



**SÉRIE TEXTOS DE DISCUSSÃO CEAG/UnB**

**006/14**

**Racionalidade e Processo Decisório em Políticas Públicas:  
um ensaio sobre modelos de tomada de decisão sob  
diversas perspectivas de racionalidade**

Ludmila Ferreira Bandeira  
Rosane Maria Pio da Silva  
Andrea de Oliveira Gonçalves

**Centro de Estudos Avançados de Governo e de  
Administração Pública - CEAG**

**Brasília  
2014**



**Universidade de Brasília**

**Reitor** Ivan Marques de Toledo Camargo



**Centro de Estudos Avançados de Governo e  
Administração Pública**

**Coordenador:** Paulo Carlos Du Pin Calmon

**Laboratório de Análise de Políticas Públicas do  
CEAG (LAPP/CEAG)**

O Laboratório de Análise de Políticas Públicas do CEAG (LAPP/CEAG) é formado por professores e alunos da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE/UnB), Instituto de Ciência Política (IPOL/UnB) e Faculdade de Tecnologia (FT/UnB). Seu objetivo é desenvolver atividades de pesquisa sobre temas relacionados à avaliação e análise de políticas econômicas e sociais. Com esse intuito o grupo apoia o desenvolvimento de pesquisas fundamentadas em diferentes abordagens metodológicas, estimula a elaboração de artigos, dissertações e teses, promove encontros acadêmicos e incentiva a participação de seus pesquisadores em eventos científicos no Brasil e no exterior.

**Textos para Discussão (TD)**

**Racionalidade e Processo Decisório em Políticas  
Públicas: um ensaio sobre modelos de tomada de  
decisão sob diversas perspectivas de racionalidade**

Ludmila Ferreira Bandeira  
Rosane Maria Pio da Silva  
Andrea de Oliveira Gonçalves

**Editor:** Luiz Guilherme de Oliveira

**Editor Executivo:** Mauro G. M. Capelari

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos por pesquisadores do CEAG da Universidade de Brasília (UnB).

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do CEAG/UnB.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

<http://www.ceag.unb.br/ceag/public/biblioteca/index/tema/padrao/tipo/TD>

**Racionalidade e Processo Decisório em Políticas Públicas: um ensaio sobre modelos de tomada de decisão sob diversas perspectivas de racionalidade**

Ludmila Ferreira Bandeira<sup>1</sup>  
Rosane Maria Pio da Silva<sup>2</sup>  
Andrea de Oliveira Gonçalves<sup>3</sup>

**2014**

---

<sup>1</sup> Mestranda PPGA/UnB e Pesquisadora do CEAG/UnB'

<sup>2</sup> Doutoranda PPGA/UnB e Coordenadora do curso de Ciências Contábeis da Universidade de Brasília.

<sup>3</sup> Docente Universidade de Brasília .



# **Racionalidade e Processo Decisório em Políticas Públicas: um ensaio sobre modelos de tomada de decisão sob diversas perspectivas de racionalidade**

## **1. Introdução**

Políticas públicas são decisões. Uma política pública se constitui naquilo que o governo decide fazer ou não. É o que o Estado faz em resposta a desafios políticos. (Shafritz, Russell, & Borick, 2007, p. 42 apud PEDROSO, 2008). O processo decisório envolvendo políticas públicas predominantemente multifuncionais e transversais, com efeitos muitas vezes conjuntos, complementares e/ou substitutos, resulta em problemas e soluções complexas (PEDROSO, 2008).

Diante desse cenário, estudos que se propõem a analisar políticas públicas enfatizando a abordagem do *policy process*, aplicada a estruturas de governança desenvolvidas para lidar com essa complexidade, ganham importância.

Frey (2000) salienta que é visando à explanação das “leis e princípios próprios das políticas específicas”, que a abordagem da ‘*policy analysis*’ pretende analisar “a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” com o “arcabouço dos questionamentos ‘tradicionais da ciência política’ [Windhoff-Héritier, 1987, p. 7, apud FREY, 2000].

Souza (2003) resume o conceito de política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente).

Silva e Fernandes (2012) explicam que para Guerreiro Ramos (1981), a decisão é o ingrediente político que dá sentido e direção à permanente estruturação do fato administrativo e que define estratégias organizacionais de captação, disposição e exploração dos fatores de produção, sendo ela é um elemento estruturante do fato administrativo.

Daí podemos perceber a importância de se entender como as decisões acontecem em políticas públicas, a relevância de se conhecer a lógica que subjaz os processos de tomadas de decisão de políticas públicas, para que possamos compreender, em especial, as etapas de formação de agenda, formulação e implementação de políticas públicas. Por essa razão, abordaremos a racionalidade em processos decisórios em políticas públicas, com fins de fornecer um quadro teórico que possa auxiliar pesquisadores do campo na compreensão da temática.

