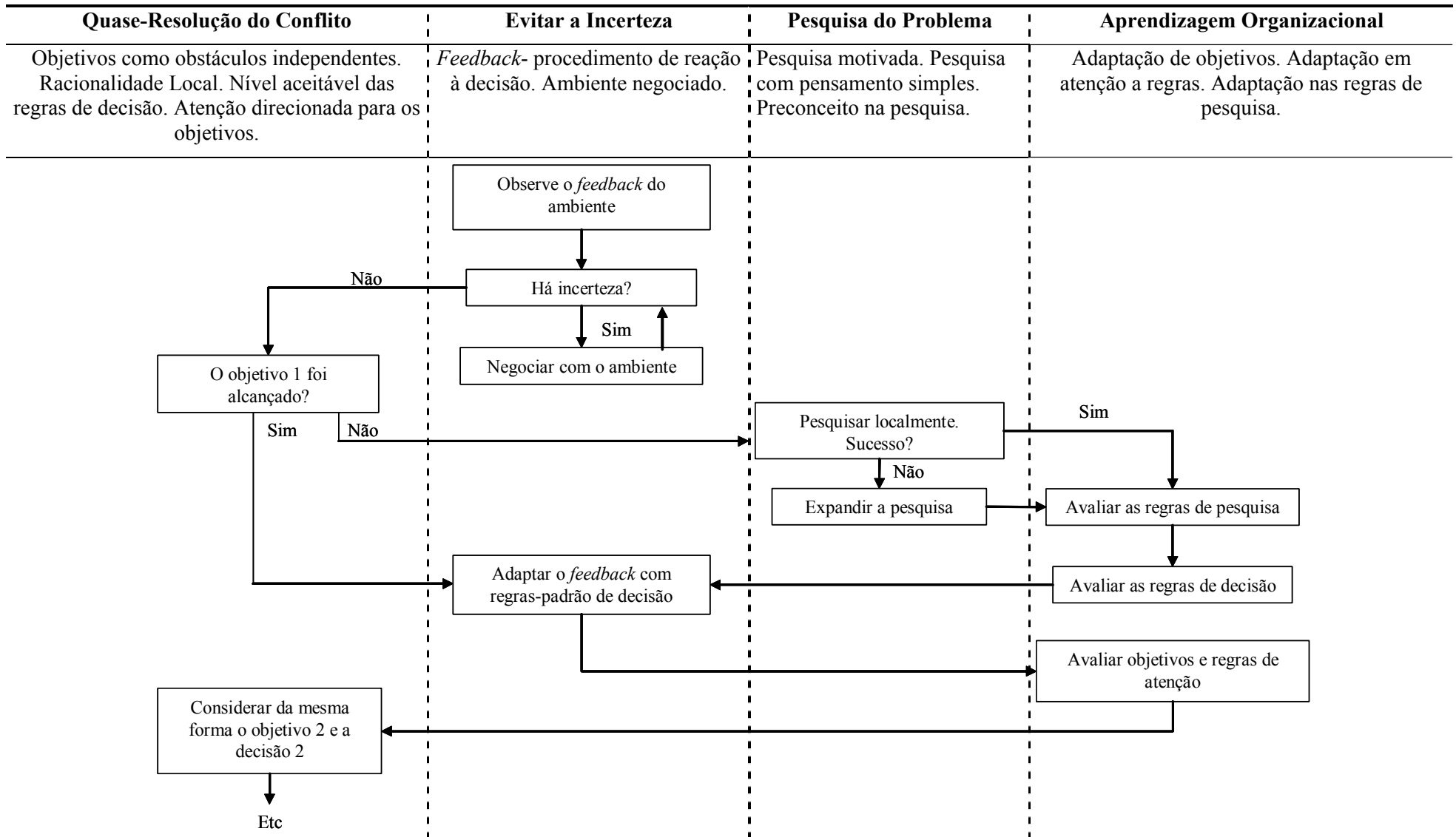
O sucesso na tomada de decisão depende de inúmeros fatores, tais como: responsabilidade (perante a lei e penalidades); especialização (conhecimentos teóricos e experiência dos especialistas); coordenação (a comunicação das diretrizes e especificações que devem ser cumpridas e a coordenação do processo de decisão); respaldo (para garantir eventuais fracassos); tempo (prazos exíguos podem minimizar a incerteza, mas podem aumentar o risco de uma decisão apressada, enquanto prazos longos podem trazer novas perspectivas de decisão, mas aumentar o nível de incerteza).

