



POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSOS DECISÓRIOS: UMA ABORDAGEM SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Luis Carlos Alves da Silva¹

Julian Israel Lima²

RESUMO

Este ensaio tem como objetivo entender como acontece o processo de tomada de decisão na formação de políticas públicas a partir da teoria de Herbert Simon, com o viés da multidimensionalidade do desenvolvimento regional. Além disso, ao final do trabalho, o marco teórico evidencia que a articulação das temáticas da tomada de decisão e de políticas públicas pode representar um caminho para a promoção do desenvolvimento regional, tendo em vista que a qualificação dos diversos e complexos processos decisórios que permeiam todas as etapas do ciclo de políticas públicas pode resultar em benefícios para as regiões envolvidas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Tomada de decisão. Desenvolvimento regional.

1 INTRODUÇÃO

Durante o século 19, no contexto de racionalização do estado e da política, as Ciências Sociais foram marcadas pelo entendimento de que os problemas sociais seriam passíveis de serem solucionados mediante conhecimento apropriado e a aplicação de técnicas específicas (CAPELLA, 2018). Como afirma Parsons (2007) “a noção segundo a qual o mundo estava cheio de enigmas e problemas que poderiam ser resolvidos por meio da aplicação de razão e do conhecimento humano está na base do desenvolvimento do enfoque de políticas públicas”. Tomando como base o

¹ Doutorando em Desenvolvimento Regional – PPGDR (Unisc). Bolsista Proex/Capes Modalidade II. Mestre em Administração (Unisc).

² Doutorando em Desenvolvimento Regional – PPGDR (Unisc). Bolsista Proex/Capes Modalidade II. Mestre em Administração (Unisc). Professor do Departamento de Gestão de Negócios e Comunicação da Unisc.



modelo das ciências naturais, esses estudos buscavam investigar os problemas de natureza social, para que fossem formuladas as soluções mais adequadas, amparando a tomada de decisão governamental com conhecimento especializado (CAPELLA, 2018).

Assim, entender como acontece o processo de tomada de decisão para a formulação de políticas públicas, a partir do entendimento que estas têm como papel principal orientar as ações da administração pública, com a utilização de métodos e normas para estabelecer a sinergia entre administração pública e sociedade, entre estado e atores sociais, se faz necessário.

Nesse contexto, de acordo com o aspecto econômico em escala regional, as políticas públicas tornam-se políticas públicas de desenvolvimento regional (LIMA; SOUZA, 2012), em que buscam propiciar o desenvolvimento de ações de equidade inter-regional, considerando a região como um território com escala e massa crítica de recursos suscetíveis, concebidas e implementadas a partir de um quadro estratégico de prospecção com base em um determinado território, com níveis desiguais de participação dos atores regionais e locais (FIGUEIREDO, 2009).

Considerando o espaço um elemento chave para se tratar de políticas públicas, principalmente quanto ao desenvolvimento regional, a abordagem da Geografia torna-se essencial. Nesta direção, considera-se o Desenvolvimento Regional um campo com importantes contribuições para a discussão que permeia a formação de políticas públicas, o qual serve como um contramovimento para os processos de formação de políticas que ocorrem de forma desconectada entre si e decorrem de uma visão de desenvolvimento estruturante, o que é ineficiente do ponto de vista dos investimentos públicos, da qualificação do território e da melhoria das condições da sociedade.

Uma chave de leitura adotada neste estudo é pensar no processo de formulação de políticas públicas sob uma perspectiva mais plural, onde o território torna-se um agente estratégico, que representa um meio de ressignificar a forma de relacionamento entre região, sociedade e entidades públicas, a partir da criação conjunta de valor singular para cada indivíduo, que possibilite a construção de políticas públicas que tenham como foco principal o bem-estar da sociedade. Assim, o presente estudo, tem como objetivo entender como acontece o processo de tomada



de decisão na formação de políticas públicas a partir da teoria de Herbert Simon, com o viés da multidimensionalidade do desenvolvimento regional.

No intuito de atender a esse objetivo, o estudo ora proposto apresenta uma revisão acerca de como acontece o processo decisório, articulada com a formulação de políticas públicas, e busca identificar quais são os seus impactos para o desenvolvimento regional. Partiu-se do pressuposto que entender as diversidades locais depende da partilha do conhecimento e que, nesse contexto, os anseios de entidades públicas e sociedade se fundem em um processo interativo, coordenado, em que os dois atores estão ativos, sendo que o aspecto fundamental dessa conexão é inerentemente relacional e a construção de políticas públicas acontece através da colaboração interativa e dependente de cada uma das partes, com o foco principal no desenvolvimento regional.