Andrade, Tolfo e Dellagnelo (2012) citam Barreto (1993) para explicar o termo racionalidade. Barreto entende que o termo se refere a uma capacidade utilizada para ponderar, julgar, estabelecer relações lógicas e praticar o bom senso. Bin e Castor (2007) ressaltam que nas diversas áreas das ciências humanas e sociais, e também entre os práticos das organizações, o tema decisão tem servido ao debate acerca de quais fatores atuam e interferem no processo, ou mesmo nas escolhas de que participam indivíduos ou grupos. Uma dessas discussões tem sido em torno da racionalidade e sua aplicabilidade na análise dos processos decisórios.

Assim, espera-se com esse ensaio teórico apresentar teorias que discutam racionalidade em políticas públicas, pois entendemos o processo decisório como essência dos processos de formação de agenda, de formulação e de implementação políticas públicas. Pretende-se além de expor a teoria da escolha racional amplamente disseminada na academia, abordar outras concepções mais abrangentes sobre racionalidade, apresentando subsídios teóricos alternativos. A ideia é permitir ao leitor acessar teorias que examinam a racionalidade

subjacente às ações dos indivíduos nas organizações, numa perspectiva crítica, tal como preconizado por Guerreiro Ramos.

## 2. Teoria da Escolha Racional

Dentre os precursores da discussão sobre racionalidade na análise organizacional, cabe destacar Max Weber, por meio de sua teoria sobre burocracia, que apresenta uma sistematização da matéria no âmbito da teoria das organizações. Weber em sua obra *Economia e Sociedade* inicia a discussão da racionalidade instrumental, baseada em processos racionais. Esse modelo de ação racional, também identificada como racionalidade funcional ou técnica se refere a uma série de ações organizadas que buscam alcançar objetivos pré-determinados com a máxima eficiência.

Muzzio (2013) explica que a racionalidade instrumental é caracterizada por: uma ação calculada, ou seja, uma ação baseada em projeções utilitárias; uma busca pela maximização dos resultados, tendo a eficiência e a eficácia predominância sobre a ética no uso dos recursos; e os fins específicos, com as ações tendo metas estabelecidas e cálculos parametrizados.

“A racionalidade [...] nada mais é que uma correspondência ótima entre fins e meios” (TSEBELIS, 1998, p. 33) Assim, a ação racional se dá pela minimização dos custos do meio em relação ao retorno dos fins. Para Tsebelis (1998) “o entendimento [na RCT] não depende de nenhuma capacidade psicológica subjetiva de empatia, mas da aplicação de regras estritas de comportamento otimizador sob certas coerções”.

Downs (1999) explica que a recuperação do cálculo do agente e a avaliação da racionalidade da ação respeitam os pressupostos de que o agente esteja adequadamente informado a respeito do contexto. De acordo com Orenstein (1998), as teorias denominadas de racionalidade perfeita compartilham a orientação de que o uso do pressuposto da racionalidade para explicar a ação social é válido em contextos fixos ou estáveis.

Sobre a perspectiva sociológica da teoria da escolha racional, Carvalho (2007) expõe que a teoria estabelece a união entre a ideia de uma dimensão social que se impõe sobre as preferências pessoais e um cálculo de custo e benefício que os agentes elaboram autonomamente.

Nesse sentido, o autor ressalta que o principal incentivo para o cumprimento dos acordos é que o parceiro da interação presente deverá ser útil em um empreendimento futuro. As transações são vistas como jogos repetidos, de modo que todos os agentes envolvidos possuem um interesse recíproco em reiterar promessas feitas. É o desejo de não ser explorado que estabelece uma ligação entre a sanção social e o valor dos elementos ao nível racional das preferências pessoais em jogo.

Carvalho (2007) ressalta ainda que a ideia de norma na teoria sociológica da escolha racional baseia-se na concepção de informação. As normas são desconectadas de uma dimensão prescritiva, essas são concebidas como instâncias de decisões individuais, relacionadas com os cálculos de custos e benefícios pessoais.

Dentre as críticas à Teoria da Escolha Racional na Perspectiva Sociológica, Carvalho (2007) aponta que a teoria valoriza a esfera das informações, em detrimento das regras ou convenções sociais, além de ser incapaz de explicar eventos que comportam múltiplos agentes. Outra crítica está relacionada ao critério da eficiência, que pretende ser universal, isto é, indivíduos diferentes, mas racionais, na mesma situação, devem tomar as mesmas decisões.

