

## COMENTÁRIO

# A ESSÊNCIA DO PROCESSO DECISÓRIO: COMENTÁRIO SOBRE A OBRA DE GRAHAM ALLISON

*ESSENCE OF THE DECISION PROCESS: COMMENTARIES ON THE BOOK BY GRAHAM ALLISON*

**LUIZ PAULO BIGNETTI**  
bignetti@unisinos.br

Durante treze dias, em outubro de 1962, o mundo esteve à beira do colapso nuclear. A crise dos mísseis em Cuba se tornou um fato marcante da história beligerante da raça humana e um dos eventos mais estudados da ciência política. Entre as milhares de páginas escritas sobre o episódio, a análise feita por Graham Allison é considerada uma das obras seminais sobre o processo de tomada de decisão, sendo adotada como texto básico em diversas disciplinas dos cursos de Administração e de Economia no mundo inteiro.

Em *Essence of Decision*, publicado pela primeira vez em 1971 e reeditado em 1999, Allison critica a forma usual de analisar os eventos envolvendo nações que considera os governos nacionais como se fossem um ator único. Assim, seria uma simplificação justificar, por exemplo, a deflagração da Primeira Guerra Mundial como resultado do temor pelo desbalanceamento de forças na Europa, envolvendo Inglaterra, França e Rússia de um lado e Alemanha, Áustria-Hungria e Itália do outro. Da mesma forma, em episódios mais recentes, falar da estratégia do Iraque ao invadir o Kuwait, da decisão de Israel em atacar países do Oriente Médio e da missão americana no Golfo Pérsico seria desconsiderar importantes atores e suas motivações nesses conflitos. Governos, argumenta Allison, não são blocos monolíticos e suas ações podem ser analisadas de diversas formas. Assim, propõe três modelos de tomada de decisão que são referência na academia: o modelo do Ator Racional, o modelo do Comportamento Organizacional e o modelo da Política Governamental. Utilizando a crise dos mísseis como objeto de estudo, Allison elaborou uma análise que há quarenta anos serve como uma das bases dos estudos sobre análise de decisão.

A crise dos mísseis em Cuba foi o episódio culminante da Guerra Fria. No final do verão americano de 1962, os Estados Unidos tomaram conhecimento do transporte de armas e tropas soviéticas para Cuba para defender a ilha de um possível novo ataque, como o que ocorreria na Baía dos Porcos. Os soviéticos orientaram seu embaixador em Washington para que assegurasse aos americanos que os deslocamentos eram apenas de armas defensivas. Em comunicado oficial emitido pela Agência Tass em 11 de setembro de 1962, os soviéticos afirmavam que não havia necessidade do envio de armas nucleares, pois o poder dos mísseis instalados em território soviético era suficiente para alcançar qualquer alvo potencial no Ocidente. Dois dias depois, o presidente Kennedy prometia que não haveria uma invasão da ilha a não ser que Cuba ameaçasse outras nações do hemisfério ou que uma base militar

ofensiva fosse instalada. Nos dias 15 e 16 de outubro, ficou claro para Kennedy e seus assessores, através do exame de fotos tiradas por aviões espiões, que mísseis nucleares estavam efetivamente sendo instalados em Cuba. A resposta americana foi a imposição de um bloqueio naval que durou treze dias e que levou o mundo à beira da Terceira Guerra Mundial.

Por que os soviéticos instalaram mísseis estratégicos ofensivos em Cuba? Por que os Estados Unidos responderam com o bloqueio? Por que os mísseis foram retirados? Quais foram as lições dessa crise? Para desenvolver a argumentação do seu estudo, Allison parte de três proposições. Primeiro, os analistas pensam sobre política externa e estratégia militar em termos de modelos conceituais altamente implícitos – conduzidos de forma direta, informal e não-teórica – o que gera consequências significativas para o conteúdo de suas argumentações. Segundo, a maioria dos analistas explica o comportamento dos governos nacionais em termos de um modelo básico único – denominado por Allison de Modelo do Ator Racional. Terceiro, dois modelos conceituais alternativos contribuem para explicações e previsões mais apuradas: o Modelo do Comportamento Organizacional e o Modelo da Política Governamental.