Análise da literatura proposta busca entender como acontece o processo de formulação de políticas públicas, assim como seus impactos para o desenvolvimento regional, o que ajuda a construir uma perspectiva para investigar como ocorre a incorporação de demandas sociais vocalizadas por diferentes atores, sobre os processos constitutivos da política, na defesa dos interesses coletivos. Igualmente, convém deixar claro que a proposta de leitura deste ensaio não tem pretensão de relativizar a contribuição das entidades públicas para a evolução da sociedade, mas sim apresentar uma perspectiva de leitura que possibilite a conexão com o contexto atual, que vem se revelando insuficiente para responder às mudanças sociais e econômicas que a sociedade vem passando.

Com base no propósito enunciado anteriormente, o texto foi organizado, além desta introdução, em cinco partes: no item 2, realiza-se uma breve contextualização sobre políticas públicas; no item 3, é realizada uma breve contextualização acerca do desenvolvimento regional e sua relação com as políticas públicas. Na sequência, no item 4, busca-se entender como acontece o processo decisório e, finalmente, no item 5, apresentam-se as considerações finais.



2 POLÍTICAS PÚBLICAS

O entendimento do que seria “política pública” como área de conhecimento surge nos Estados Unidos enquanto disciplina acadêmica, focando muito mais na “análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos” (SOUZA, 2006, p. 22). Já na Europa, o assunto surge relacionado com teorias acerca do papel do estado e do governo.

Assim, não existe uma única definição do que seria Política Pública especificamente. Autores como Mead (1995) tratam o assunto como um campo de análise do governo sobre questões de relevância para o conhecimento público, sendo, assim, parte de um estudo político. Já Peters (1986) e Lynn (1980) entendem a questão como a soma de ações do governo que agem de forma a influenciar a vida dos cidadãos, visando um objetivo em específico. De forma resumida, pode-se entender que o papel da política pública começa na discussão acerca de ideias e interesses que possam solucionar problemas ou demandas sociais existentes. Considera-se que, mesmo reforçando o papel do governo, neste caso, deve-se incluir também a possibilidade de cooperação entre governos e outras instituições ou grupos sociais para tal, entendendo que a multidisciplinaridade do tema traz teorias dos campos da sociologia, da ciência política e da economia. Abarca, assim, “indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses, [...] em uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes” (SOUZA, 2006, p. 25).

Nesse sentido, Secchi (2014) sugere que políticas públicas tratam, ao mesmo tempo, do conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas, como elas são construídas e como se revertem em ações práticas. Apesar dos inúmeros “nós conceituais” que precedem a sua definição, entende-se que elas partem de um “problema” público, ou seja, a “diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2014, p. 10).

No Brasil, a área de estudo das políticas públicas surge no final dos anos 1970, período marcado também pela institucionalização das ciências sociais enquanto área de conhecimento. Hochman, Arretche e Marques (2007) sugerem que a proximidade entre as políticas públicas no geral e a agenda política é uma característica da prática



brasileira, mas também se pode encontrar traços de forma universal em pesquisas aplicadas. Ainda assim, a aproximação deste campo com programas acadêmicos como pós-graduações, por exemplo, fez com que o tema adquirisse densidade e profundidade enquanto área de estudo.

Nesse contexto, evidencia-se a importância de entender como acontece o processo decisório para a criação de políticas públicas e seus impactos para o desenvolvimento regional, a partir do entendimento que a formação de políticas públicas sólidas, que atendam às demandas da sociedade são fatores que impulsionam o processo de desenvolvimento de uma região.

Destarte, o processo decisório para o desenvolvimento de políticas públicas, passa pelo envolvimento da comunidade beneficiada, assim, os atores locais precisam estar inseridos na proposição dessas políticas. Nesse contexto, Rua (2013), destaca que sociedades modernas têm como principal característica a diferenciação social, o que significa que seus membros possuem atributos, ideias, valores e interesses diferenciados, e por isso, também desempenham papéis distintos na sociedade. Isso faz, segundo a autora, que se perceba o quão complexa e geradora de conflitos é a vida em sociedade. Uma das formas de conter esses conflitos de convivência pode ser a adoção de políticas públicas e, quando a sociedade se organiza e sinaliza determinadas demandas, o Estado precisa intervir para resolução, dessa forma, torna-se possível pensar no desenvolvimento regional.