A Teoria da Escolha Racional era originalmente utilizada nas Ciências Econômicas e afirma que em situações de múltiplas escolha os agentes optam por estratégias que maximizam seus resultados (MEIRELLES, 2012). Divide-se em:

- a) Teoria da Racionalidade Compreensiva: relação de otimização de meios e fins atrelada a fatores objetivos.
- b) Teoria da Racionalidade Limitada: admite certos fatores atenuantes de racionalidade e outros fatores subjetivos que interferem no cálculo dos agentes.

### 2.1. Racionalidade Compreensiva

A teoria econômica supõe que indivíduo toma decisões para maximizar seu bem-estar, baseado numa avaliação ponderada de todos os fatos. Mankiw (2001) explica que o indivíduo opta por aquilo que lhe oferece maior utilidade com menor esforço. Essa abordagem considera que pessoas tomam decisões econômicas e sociais com base em uma análise de custo e benefício para consecução do objetivo pretendido, caracterizando o chamado homem *economicus*.

Segundo March (2009), as teorias racionais da escolha partem da premissa de que os processos de decisão são consequentes e baseados em preferências – lógica da consequência. Alternativas são comparadas em termos do grau em que se imagina que suas consequências esperadas sirvam às preferências do autor da decisão.

Ostrom & Ostrom (1971) apontam três premissas dessa abordagem: a) Indivíduos racionais lutam por seus próprios interesses; b) As preferências são completas e transitivas; c) Indivíduos adotam estratégias de maximização para decidir. Os autores destacam que a formulação do modelo possui nuances diferentes em ambientes de equilíbrio (informação perfeita) e ambientes de risco ou incerteza (informações imperfeitas, presença de falhas de mercado). Assim, diante de ambientes de incerteza, indivíduos podem assumir outras estratégias de ação.

Economistas políticos dessa tradição distinguem ainda comportamentos dos agentes quando envolvem bens privados e bens públicos. Dadas as características dos bens públicos, a provisão desses bens, se não feita pelo Estado, será realizada de maneira sub-ótima. A decisão dos indivíduos pelo consumo e provisão, também poderá ser feita de forma subótima, Ostrom & Ostrom (1971) citam dois problemas: o problema do carona (*free rider*) e a tragédia dos comuns (utilização desordenada dos recursos comuns). Contudo, economistas neoliberais apontam que uma redistribuição adequada de direitos de propriedade habilitaria o mercado a lidar com essa ineficiência (Coase, 1960 apud Przeworski, 1998)

A questão da provisão sub-ótima de bens públicos e a dificuldade de livre associação para esses fins é especialmente trabalhada por Olson. Olson em seu livro *The Logic of Collective Action*, conclui que indivíduos dificilmente se associarão voluntariamente para solução de problemas públicos, dados os custos envolvidos nesse processo.

Nesse sentido, Ostrom & Ostrom (1971) percebem a eficiência na administração pública, com base no modelo apresentado, não terá bases satisfatórias em sociedades democráticas. Assim, é necessário se pensar alternativas teóricas que sejam adequadas à vida dos cidadãos em uma sociedade democrática.

Silva e Fernandes (2012) apontam os seguintes elementos que constituem esse modelo de ação racional:

- a) *Cálculo*: trata-se da projeção utilitária das consequências dos atos humanos; fins, quando há metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento de poder);
- b) *Maximização dos recursos*: busca da eficiência e da eficácia máximas, sem questionamento ético, no tratamento dos recursos disponíveis, quer sejam humanos, materiais, financeiros, técnicos, energéticos ou, ainda, de tempo;
- c) *Êxito*: resultados, relacionados ao alcance em si mesmo de padrões, níveis, estágios, situações, que são considerados como vitoriosos em face de processos competitivos numa sociedade capitalista;

- d) *Desempenho*: relacionado à performance individual elevada na realização de atividades, centrada na utilidade;
- e) *Utilidade*: neste sentido, a dimensão econômica considerada na base das interações como um valor generalizado;
- f) *Rentabilidade*: medida de retorno econômico dos êxitos e dos resultados esperados;
- g) *Estratégia interpessoal*: entendida como influência planejada sobre outrem, a partir da antecipação de suas prováveis reações a determinados estímulos e ações, visando atingir seus pontos fracos.