A premissa do Modelo do Ator Racional, de que eventos importantes derivam de causas importantes – isto é, de que monólitos executam grandes atos motivados por grandes razões – afirma Allison, deve ser contrabalanceada pelas constatações de que (i) monólitos são caixas-pretas que cobrem várias camadas e diversos mecanismos numa estrutura de tomada de decisão altamente diferenciada e (ii) grandes atos resultam de um inumerável conjunto de pequenas e muitas vezes conflitantes ações realizadas por indivíduos nos múltiplos níveis organizacionais. Assim, se esse modelo aborda pressões e propósitos criados por problemas nas relações internacionais, ele deve ser confrontado com outros modelos que analisem mecanismos intranacionais dos quais as ações governamentais emergem. É nesse sentido que Allison se propõe a discutir três modelos de tomada de decisão, a seguir descritos.

### MODELO I: O ATOR RACIONAL

O conceito de ação racional, de comportamento como sendo ação dirigida por objetivos, é apresentado em economia, na teoria de tomada de decisão e na teoria dos jogos. O *homo economicus* clássico e o moderno homem racional das teorias de decisão e de jogos representam um agente que toma decisões otimizantes face a um número limitado de situações ou alternativas. A unidade básica de análise do Modelo I é a ação governamental como *escolha*. Os conceitos essenciais a esse modelo são: metas e objetivos, alternativas, consequências e escolhas. Os interesses e valores do agente são traduzidos em uma função de preferência que representa a utilidade de diferentes conjuntos de consequências. O agente racional, diante das alternativas, deve optar por um caminho ou por uma decisão específica que se coloca no alto de sua

própria escala de utilidade. A racionalidade, portanto, se refere a consistentes escolhas de maximização de valor dentro de específicas condições de contorno.

A premissa básica do modelo é que qualquer ação particular de um governo resulta da combinação de objetivos e valores relevantes, de alternativas de ação percebidas, de estimativas das consequências que seguem cada alternativa e da avaliação de cada conjunto de consequências. Allison estipula duas proposições fundamentais para o modelo. Em primeiro lugar, um aumento nos custos percebidos em uma alternativa de ação reduz a possibilidade de que essa ação seja escolhida; em segundo lugar, um decréscimo nos custos percebidos de uma alternativa aumenta a possibilidade dessa alternativa ser a escolhida.

A aplicação do modelo da escolha racional à crise dos mísseis em Cuba permite identificar as quatro hipóteses formuladas pelo governo americano para justificar a iniciativa soviética de instalar os mísseis na ilha: a defesa de Cuba, a competição global estabelecida pela Guerra Fria, a exibição de poder militar e, finalmente, a supremacia sobre Berlim. Cinco dias depois da descoberta dos mísseis, o governo americano passou a estudar seis principais categorias alternativas de ação: não fazer nada, exercer pressões diplomáticas, tentar aproximação com Fidel Castro, invadir, realizar um ataque aéreo ou, por fim, efetuar um bloqueio. A decisão final, na verdade, foi composta da fusão de várias dessas alternativas, pois previa o bloqueio acoplado com a demanda pela retirada dos mísseis e considerava a intervenção militar como uma provável ação a ser executada mais tarde. A decisão soviética de retirar os mísseis, finalmente, foi tomada não por causa do bloqueio, mas por causa da ameaça de ações futuras que significariam a escalada do conflito.

### MODELO II: O COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

Como se observa, é possível considerar-se a ação governamental como sendo advinda de um tomador de decisão racional e único. Entretanto, uma análise mais acurada permite entender que o ator governamental não é individual, mas o resultado de um vasto aglomerado de instituições, cada uma com seus objetivos e estratégias próprias.

O Modelo II considera como unidade de análise a ação governamental como *output organizacional*. Os conceitos essenciais a esse modelo são: atores organizacionais; problemas fatorados e poder fracionado; missões organizacionais; objetivos, capacidades especiais e cultura; coordenação e controle centrais; e, finalmente, decisões dos líderes governamentais.