Um aspecto, que surge como um contramovimento para a formação de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade e respectivamente fomentem o desenvolvimento regional é a questão da orientação político-ideológica predominante em um estado, a qual interfere na concepção de políticas públicas que beneficiem genuinamente os interesses da sociedade. Em estados liberais, trata-se as desigualdades sociais como questões individuais e, desta forma, não há simpatia com políticas públicas de caráter universal. Em estados com influência do neoliberalismo, segundo Höfling (2001), ressaltam-se os fundamentos do individualismo, ou seja, defendem as iniciativas individuais e econômicas, e o mercado, por sua vez, é o regulador de toda a riqueza. Assim, a intervenção do estado é vista como uma ameaça aos interesses individuais e o mercado é o responsável por equalizar as relações entre os indivíduos. Em um estado social-democrata, Teixeira



(2002) acredita que o estado intervém com a proteção aos mais fracos, mas também continua reproduzindo e legitimando os ajustes necessários aos capitalistas.

Embora as teses do “novo gerencialismo público” possam ter aceitação e estejam sendo colocadas em prática por meio da delegação de poderes para grupos comunitários e sociais representantes de grupos de interesse, os governos ainda tomam decisões sobre situações-problema e desenvolvem políticas para seu enfrentamento, mesmo delegando parte da sua responsabilidade, o que ocorre majoritariamente no âmbito da implementação, para outras instâncias, o que inclui entidades não-governamentais (SOUZA, 2006). Esses elementos representam um aumento da complexidade do processo decisório, o que se constitui em um desafio para os decisores, públicos ou não.

Souza (2006) sintetiza suas discussões acerca das diversas definições e modelos de políticas públicas afirmando que a política pública possibilita a distinção entre o que o governo pretende fazer e aquilo que, de fato, faz, além envolver vários atores e níveis de decisão. Ao sintetizar suas discussões sobre as diversas definições e modelos de políticas públicas, a autora destaca seus principais elementos, enfatizando que a política pública possibilita o discernimento entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, acaba por fazer. Além do exposto, menciona que a política pública envolve diversos atores e níveis decisórios, mesmo sendo materializada por meio dos governos, não se restringindo necessariamente a atores formais, contemplando, também, atores informais, os quais têm sua importância. Por fim, afirma que política pública se constitui em uma ação intencional, com objetivos a serem atingidos, que é abrangente e não se limita a regras e leis, tendo impactos de curto e longo prazo, envolvendo subsequentes processos após sua decisão e proposição, implicando também implementação, execução e avaliação.

O campo complexo do processo decisório das políticas públicas é permeado por diversas particularidades. Estudar categorias que permeiam a temática, como o estado, o contexto social e até mesmo o espaço, torna-se importante para seu avanço. Quando estes elementos se apresentam interdisciplinarmente, a questão emerge num profícuo modo de tratar a correlação entre desenvolvimento e região. Assim, a partir desse contexto, na próxima sessão é priorizada uma incursão preliminar sobre o desenvolvimento regional e políticas públicas.



3 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento é um tema central da ciência econômica, já presente no pensamento dos economistas clássicos, embora representado pelas ideias de riqueza, produção, crescimento e progresso. Adam Smith, no século XVIII, defendia a especialização (baseada na divisão do trabalho) e o livre comércio (baseado nas vantagens absolutas de cada país) como a fonte de riqueza das nações. David Ricardo, no princípio do século XIX, preocupou-se com a distribuição da riqueza nacional entre capitalistas, trabalhadores e proprietários de terra, tendo também construído o conceito de vantagens comparativas, pelo qual a competitividade de cada país estaria ligada à sua especialização em fabricar produtos em que são relativamente mais eficientes (BELLINGIERI, 2017).

Marshall (1982), no final do século XIX, foi o primeiro a identificar as vantagens advindas da aglomeração territorial de empresas do mesmo ramo, gerando economias externas, o que lançou as bases para as teorias contemporâneas dos distritos industriais e dos *clusters*. Schumpeter (1982), no começo do século XX, também descreveu o fenômeno fundamental do desenvolvimento econômico, a inovação, capitaneada pelo empresário empreendedor (BELLINGIERI, 2017).