Essa perspectiva de racionalidade, contudo, desconsidera que quase sempre decidimos rápido, com base na experiência, em hábitos ou em regras. Alguns teóricos racionais da escolha tratam as regras como resultados de um processo racional superior. Endogenizam as regras racionalizando-as. Tal fato contribui para esse modelo tenha pouca aderência à realidade dos processos decisórios cotidianos. Como uma proposta mais realista, Hebert Simon e James March formulam um novo modelo de tomada de decisão, baseado em uma perspectiva de Racionalidade Limitada, tal como apresentado na sessão a seguir.

## 2.2. Racionalidade Limitada

Hebert Simon é o teórico precursor do modelo de ação racional com base no paradigma da racionalidade limitada. Crítico do modelo de ação racional com base no paradigma da racionalidade compreensiva, Simon (1957) constrói o conceito de homem administrativo que contrapõe o conceito de homem *economicus*. O homem administrativo procura por uma ação que seja “boa o suficiente”, ao invés de procurar a “melhor alternativa possível”.

Silva e Fernandes (2011) salientam que, explorando os paralelos entre tomada de decisão humana e tomada de decisão organizacional, Simon argumentou que as organizações nunca podem ser perfeitamente racionais, porque seus membros têm habilidades limitadas de processamento de informações (Morgan, 1996 apud SILVA&FERNANDES, 2011)

Segundo March (2009), a ideia central da racionalidade limitada é que os indivíduos procuram ser racionais. Contudo, são restringidos por uma capacidade cognitiva limitada e informações incompletas. Assim, suas ações podem não ser completamente racionais, apesar de suas melhores intenções e de seus melhores esforços. Indivíduos responsáveis por decisões enfrentam limitações de atenção, memória, compreensão e comunicação.

Os indivíduos desenvolvem procedimentos que conservam a estrutura básica da escolha racional, mas a modificam para acomodar essas dificuldades. Tais procedimentos formam o núcleo das teorias da racionalidade limitada. Trata-se de diversas estratégias de informação e decisão para lidar com as limitações em suas capacidades de tratamento de informações.

Estudos psicológicos da decisão individual identificaram numerosas maneiras pelas quais os indivíduos reagem a limitações cognitivas. Destacam-se quatro processos de simplificação da informação, a saber: edição, decomposição, heurística e enfoques.

Outro conceito elaborado por Simon (1957) e March (2009) é conceito de satisficência. A satisficência pressupõe que as pessoas se preocupam mais com sucessos ou fracassos relativamente a uma meta do que com gradações de sucesso ou fracasso. Teorias satisficientes da racionalidade limitada pressupõem dois processos adaptativos que aproximam aspirações e desempenhos: a) aspirações se adaptam ao desempenho, e; b) desempenhos se adaptam a aspirações. A busca cessa quando as metas são alcançadas, e se forem baixas o bastante, nem todos os recursos serão efetivamente usados. O “colchão” de oportunidades inexploradas e economias desconhecidas que resulta disso é a margem de conforto.

March (2009) ressalta que enquanto no paradigma da racionalidade compreensiva, as regras do processo de decisão são endógenas, sendo entendidas como resultado de um

processo racional superior, sob o paradigma da racionalidade limitada, percebem-se as regras como ponto fundamental, sendo a racionalidade apenas uma derivativa. A ideia é estabelecer identidades e encontrar regras para situações reconhecidas.

As identidades e as regras mudam como parte do processo pelo qual instituições se adaptam aos seus ambientes. Essas teorias pressupõem que indivíduos e instituições sobrevivem e prosperam na medida em que suas práticas padrão se adaptam às exigências ambientais. A lógica da adequação é uma lógica ligada a uma concepção de adequação em constante evolução. Indivíduos seguem regras, mas as regras mudam. A medida que as regras mudam, o comportamento de decisão também muda. Essas adaptações se dão pelos seguintes processos: análise, barganha, imitação, seleção e aprendizado.

Nesse sentido, uma decisão será descrita como “racional” se for tomada dentro de um processo que siga procedimentos padrão para a escolha de alternativas possíveis em relação a expectativas sobre consequências futuras. Em decisões coletivas, a atenção incompleta a inconsistências em preferências e identidades pode ser ajudada por mecanismos que escondem contradições.

### *2.3.Racionalidade Perfeita versus Racionalidade Limitada*

A racionalidade pura e a racionalidade limitada compartilham uma perspectiva comum, encaram decisões como atos baseados em uma avaliação das alternativas em termos de consequências e preferências. (MARCH, 2009)

Os dois tipos de lógica (lógica da consequência e lógica da adequação) não se distinguem por diferenças de status enquanto ação racional, mas sim pela exigência que fazem sobre as capacidades de indivíduos e instituições.

A lógica da consequência faz mais exigências sobre suas capacidades de antecipar o futuro e formar preferências úteis. Já a lógica da adequação, faz mais exigências sobre capacidades de aprender com o passado e formar identidades úteis.