A premissa básica do Modelo II é que, num dado instante, um governo consiste de um conglomerado estabelecido de organizações, cada uma delas com suas tarefas críticas, capacidades especiais, programas e repertórios. As características da ação governamental num tempo  $t$  dependem das rotinas estabelecidas pelas organizações e das escolhas feitas pelos líderes organizacionais. Segundo Allison, a melhor explicação

para o comportamento de uma organização num determinado tempo  $t$  é seu comportamento no tempo  $t-1$ .

Assim, o autor apresenta três proposições. Primeiro, as capacidades organizacionais existentes influenciam as escolhas governamentais. Segundo, as prioridades organizacionais configuram a implementação organizacional. As organizações tendem a enfatizar, na prática, os objetivos mais afinados com suas capacidades especiais e com sua cultura. E, terceiro, a implementação reflete rotinas previamente estabelecidas e procedimentos operacionais padrão. Esses repertórios, no entanto, são feitos para cenários-padrão e não para situações específicas. Allison cita o fato de que o comandante do exército americano em Pearl Harbor, depois de receber avisos de Washington sobre ataque iminente, concluiu que os ataques seriam no sudoeste da Ásia e que o mais provável, em Pearl Harbor, seria a sabotagem. Por isso, seguindo os procedimentos estabelecidos, agrupou todos os aviões e guardou a munição antiaérea em bunkers. Essa programação contra sabotagem, entretanto, tirava a flexibilidade e aumentava a vulnerabilidade a ataques aéreos, o que efetivamente acabou por ocorrer.

Allison aplica os preceitos do Modelo II para explicar alguns fatos concernentes às ações dos soviéticos e dos americanos na crise dos mísseis. Por exemplo, pergunta, por que os soviéticos, que mantiveram o transporte de armas em grande sigilo, não se preocuparam com a camuflagem dos mísseis? A resposta parece estar nas ações da Força de Foguetes Estratégicos, encarregada da montagem dos equipamentos em solo cubano: a unidade responsável jamais tinha montado estações lançadoras de mísseis fora da União Soviética, onde a camuflagem não constava dos padrões de procedimento. Assim, repetiu as rotinas estabelecidas e não levou em consideração a necessidade de esconder as operações. Outro exemplo citado pelo autor relata a atitude tomada pela Marinha Americana de retirar dois destróiers da linha de quarentena para seguir um provável submarino espião a centenas de quilômetros do local do bloqueio. O secretário da Defesa Robert McNamara, ao tomar conhecimento do fato, perguntou ao Comandante da Marinha Americana quem tinha dado a ordem para o deslocamento e obteve como resposta que a ação fazia parte da estratégia da Marinha de sempre seguir submarinos não-identificados.

### MODELO III: A POLÍTICA GOVERNAMENTAL

O terceiro modelo considera que as decisões e as ações dos governos não se constituem numa solução para o problema, mas são o resultado de negociações, compromissos, conflitos e confusões entre os tomadores de decisão. Assim, a unidade básica de análise é a ação governamental como *resultante política*. As decisões e ações surgem de um processo de barganha entre os membros individuais do governo com poderes distintos e forças desiguais.

Os conceitos essenciais do Modelo III são mais bem entendidos pelas respostas a quatro questões: Quem joga?

Que fatores dão forma às percepções, às preferências e a posições dos participantes? O que determina o impacto de cada participante no resultado final? Como o jogo combina posições, influências e movimentos dos jogadores para produzir decisões e ações governamentais? Desta forma, a posição dos jogadores, as prioridades e percepções paroquiais, as metas e os interesses de cada um, os canais de ação e as regras do jogo induzem a uma resultante política que não é fruto de uma escolha simples de um grupo unificado, nem um sumário formal das preferências dos líderes. Se uma organização executa uma ação, essa ação resulta da barganha entre indivíduos e grupos dentro da organização.