Até meados do século XX predominava o modelo de crescimento econômico clássico, caracterizado pela acumulação de capital (BELLINGIERI, 2017). Neste modelo, a explicação para o desenvolvimento regional/local confundia-se com a do desenvolvimento nacional. Os problemas regionais seriam tão somente manifestações espaciais de um desajustamento dos fatores de produção. Assim, a garantia de livre movimentação dos fatores produtivos entre as regiões asseguraria o desenvolvimento (BASTOS, 2005).

Ainda segundo Bastos (2005), foi a partir dos anos 1950 que surgiu uma preocupação específica com os problemas regionais, cuja análise se desenvolveu sob dois eixos: o das Teorias Clássicas da Localização e o das Teorias do Desenvolvimento Regional (BELLINGIERI, 2017).

A partir do final da década de 1990 e mais intensamente nos anos 2000, a emergência do paradigma do desenvolvimento endógeno (relacionado à valorização



do local e dos atores locais, à ideia de protagonismo do território e ao desenvolvimento de baixo para cima, em contraposição ao de cima para baixo) reconduziu o desenvolvimento regional como tema relevante, bem como a difusão de políticas e estratégias governamentais voltadas à promoção do desenvolvimento, nas escalas regional e municipal (BELLINGIERI, 2017).

Para Theis (2020), o desenvolvimento regional pressupõe o desenvolvimento de uma região. Ao desenrolar o tema, depara-se com as temáticas de desigualdades e disparidades regionais. Santos (1994) tece seus argumentos dizendo que as disparidades regionais existem e continuarão a existir, pois resultam de processos históricos, econômicos, culturais, sociais e ambientais.

As desigualdades, para Silveira (2013), surgem a partir das relações que as pessoas, grupos e classes sociais contraem no dia a dia da sociedade produtora. Já para Smith (1988), Harvey (1993) e Soja (1993), as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento, porque fazem parte da essência do modelo de produção e suas marcas podem ser reconhecidas no território através das diferenças que se estabelecem na estrutura econômica e social dos diferentes lugares.

Nesse contexto, não se pode eliminar as diversidades regionais, mas, sim, é preciso entender e buscar as suas potencialidades, desenvolver políticas públicas que se alinhem às necessidades de cada região. Essa discussão faz ainda mais sentido em um país de dimensões continentais como o Brasil, com mais de duzentos milhões de habitantes. Não há espaço para negligenciar as particularidades. Fazendo um exercício de reflexão, entende-se, por exemplo, que as particularidades e potencialidades do Rio Grande do Sul são bastante diferentes das particularidades e potencialidades do Rio Grande do Norte. Mesmo assim, tanto no Sul quanto no Norte, há espaço para essas regiões se desenvolverem.

Porém, isso somente será possível a partir do momento que o processo de tomada de decisão que permeia as políticas públicas estiver alinhado com as demandas de cada região. Nesse contexto, as políticas públicas terão como foco principal a redução das desigualdades sociais, fortalecendo o processo de desenvolvimento regional. Segundo Theis (2020), o desenvolvimento regional representa algo bom que a sociedade utiliza no combate a algo ruim, que vem a ser a desigualdade. Para o autor, as desigualdades, sejam elas sociais, econômicas ou



políticas, surgem da própria economia capitalista, em que o desenvolvimento das forças produtivas sobre determinado território produz desigualdades, sobretudo porque cada região possui seus meios de produção quantitativa e qualitativamente diferentes.

Para Oliveira (2021), o desenvolvimento regional envolve a análise dos fatores econômicos e sociais presentes em uma determinada região, os quais influenciam na mobilidade espacial, do capital, do trabalho e das inovações. Nesse sentido, Boisier (1996; 2000) destaca que o desenvolvimento regional é um processo de troca estrutural localizado que pode acelerar ou reduzir as desigualdades regionais. Esse processo está associado a um progresso permanente na própria região, comunidade ou sociedade, onde habitam os cidadãos. O autor retrata a complexidade para o entendimento do termo desenvolvimento regional, que segundo ele deve ser combinado em três dimensões: espacial, social e individual. O sucesso de uma região advém da transformação sistemática dessa tríade.

Segundo Santos (2005), a promoção do desenvolvimento regional envolve compreender e desenvolver os territórios, o que requer uma série de medidas para evitar a alienação, a perda de sentido da existência dos indivíduos e grupos e a renúncia ao futuro. O território, de acordo com Flores (2006), é resultado da ação social que se apropria de um espaço, de forma física e simbólica, e é considerado um processo de construção social. Portanto, é possível potencializar o desenvolvimento dos territórios ao instrumentalizar os agentes locais em seus papéis sociais.