De acordo com Ramos (1981), nos dias atuais a racionalidade instrumental (compreensiva ou limitada) tem prevalecido, como fruto de um modelo de sociedade centrado no mercado, com os seres humanos induzidos por meios de comunicação e de publicidade, que interferem no poder de discernimento. Contudo, teóricos como Ferejohn e Pasquino (2000) acreditam que essa identificação nos cega para concepções mais amplas de racionalidade presentes na ciência e na teoria política por mais de dois milênios.

### **3. Racionalidade substantiva (Guerreiro-Ramos)**

A racionalidade substantiva tem como principal autor o sociólogo, Alberto Guerreiro Ramos. Em seu livro *A nova ciência das organizações*, o autor desenvolve as primeiras discussões sobre racionalidade substantiva no campo da análise organizacional. Guerreiro Ramos fundamentou seus estudos sobre a racionalidade nas organizações numa abordagem ampla, por ele mesmo denominada "teoria substantiva da vida humana associada". (SERVA,1997)

Serva (1997) destaca que Guerreiro Ramos sofreu influência significativa dos estudos desenvolvidos por Polanyi. Polanyi e sua equipe defendiam que a economia deveria ser analisada como um processo social, isto é, inserido na configuração institucional própria de cada sociedade historicamente percebida. O autor explica que Polanyi cunhou a expressão concepção substantiva, a qual concentra o interesse sobre "os valores, a motivação e a política" e associa a essa concepção de Polanyi à justificativa de ele ter sido uma das principais fontes de inspiração de Guerreiro Ramos.

Polanyi (2000) afirma que a ação econômica não pode ser compreendida em termos individualistas, uma vez que é influenciada

pelas instituições sociais. Convencido de que existiram diversas modalidades de institucionalização da atividade econômica no tempo e no espaço, o estudioso observa que essa distribuição foi assegurada essencialmente pela existência de princípios de regulação das atividades econômicas como a reciprocidade, a redistribuição, a troca de mercado (SILVA e FERNANDES, 2011, p. 1330).

Guerreiro Ramos (1981) explica que a racionalidade substantiva caracteriza-se pelo julgamento ético, quando a ação humana é avaliada a partir de um juízo de valor (algo que é bom ou mau); a autorealização, quando a ação humana está orientada para o alcance da plenitude do potencial humano; a emancipação, quando a ação humana deve almejar um bem estar social; e a autonomia, quando a ação humana é realizada sob condição de liberdade de escolha.

A racionalidade substantiva surge como uma teoria alternativa a teoria da escolha racional. Diferentemente da racionalidade compreensiva, que utiliza o conceito de homem *economicus*, e da racionalidade limitada, que utiliza o conceito de homem administrativo, a racionalidade substantiva, se apoia no conceito de homem vinculado a valores éticos, sociais e culturais.

Serva (1997) ressalta que Guerreiro Ramos defendia a ideia de uma razão substantiva de amplo espectro, que transcende a estreita relação entre razão e cálculo, estabelecida pela teoria da escolha racional. Assim, a ação racional era percebida como consequência de balanceamento entre o debate racional e o julgamento ético-valorativo das ações.

Apesar de ter desenvolvido a teoria que explica esse modelo de ação racional, Guerreiro Ramos não construiu um modelo analítico que nos permitisse identificar como a racionalidade substantiva se dá na prática administrativa. Para tanto, Serva (1997) desenvolveu o modelo analítico.

O modelo analítico proposto por Serva (1997) reagrupa os diversos elementos constitutivos da racionalidade de acordo com sua natureza (instrumental ou substantiva). Silva e Fernandes (2011) destacam os seguintes elementos constitutivos da ação racional substantiva:

- a) *Autorrealização*: processos de concretização do potencial inato do indivíduo, complementados pela satisfação;
- b) *Entendimento*: ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediadas pela comunicação livre e coordenando atividades comuns sob a égide da responsabilidade e satisfação;
- c) *Julgamento ético*: deliberação baseada em juízos de valor (bom, mau, verdadeiro, falso, certo, errado), que se processa através do debate racional sobre as pretensões de validade emitidas pelos indivíduos nas interações, podem ser analisados por: autenticidade, integridade, honestidade e franqueza dos indivíduos nas interações;
- d) *Valores emancipatórios*: trata-se de valores de mudança e aperfeiçoamento do social nas direções do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo;
- e) *Autonomia*: trata-se da condição plena dos indivíduos para poder agir e expressar-se livremente nas interações.