É importante que o tomador de decisão saiba como atuar em um ambiente de risco, de incerteza e certeza, considerando-se que problemas podem ser estruturados, semi-estruturados e não-estruturados. Outro viés importante é que as decisões tomadas podem impactar o futuro da empresa e seu valor.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As abordagens aqui estudadas apresentam enfoques e níveis explicativos diferenciados, propondo reflexões sobre aspectos e variáveis relevantes do processo de tomada de decisão. Percebe-se que, apesar de existirem algumas divergências, há pontos de complementariedade entre essas abordagens, cobrindo lacunas, explicando variações e possibilitando aplicações práticas e teóricas do conhecimento sobre a decisão e os processos decisórios. Tais conhecimentos oferecem grandes benefícios às organizações, sejam elas indústria, comércio ou serviços, públicas ou privadas, políticas, comunitárias ou grupos sociais diversos.

**Quadro 2: Uma forma abstrata do processo de decisão organizacional**



Fonte: Traduzido de CYERT e MARCH (1963).



Nota-se a existência de uma relação entre estratégias ou métodos de decisão e estruturas organizacionais. Com efeito, será relativa a idéia de um modelo ideal ou definitivo, válido *a priori* para qualquer contexto organizacional.

A figura do tomador de decisão é central, o seu comportamento acaba por definir variações no processo de decisão. Essas variações se apresentam relacionadas tanto a limitações cognitivas quanto a condicionantes de natureza ideológica e de valores próprios ou de outros grupos/indivíduos envolvidos. A comunicação e a articulação entre esses agentes são fundamentais, e tanto a perspectiva comportamental quanto a política devem ser consideradas nos processos decisórios.

Em nossos dias, o domínio da teoria e do processo de tomada de decisão é crucial para as organizações e gestores, pois a complexidade dos negócios é crescente e exige respostas mais rápidas. As organizações, além de adotarem técnicas que auxiliem a tomada de decisão, devem considerar que tais técnicas se mostram insuficientes para a obtenção de resultados satisfatórios na tomada de decisão.

Para acelerar o processo decisório são necessários investimentos nos gerentes, principalmente no tomador de decisão, que é efetivamente quem fará com que a complexidade seja diluída ou quebrada em partes menores e gerenciáveis. É também o decisor quem optará por caminhos ou esclarecerá quais procedimentos devem ser adotados, com ênfase naqueles que não estão previstos ou descritos. Afinal, é para isso que serve a função gerencial.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, G. T. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Boston: Little Brown, 1971.

ARGYRIS, C. Organization Man: rational or self-actualizing. *Public Administration Review*, Chicago: American Society for Public Administration, v. 33, n. 4, p. 354-359, July-Ago. 1973.

BACHARACH, P.; BARATZ, M. Poder e Decisão. In: CARDOSO, F.H.; MARTINS, C. E. (Eds.) *Política e Sociedade*. Rio: Companhia Editora Nacional, 1983.

BARNARD, C. I. *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard University Press, 1938.

BRAGA, N. Processo decisório em organizações brasileiras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Publica, v. 21, n. 3, p. 35-57, 1987.

COHEN, D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca: Cornell University, v. 17, p. 1-25, 1972.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'Acteur et Le Systeme*. Paris: Editions du Seuil, 1977.

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1963.

DOWNS, A. *Bureaucracy*. Boston: Little Brown, 1967.

ETZIONI, A. Mixed-scanning: a "third" approach to decision-making. *Public Administration Review*, Chicago: American Society for Public Administration, v. 27, n. 5, p. 385-392, Dec. 1967.

KAUFMAN H. *Time, chance and organizations*. Chatham, New Jersey: Chatham House, 1985.

KEELEY, M. Organizational analogy: a comparison of organic and social contract models. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca: Cornell University, v. 25, p. 337-362, June 1980.

LINDBLOM, Charles E. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, Chicago, American Society for Public Administration, v. 19, p. 79-88, 1959.

\_\_\_\_\_. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1980. Cap. 1 a 5.

MACCRIMMON, K. R. Managerial decision making. In: MCGUIRE, I. W. (Ed.) *Contemporary management: issues and viewpoints*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1973. Cap. 15 (b).

MINTZBERG, H. The organization as political arena. *Journal of Management Studies*, [S.l.], v. 22, p. 133-153, 1985.

MOTTA, P. R. Razão e intuição: recuperando o ilógico na teoria da decisão gerencial. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, v. 22, n. 3, p. 77-94, jul.-set. 1988.

SCHOEMAKER, P. J. H. Strategic decisions in organizations: rational and Behavioural views. *Journal of Management Studies*, [S.l.], v. 30, n. 1, p. 107-129, 1993.

SIMON, H. A. *The shape of automation: for men and management*. New York: Harper & Row, 1965.

\_\_\_\_\_. *Comportamento administrativo*. 2.ed. rev. Rio de Janeiro: FGV, 1971. Cap. 1 e 5.