O conceito de território vem sendo utilizado pelas análises sobre políticas públicas no Brasil, assim como no próprio desenho delas, como um recorte espacial sobre o qual a política busca incidir para responder a um determinado problema. Entretanto, o que se propõe é uma visão que vá além do mero entendimento de território como sendo um receptáculo de investimentos governamentais que objetivam seu desenvolvimento, deixando para trás a concepção de que se constitui em um espaço constante e homogêneo que é representado unicamente pelas instâncias colegiadas estabelecidas para a implementação das políticas públicas. É importante que se compreenda o território como um elemento explicativo dos processos delimitadores das possibilidades e constrangimentos para os atores envolvidos nas



políticas públicas, de modo que se possa compreender como elas são implementadas e quais seus efeitos sobre os diferentes locais (TIRELLI, 2020).

A partir da Constituição de 1988, que previa que a execução de políticas públicas em nível local seria responsabilidade das esferas municipal e estadual, com ênfase para a municipal, com a previsão de novos arranjos institucionais participativos nos diferentes níveis da federação, reunindo representações da sociedade civil e do governo, houve expectativa de que esse formato levaria a um aprofundamento do desenvolvimento social nos territórios e da democracia. Tal expectativa se sustentava no pressuposto de que a participação da sociedade civil seria capaz de produzir novas formas de conciliação de interesses, resultando em novos mecanismos de indução do desenvolvimento dos territórios. Com o passar do tempo, essa perspectiva foi problematizada por estudos que indicavam a heterogeneidade desse processo, caracterizado pela descentralização das políticas públicas e seus efeitos, o que poderia não resultar, necessariamente, na maior democratização nas decisões, tal qual estava previsto nos ideais normativos existentes sua formulação (TIRELLI, 2020).

O entendimento completo acerca da constituição, no decorrer do tempo e em um determinado espaço, das redes e instituições que condicionam a agência dos diversos atores envolvidos na implementação das políticas públicas passa, necessariamente, pela apreensão do conceito de território, o qual se constitui num espaço socialmente construído e permeado por relações de poder, indo muito além do simples conceito de paisagem ou receptáculo. Na maioria dos estudos acerca da implementação de políticas públicas, o território tem sido abordado como um mero recorte espacial, como delimitador do local no qual a política pública é implementada, em outras palavras, como o espaço sobre o qual a política pública deve incidir (FAVARETO, et al., 2015; TIRELLI, 2020).

Compreender a genealogia dos processos territoriais que emergem nos territórios, levando em consideração tanto os fatores externos quanto às peculiaridades decorrentes de cada formação territorial, é fundamental para entender como as instituições são moldadas em um determinado local e como elas influenciam as percepções e ideias dos atores locais, afetando a forma como eles se apropriam e implementam as políticas públicas (REIS, 2015; TIRELLI, 2020).



Assim, o desenvolvimento regional representa um novo espectro epistemológico do conceito de desenvolvimento, que passa a ser pautado por uma lógica igualmente multidisciplinar e interdisciplinar, a qual apresenta uma abordagem com o viés do território, desassociada aos modelos padronizados e muito mais pautadas pelas suas repercussões sociais, fortemente vinculada à temática das políticas públicas, sobretudo pelas contribuições que a mesma apresenta para o desenvolvimento das regiões. Diante disso, destaca-se a importância do entendimento do processo de tomada de decisão que permeia as políticas públicas, assim como o seu impacto para o desenvolvimento regional.

4 TOMADA DE DECISÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Em políticas públicas, a tomada de decisão envolve discussões sobre ideias e interesses que possam solucionar problemas ou atender a demandas sociais. As políticas públicas, enquanto conjuntos de ações governamentais que objetivam influenciar positivamente a vida das pessoas, compreendem uma série de aspectos que atribuem à sua natureza um caráter de complexidade que acaba por desafiar continuamente seus agentes promotores (SOUZA, 2006).

No âmbito das políticas públicas, Simon figura entre os “pais” fundadores da área, ao lado de H. Laswell, C. Lindblom e D. Easton, tendo introduzido o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos. Em sua abordagem, Simon argumentava que, embora a racionalidade limitada fosse uma realidade também para agentes públicos, tal limitação seria passível de ser minimizada por meio do conhecimento. De acordo com essa perspectiva, a racionalidade dos tomadores de decisão do meio público tem suas limitações impostas por problemas como as informações incompletas ou imperfeitas, assim como o tempo disponível para a tomada de decisão, o auto-interesse dos decisores, entre outros fatores. Entretanto, Simon destacava que a racionalidade pode ser maximizada a um ponto satisfatório pelo estabelecimento de estruturas que compreendem conjuntos de regras e incentivos, que enquadrem o comportamento dos atores e o modelem na direção desejada em termos de resultados, evitando, também, a busca pela maximização de interesses próprios (SOUZA, 2006).