Por fim, é válido lembrar às práticas democráticas relacionados ao modelos de racionalidade substantiva, tal como, explicitado por Clegg (1990 apud ANDRADE, TOLFO e DELLAGNELO, 2012) destaca seguintes práticas democráticas: o *empowerment*, a flexibilidade, as técnicas de longo prazo, a confiança na liderança, entre outras.

#### 4. Racionalidade em Políticas Públicas: limites e alcances explicativos

Nessa seção pretende-se apresentar uma comparação dos modelos de racionalidade abordados e sua relação com os processos decisórios em políticas públicas. A ideia central é apresentar ao leitor diferentes perspectivas da ação racional em políticas públicas de forma que seja possível o entendimento mais abrangente dessa temática.

March (2009) ressalta que os processos de escolha racional são fundamentados em modelos microeconômicos de alocação de recursos, das teorias políticas de formação de coalizões, das teorias estatísticas das decisões e de outras teorias e modelos em todas as ciências sociais. Assim, a Teoria da Escolha Racional parte da premissa de que os processos de decisão são consequentes e baseados em preferências, como resultado o decisor deveria escolher a combinação que maximize o retorno esperado.

Contudo, Ferejohn e Pasquino (2000) salientam que as evidências experimentais existentes sugerem que as pessoas se desviam sistematicamente das predições da teoria da escolha racional. Além disso, a teoria ainda desconsidera que quase sempre decidimos rápido, com base na experiência, em hábitos ou em regras. Nesse sentido, March (2009) ressalta que tem havido esforços para modificar essa teoria, de forma que, mantida sua estrutura básica, algumas premissas tem sido revisadas, na tentativa de refletir mais adequadamente a realidade.

Mesmo diante das limitações da teoria da escolha racional o que observamos após a revisão de literatura realizada, é o predomínio da razão instrumental nas organizações de uma forma geral, o que tem reflexos nas organizações públicas. De fato, o que temos visto é que, de forma geral, as organizações públicas têm replicado modelos de planejamento e gestão “bem-sucedidos” em organizações privadas. Contudo, esse processo de mimetismo acaba por ignorar as peculiaridades referentes à administração pública.

Silva e Fernandes (2011) explicam que a decisão envolve elementos racionais, levantamento de informações, consciência dos fatos, identificação de alternativas, escolha de objetivos, bem como um conteúdo ético já que, por trás das escolhas individuais, há conjuntos de valores específicos e próprios de cada indivíduo ligados às suas experiências e a sua visão do mundo, o que, por sua vez, é permeado tanto pela racionalidade instrumental como pela racionalidade substantiva.

Diante desse cenário, de predominância do processos decisórios baseados na perspectiva da racionalidade perfeita da Teoria da Escolha Racional a despeito de sua pouca aderência a realidade encontrada, surge o seguinte questionamento: *Por que outros modelos de tomada de decisão, amparados em outros referenciais teóricos ainda não são adotados nas organizações?*

Serva (1997) cita Guerreiro Ramos para explicar o motivo dessa preponderância da razão instrumental nas organizações produtivas, para o autor esse processo dá-se devido ao fato de vivermos em uma sociedade centrada no mercado, “responsável pela insegurança psicológica, pela degradação da qualidade de vida, pela poluição, pelo desperdício dos recursos naturais do planeta, além de produzir uma teoria organizacional incapaz de ensejar espaços sociais gratificantes aos indivíduos.” (SERVA, 1997, p. 19)

Outra limitação relacionada a adoção da perspectiva de racionalidade substantiva apontada por Serva (1997) é o pouco avanço em casos empíricos que demonstrem a aplicação da teoria. Para ele, os autores brasileiros criticam e denunciam a razão instrumental, opondo a ela a racionalidade substantiva, contudo, ainda não conseguem comprovar empiricamente se esta última pode ser empregada na gestão de organizações. Dessa forma, não demonstrando como se concretiza a racionalidade substantiva no processo decisório, por exemplo.

Conforme já mencionado anteriormente, prevalece na sociedade mundial uma racionalidade compreensiva ou instrumental, no qual o sistema capitalista aguça seus efeitos. Guerreiro Ramos (1981) frisa que uma perspectiva utilitarista em que processos autorreguladores de mercado ordenam a vida humana, sobretudo sob uma perspectiva econômica. Ferejohn e Pasquino (2000) acreditam que essa identificação nos cega para concepções mais amplas de racionalidade presentes na ciência e na teoria política por mais de dois milênios.