Allison argumenta que formular proposições para o Modelo III seria como um teórico especificar proposições sobre o resultado de um jogo de cartas que ele nunca viu antes, mas que é reconhecido como pôquer. Seria inviável fazer qualquer previsão ou estabelecer linhas de ação dos jogadores. Apesar das dificuldades, no entanto, é possível extrair, a partir da argumentação de Allison sobre o Modelo III, algumas proposições preliminares gerais. Primeiro, as preferências particulares e as posições individuais dos jogadores influenciam o resultado final. Segundo, as vantagens e as desvantagens de cada jogador diferem de um procedimento estabelecido (ou de um canal de ação) a outro. Terceiro, os detalhes da ação resultante não são escolhidos por nenhum dos indivíduos e raramente seriam idênticos aos que qualquer um dos jogadores sozinho escolheria. Quarto, "o que você defende depende de onde você está sentado", isto é, as apostas de um jogador podem ser antecipadas sabendo-se a que organização ou facção pertence.

A aplicação do Modelo III ao caso dos mísseis, feita por Allison, mostra as diferenças e as estratégias individuais que se tornaram evidentes no círculo mais próximo a Kennedy durante a crise - o Comitê Executivo do Conselho Nacional de Segurança. As palavras de Robert Kennedy, irmão do Presidente e participante do Conselho, ilustram claramente as divergências internas do grupo: "As quatorze pessoas envolvidas eram muito importantes, brilhantes, capazes, dedicadas e todas tinham profunda afeição pelos Estados Unidos... Se seis delas tivessem sido Presidente dos Estados Unidos, eu acho que o mundo teria sido explodido".

As formulações apresentadas por Allison (1971) fizeram de *Essence of Decision* uma obra intensamente lida e discutida. Essas discussões, aliadas às revelações oriundas da publicação de documentos históricos e dos posteriores relatos feitos pelos atores envolvidos, animaram Allison a revisar e reeditar em 1999 a sua obra (Allison e Zelikow, 1999). Seu co-autor foi Philip Zelikow, que, como professor da disciplina de Análise Política e Institucional da Kennedy School of Government de Harvard, utilizava a edição original como livro-texto em suas aulas. Zelikow é também co-autor do livro *Germany Unified and Europe Transformed*, junto com Condoleezza Rice.

Embora, evidentemente, a análise realizada por Allison se refira a um episódio único e se concentre principalmente

nos 13 dias de duração da crise dos mísseis, seus modelos de tomada de decisão possuem ampla aplicação como ferramentas de estudos. No campo da Estratégia das Organizações, por exemplo, há uma tendência dos pesquisadores em lançar mão principalmente do Modelo do Ator Racional. Assim, estuda-se a estratégia de internacionalização da Marcopolo, a política de expansão da Gerdau, as estratégias de inovação do Boticário, a ocupação de nichos pela Embraer, etc. Os relatos parecem indicar que a formulação e a execução da estratégia dessas e de outras empresas se dão de forma unívoca, absolutamente racional e objetiva, ou, para citar Allison, de forma monolítica.

A inclusão dos modelos do Comportamento Organizacional e da Política Governamental possibilita ao pesquisador – e, conseqüentemente, ao leitor – a alternativa de uma visão de *insider* e o entendimento de que as decisões estratégicas podem

resultar muito menos de objetivos claros e indiscutíveis e muito mais dos compromissos assumidos entre os tomadores de decisão. O que transparece como um curso de ação sólido pode ser a resultante das controvérsias entre os atores organizacionais ou da prevalência de um grupo de forças sobre outros. Nesse sentido, a leitura de *Essence of Decision* é imperativa para os que se debruçam sobre o processo de decisão estratégica nas organizações.

#### REFERÊNCIAS

- ALLISON, G. 1971. *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, HarperCollins, 338 p.
- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. 1999. *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Addison Wesley Longman, 440 p.

**LUIZ PAULO BIGNETTI**

Unisinos

Av. Unisinos, 950, Cristo Rei

93022-000, São Leopoldo, RS, Brasil