A teoria das decisões, proposta por Herbert Simon, estabeleceu os limites da racionalidade nas decisões, que até então era tida como absoluta, dando espaço para reflexões que passariam a considerar outras dimensões, para além dos aspectos econômico-financeiros. As limitações cognitivas dos decisores estavam no centro da ideia de racionalidade proposta nos trabalhos de Simon, que utilizou-se da inclusão da psicologia em seus estudos, estruturando os fundamentos comportamentais para a proposição de uma teoria da decisão que se diferenciava das ideias até então estabelecidas, as quais baseiam-se na vertente neoclássica e focavam a maximização da utilidade (STEINGRABER; FERNANDEZ, 2013; OLIVEIRA; DE PAULA, 2014; SBICCA, 2014; DE MELLO et al., 2021).

A abordagem de Simon, destacam Steingraber e Fernandez (2013), tem seu mérito estabelecido, fundamentalmente, no fato de atender à necessidade existente de construção de uma teoria que explicasse o comportamento dos agentes econômicos e que incorporasse o comportamento observado no mundo real, aproximando a economia das demais áreas do conhecimento, como administração, sociologia e psicologia.

De acordo com a concepção de Simon, a teoria administrativa é uma abordagem que se baseia na racionalidade intencional e limitada dos seres humanos. Segundo ele, isso significa que os agentes não buscam maximizar seus resultados, mas, sim, encontrar um equilíbrio entre suas escolhas. Simon utiliza o termo "contemporizar" para expressar essa ideia, que deriva da palavra inglesa "*satisfice*" - uma combinação de "*satisfy*" e "*sacrifice*". Dessa forma, o administrador satisfaz alguns critérios e sacrifica outros em sua tomada de decisão. Essa visão de racionalidade limitada se contrapõe ao homem econômico proposto pela economia neoclássica, que busca maximizar seus esforços e selecionar a melhor alternativa. Conforme a teoria das decisões de Simon, o administrador contemporiza, procurando uma ação satisfatória ou razoavelmente boa, o que difere da teoria neoclássica (OLIVEIRA; DE PAULA, 2014).

A abordagem da racionalidade limitada proposta por Simon enfatiza a característica processual e a forma como as decisões são tomadas, conforme mencionado por Sbicca (2014). Segundo essa teoria, as pessoas não tentam compreender o mundo como um sistema integral, mas, sim, têm modelos parciais



tratáveis e identificam padrões recorrentes, não levando em consideração todas as informações à sua disposição. Isso ocorre porque as pessoas tendem a se concentrar naquilo que as preocupa, em vez de enfrentar informações potencialmente contraditórias, e selecionam aquilo que julgam mais importante, a fim de reduzir a sobrecarga de informações.

Oliveira e de Paula (2014) enfatizam que, mesmo quando tem a crença de que está maximizando, o agente está, na realidade, contemporizando. Pela abordagem de Simon, destacam os autores, a intencionalidade de maximização pode até prevalecer, mas não existem garantias de que a maximização aconteça, considerando a possibilidade existente de que outras alternativas de decisão levem a resultados melhores.

Simon propôs que as decisões humanas visam à satisfação, o que resultou na formulação de vários procedimentos de decisão. Entre os procedimentos que ele mais enfatiza estão a busca por alternativas e a definição dos níveis de aspiração. Quando uma decisão precisa ser tomada e não há alternativas disponíveis, o tomador de decisão precisa procurá-las. Ao mesmo tempo, ele estabelece um nível de aspiração para o quão satisfatório o resultado de sua decisão deve ser. Quando ele encontra uma alternativa que corresponde ao seu nível de aspiração, ele para de procurar e seleciona essa alternativa, desconsiderando as outras opções. Isso significa que a opção escolhida nem sempre é a melhor, mas corresponde ao nível de aspiração estabelecido, caracterizando a racionalidade limitada. Para entender a busca pela satisfação proposta por Simon, é preciso analisar tanto as metas quanto o ambiente em que a decisão é tomada e a estrutura interna do organismo. Isso ocorre porque esses fatores podem influenciar os mecanismos de adaptação e tomada de decisão, o que significa que lidar com a racionalidade limitada envolve considerar tanto as características internas do agente quanto as forças do meio e as questões de adaptação (SBICCA, 2014).