Nesse sentido, Muzzio (2013) apresenta esse ponto como uma limitação ao avanço de modelos com base em um paradigma de racionalidade substantiva, “não é fácil a adoção de ações sociais baseadas em outras concepções racionais, principalmente com a força que as organizações detêm sobre o indivíduo (Pagès Et Al., 1987 ). Ainda assim, a racionalidade substantiva apresenta uma alternativa a esta concepção utilitarista.” (MUZZIO, 2013, p. 5)

Além da racionalidade substantiva, abordamos ainda o modelo de tomada de decisão desenvolvido por Simon e March, amparado no paradigma de Racionalidade Limitada. March (2009) explica que, de acordo com esse modelo, regras e identidades fornecem a base do processo de decisão em todos os aspectos da vida. Para o autor “indivíduos e sistemas sociais dependem de regras, e da padronização, rotinização e organização de ações que elas oferecem. Sob essa perspectiva, qualquer decisão em qualquer contexto pode ser vista como moldada por identidades e por uma lógica de adequação.” (MARCH, 2009, p.51)

Outro ponto relevante dessa perspectiva teórica é considerar as limitações cognitivas dos indivíduos no processamento de informações. Assim, para tornar possível a decisão, indivíduos utilizam mecanismos de simplificação de informações, são eles: a) Edição: problemas e situações complexos são simplificados; b) Decomposição: problemas são reduzidos a suas partes componentes; c) Heurística: reconhecimento de padrões nas situações enfrentadas e aplicação de regras adequadas a essas situações; e, d) Enfoques: concentram a atenção e simplificam a análise, de acordo com as opções e preferências.

Com o objetivo de sistematizar as informações abordadas no texto foi elaborado um quadro resumo com principais aspectos das três perspectivas teóricas abordadas. Nele as teorias são comparadas quanto aos valores subjacentes a abordagem, a percepção do homem enquanto indivíduo social, a definição da alternativa a ser escolhida, aos processos relacionados a tomada de decisão e a percepção da ação social de acordo com esse modelo.

**Quadro 1. Principais aspectos das diferentes abordagens de racionalidade em Processos Decisórios**

	<b>Racionalidade Compreensiva</b>	<b>Racionalidade Limitada</b>	<b>Racionalidade Substantiva</b>
<b>Principais autores</b>	Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson	James March, Hebert Simon	Alberto Guerreiro Ramos, Maurício Serva
<b>Valores</b>	Metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento de poder). Decisões são tomadas amparadas por processos de maximização dos recursos, sempre em busca da eficiência e da eficácia máximas, valores salutares dessa abordagem teórica.	Compreensão das limitações dos decisores, sejam elas de atenção, memória, compreensão e comunicação. Entende que devido a essas limitações, a maximização é um conceito de difícil operacionalização. Diante disso, indivíduos tomam decisões que são satisficentes.	Alcance da plenitude do potencial humano; a emancipação (quando a ação humana deve almejar um bem estar social); e a autonomia (quando a ação humana é realizada sob condição de liberdade de escolha).
<b>Perspectiva do Homem</b>	Homem economicus	Homem administrativo	Homem ético/moral
<b>Escolha das alternativas</b>	Escolha da alternativa ótima – após cálculo ponderado de custos e benefícios, o decisor escolhe a melhor alternativa (alternativa ótima).	Escolha da alternativa satisficente – considerando as limitações enfrentadas pelo decisor, após levantamento das alternativas escolhe-se aquela que atenda a sua necessidade, aquela boa suficiente (alternativa satisficente).	Escolha da alternativa que atenda aos fins pretendidos, respeitando os aspectos éticos, morais do decisor.
<b>Processos</b>	Processo de decisão baseado na projeção utilitária das consequências dos atos humanos. A utilidade, neste sentido, é entendida como a dimensão econômica considerada na base das interações como um valor generalizado. Considera-se que a maximização dos recursos se dá sem questionamento ético, no tratamento dos recursos disponíveis.	Processo de decisão é baseado em regras. A ideia é estabelecer identidades e encontrar regras para situações reconhecidas. Assim, os responsáveis pelas decisões utilizam mecanismos de simplificação de informações, são eles: edição, decomposição, heurística e enfoques.	Processo de decisão baseado em autorrealização (concretização do potencial inato do indivíduo, complementada pela satisfação); entendimento (ações coletivas amparadas por consensos racionais, mediadas pela comunicação livre); julgamento ético (deliberação baseada em juízos de valor); valores emancipatórios; autonomia (liberdade dos indivíduos para agir e expressar-se livremente).
<b>Ação Social</b>	Segundo essa abordagem de ação racional os indivíduos dificilmente se associarão voluntariamente para solução de problemas públicos, dados os custos envolvidos nesse processo.	Simon e March não desenvolveram a discussão sobre ação social com base nessa perspectiva de racionalidade. No entanto, ao analisarmos sua abordagem sobre identidades sociais podemos perceber que essas identidades solidificam laços dos indivíduos uns com os outros, contribuindo para a consolidação de instituições.	Baseada nos conceitos de emancipação e valoração social, a ação social baseada na racionalidade substantiva, está amparada na noção de mundo referida pela redução sociológica, onde é fundamental buscar os elementos referenciais da cultura para estipular seus fins. A redução sociológica é um método para o conhecimento do social. (FILGUEIRAS, 2012)

## 5. Considerações finais

O presente trabalho traz como contribuição a sistematização de teorias que discutem racionalidade dos processos decisórios. Ao sumarizar aspectos teóricos de diferentes perspectivas epistemológicas e ontológicas, comparando afinidades e divergências, o presente trabalho proporciona ao leitor uma revisão de literatura da produção nacional sobre a temática. Contudo, esse ensaio traz poucas referências do que tem sido produzido internacionalmente, em especial, na discussão sobre racionalidade substantiva, onde foram contemplados apenas textos nacionais, sendo essa claramente uma limitação do trabalho.

Como agenda para pesquisas futuras propõe-se a investigação de organizações públicas utilizando o modelo analítico proposto por Serva (1997). Essa investigação nos permitiria diagnosticar qual o modelo de racionalidade vem sendo adotado pelos decisores de políticas públicas no Brasil e com base nos resultados encontrados estaríamos aptos para partir para novas análises que nos permitam mapear as heurísticas de decisão dos agentes públicos criando metodologias de apoio à decisão em políticas públicas.

## 6. Referências bibliográficas

ANDRADE, Sílvia Patricia Cavalheiro de; TOLFO, Suzana da Rosa; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento. Sentidos do trabalho e racionalidades instrumental e substantiva: interfaces entre a administração e a psicologia. *Rev. adm. contemp.*, Curitiba, v. 16, n. 2, abr. 2012.

BIN, Daniel; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. *Rev. adm. contemp.*, Curitiba, v. 11, n. 3, Sept. 2007.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. As condições sociais da ação instrumental: problemas na concepção sociológica da teoria da escolha racional. *Dados*. 2007, vol.50, n.4, p. 827-862.

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*; volume 16, número 45, páginas 05-24. Fevereiro 2001.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Guerreiro Ramos, a redução sociológica e o imaginário pós-colonial. *Cad. CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, Aug. 2012.

FREY, Klaus. (2000), "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, 21: 211-259.

GUERREIRO RAMOS, A. A nova ciência das organizações – uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia*/ N. Gregory Mankiw; tradução 2ª ed. Original. Maria José Cyhlar Monteiro. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2001 – 28ª reimpressão.

MARCH, James G. *Como as Decisões Realmente Acontecem: Princípios de Tomada de Decisões*. São Paulo: Editora Leopardo, 2009.

MEIRELES, Fernando. Teoria da Escolha Racional: Limites e Alcances Explicativos. *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*. João Pessoa, número 22: 52-61, dezembro 2012.

- MUZZIO, Henrique. O Paradoxo do RH: Entre a Racionalidade Instrumental e a Racionalidade Substantiva. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ. 7 a 11 de setembro de 2013.
- ORENSTEIN, Luiz. A estratégia da ação coletiva. Rio de Janeiro, Revan (UCAM, IUPERJ), 1998.
- OSTROM, Vincent; OSTROM, Elinor. Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, v. 31, n. 2, p. 203-216, 1971.
- PEDROSO, M.M. Inteligência Decisória e Análise de Políticas Públicas: O caso das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). 2011. 344 p. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, Brasília.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente X principal. In: BRESSER PEREIRA, L.C. ; SPINK, P (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Edit. FGV, 1998.
- SERVA, Maurício. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. *Rev. adm. empres.*, São Paulo , v. 37, n. 2, June 1997 .
- SIMON, Herbert. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID. 1957.
- SILVA, Miriam Soares de Oliveira e and FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Racionalidade substantiva no processo decisório: um estudo em instituições que lidam com o tratamento oncológico infanto-juvenil na cidade de Natal (RN). *Rev. Adm. Pública [online]*. 2011, vol.45, n.5, pp. 1327-1361. ISSN 0034-7612.
- SOUZA, Celina. POLÍTICAS PÚBLICAS: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.
- TSEBELIS, George. Jogos ocultos: Escolha racional no campo da Política Comparada. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- WEBER, Max. Trad. Régis Barbosa et al. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Volume I e II. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 1999.