Em seus estudos para a proposição da teoria das decisões, Simon observou que o ser humano utiliza heurísticas, que se configuram em atalhos mentais, processos de reconhecimento e determinação de alternativas de escolha, para tratar da complexidade da vida real e tomar decisões. Suas observações levaram à conclusão de que o ser humano utiliza atalhos para lidar com a complexidade da vida



e tais mecanismos resultam das suas experiências progressas, o que acaba diferenciando decisores experientes de decisores iniciantes, enfatizando que a trajetória de cada um dos agentes interfere nas suas condições de tomar decisões. Assim, é possível dizer que as pessoas utilizam os atalhos mentais com muita frequência para direcionar suas ações e alcançar a satisfação, o que resulta no não aproveitamento de todas as possibilidades, o que também é inerente à própria condição humana, com suas limitações e condições específicas (SBICCA, 2014).

De modo geral, as decisões são tomadas sob a perspectiva do decisor e baseadas nos seus conceitos particulares sobre o que seria melhor. Os elementos que envolvem tal processo consideram as capacidades do decisor, as informações à sua disposição, suas intuições e, também, suas crenças e valores, o que tem peso na percepção de mundo dos tomadores de decisão. É importante destacar que, conforme a teoria das decisões de Simon, é importante levar em consideração o fato de que as decisões tomadas podem não ser as mais corretas ou racionais, já que, como ser social que é, o decisor tem limitações e não dispõe de todas as informações necessárias para a compreensão da totalidade das consequências de suas escolhas, agindo, então, no ímpeto de selecionar a opção que melhor lhe pareça dentro do complexo contexto apresentado (BARROS; RUSCHEL; DALCIN, 2020).

Entre as tipologias existentes no âmbito das políticas públicas, Souza (2006) apresenta o ciclo da política pública como uma constituição que se constitui em ciclos deliberativos, os quais são formados por estágios que formam um processo dinâmico composto pelos estágios de definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, assim como pela implementação e a avaliação. Essa perspectiva tem sua ênfase direcionada para a definição de agenda e questiona fortemente por que algumas questões entram na agenda pública, ao passo que outras não são consideradas.

Algumas vertentes, segundo a autora, enfatizam mais os participantes do processo decisório, ao passo que outras se voltam mais para o processo de formulação da política pública. Independente da perspectiva adotada para a descrição e categorização das abordagens sobre políticas públicas, sabe-se que os processos de tomada de decisão permeiam todas as etapas e envolvem todos os atores envolvidos, sejam eles vinculados ao governo, à iniciativa privada, a entidades não



governamentais ou às diversas formas de representação da sociedade. Desse modo, a articulação do das teorias que envolvem a tomada de decisão e os processos que constituem as políticas públicas pode representar uma oportunidade de qualificação dessas interações, indo ao encontro dos interesses do desenvolvimento regional, principalmente levando em consideração o alto grau de complexidade envolvido nos diversos momentos de decisão com os quais os agentes se deparam no decorrer de sua atuação.

Assim, conclui-se a abordagem teórica do presente estudo, salientando a importância do entendimento do processo de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas, para a promoção do desenvolvimento regional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo entender o processo de tomada de decisão na formação de políticas públicas a partir de uma racionalidade limitada na perspectiva de Herbert Simon, com o viés da multidimensionalidade do desenvolvimento regional.

O alto grau de complexidade inerente aos processos constituintes das políticas públicas atribui aos decisores dos seus diversos níveis e etapas um grande desafio, considerando a relevância da temática e os possíveis impactos para as regiões atingidas pela implementação das políticas públicas, sobretudo pela expectativa da sociedade e do estado por decisões livres de vieses pessoais, em benefício de todos os envolvidos.

De modo geral, o marco teórico evidencia que, seja na difícil tarefa de definição de agenda, na avaliação e seleção de opções, na implementação ou no processo avaliativo, conforme descrito por Souza (2006), decisões precisam ser tomadas o tempo todo e por diversos agentes, com diversos níveis de responsabilidade. A qualidade desses processos decisórios tem seus impactos nos resultados das políticas, tendo em vista as diversas possibilidades de desdobramentos decorrentes de escolhas baseadas, muitas vezes, em medidas que priorizam opções razoavelmente boas e não necessariamente as melhores, enviesadas, muitas vezes, por concepções individuais dos agentes envolvidos (OLIVEIRA; DE PAULA, 2014).



Além do exposto, as decisões tomadas no âmbito das políticas públicas também podem ter seus efeitos afetados por limitações impostas pela incompletude ou imperfeição das informações, bem como por limitações de tempo para a tomada de decisão, assim como, mais uma vez, pelo auto-interesse dos decisores, entre diversos outros fatores.

Nesse sentido, pensando na promoção do desenvolvimento regional por meio da implementação de políticas públicas que considerem as diferenças locais como forma de potencialização dos seus resultados, destaca-se a importância da aplicação de medidas que possibilitem a qualificação dos tomadores de decisão envolvidos de modo que seus níveis de prontidão para tal responsabilidade sejam elevados. Tais medidas envolvem, conforme descreve as discussões atuais acerca do legado de Simon, a manutenção de estruturas compostas de regras e incentivos que atuem na moldagem das condutas individuais dos agentes às expectativas da sociedade por decisões que sejam éticas e voltadas para o benefício do conjunto dos envolvidos, em detrimento dos interesses individuais. Com isso, espera-se que as regiões, resguardadas as suas particularidades, tenham condições de colher ainda mais benefícios e fomentar o seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Suzana Quinet de Andrade. Disritmia Espaço-Tempo: análise das estratégias de desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora (MG), pós anos 70. **1º SEMINÁRIO DE HISTÓRIA ECONÔMICA E SOCIAL DA ZONA DA MATA MINEIRA, Juiz de Fora: Centro de Ensino Superior (CES), 2005.**

BELLINGIERI, Julio Cesar. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 37, 2017.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**, n. 13, 1996.

BOISIER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, n. 2, p. 39-39, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. 2018.



DE MELLO, L. L.; DA SILVA, L. C. A.; DA FONTOURA, F. B. B.; DEPONTI, C. M.; DA SILVA, M. Processo decisório na agricultura familiar: o caso da Coopasvale, Rio Grande do Sul, Brasil. **COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional**, 18(2), 159-176, 2021.

FAVARETO, A.; KLEEB, S.; GALVANESE, C.; MAGALHÃES, C.; MORALEZ, R.; SEIFER, P.; BUZATO, H.; CARDOSO, R. Territórios importam–bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015.

FIGUEIREDO, Antonio Manuel. As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional. IN: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.). **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. v. 1. Coimbra: Principia, 2009.

FLORES, Murilo. **A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento**: Uma visão do estado da arte. Santiago, Chile: RIMISP, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Edições Loyola, 1992.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2007.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**. Ano XXI, n. 55, novembro, 2001.

LIMA, Mario Jaime Gomes de; DE SOUZA, Osmar Tomaz. Tipologia de políticas públicas como instrumento de gestão, execução, coordenação e avaliação do desenvolvimento regional: uma aplicação para o Rio Grande do Sul. **Grifos**, v. 21, n. 32/33, p. 29-55, 2012.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MEAD, L. M. Políticas Públicas: Visão, Potencial. **Limites, Correntes de Política, Fevereiro**, p. 1-4, 1995.

OLIVEIRA, Nilton Marques. REVISITANDO ALGUMAS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL Revising classical regional development theories. **Informe GEPEC**, v. 25, n. 1, p. 203-219, 2021.



OLIVEIRA, Kamila Pagel de; DE PAULA, Ana Paula Paes. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

Parsons, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, Flacso, 2007.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

REIS, José. Território e políticas do território. A interpretação e a ação. **Finisterra**, v. 50, n. 100, 2015.

RUA, M. G. **Conceitos e Teorias**. In.: Para aprender políticas públicas. IGEP. V1. 2013.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 2a edição. **São Paulo: Editora Hucitec**, 1994.

SANTOS, Milton. O retorno do território. **Territorio y Movimientos Sociales**. OSAL, v. 6, n. 16, p. 255-261, 2005.

SBICCA, Adriana. Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 44, p. 579-603, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da et al. **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processos, políticas e planejamento**. 2013.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1993.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SMITH, Neil. Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço. **Rio de Janeiro: Bertrand Brasil**, 1988.



STEINGRABER, Ronivaldo; FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 2013.

TEIXEIRA, E. C.. **O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador: AATR. 2002.

THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Celso Furtado**, p. 43, 2020.

TIRELLI, Cláudia. Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional. In: LIMA, L. e SCHABBACH, L. (Org.). **Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.