CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA - CLP

MASTER EM LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICA - MLG



Avenilson Gomes da Trindade

Hugo Nogueira leahy Moura

Paulo Suruagy do Amaral Dantas

Sérgio Gonçalves da Silva

TOMADA DE DECISÃO E LIDERANÇA PÚBLICA – OS DESAFIOS DA RACIONALIDADE LIMITADA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Maceió – AL

2025

Avenilson Gomes da Trindade

Hugo Nogueira leahy Moura

Paulo Suruagy do Amaral Dantas

Sérgio Gonçalves da Silva

TOMADA DE DECISÃO E LIDERANÇA PÚBLICA – OS DESAFIOS DA RACIONALIDADE LIMITADA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Trabalho apresentado para o curso de pós-graduação Master em Liderança e Gestão Pública, do Centro de Liderança Pública e do Instituto Singularidades, como requisito para conclusão do curso.

Orientador(a): Fernando Coelho

Maceió – AL

2025

TOMADA DE DECISÃO E LIDERANÇA PÚBLICA – OS DESAFIOS DA RACIONALIDADE LIMITADA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

DECISION MAKING AND PUBLIC LEADERSHIP – THE CHALLENGES OF BOUNDED RATIONALITY IN THE CONTEXT OF PUBLIC POLICIES

TOMA DE DECISIONES Y LIDERAZGO PÚBLICO – LOS DESAFÍOS DE LA RACIONALIDAD LIMITADA EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Resumo: Este estudo investigou os fatores que influenciam a tomada de decisão de alunos do curso de Liderança, Política e Gestão Pública da CLP/FAAP-SP, com ênfase na teoria da racionalidade limitada proposta por Herbert Simon. A pesquisa, de caráter exploratório-descritivo, articulou referencial teórico e pesquisa de campo por meio de um questionário estruturado aplicado a 19 participantes, visando compreender como futuros gestores percebem e enfrentam limitações cognitivas, informacionais e institucionais no processo decisório. Os resultados revelaram a predominância de um perfil decisório analítico, com ênfase na comparação entre prós e contras e no uso de dados concretos, em detrimento da valorização do consenso ou da assunção de riscos. Essa tendência reflete tanto a racionalidade técnica internalizada nos cursos de formação quanto o ambiente institucional que exige justificativas objetivas e mensuráveis para as escolhas públicas. A pesquisa evidenciou também as percepções de escassez de tempo e incompletude informacional como fatores que comprometem a racionalização plena, levando os participantes a recorrerem a estratégias adaptativas e heurísticas. Observou-se, ainda, que embora exista uma consciência da importância do risco e da flexibilidade, os participantes demonstram resistência a decisões que envolvam altos níveis de incerteza. Tais achados foram analisados à luz das contribuições de autores como Kahneman, Tversky, Gigerenzer, Thaler, Sunstein, Heifetz e Northouse, e indicam a necessidade de ampliar o repertório formativo de lideranças públicas, incorporando práticas que simulem contextos de instabilidade, promovam a deliberação coletiva e fortaleçam o pensamento estratégico. O estudo também discutiu os impactos da cultura organizacional e das crenças individuais na construção das decisões públicas, bem como a influência dos marcos regulatórios e da burocracia no comportamento dos gestores. Com base nos dados obtidos, concluiu-se que a racionalidade limitada deve ser reconhecida como um elemento estruturante da ação pública e que a qualidade das decisões governamentais depende não apenas da técnica, mas da capacidade dos gestores de operar com consciência crítica, adaptabilidade e sensibilidade ao contexto. A contribuição do trabalho reside, portanto, em fomentar uma compreensão mais realista e pragmática sobre a formação de lideranças e os desafios da governança pública contemporânea.

Palavras-chave: Racionalidade limitada; Tomada de decisão; Liderança pública; Vieses cognitivos; Governança.

Abstract: This study investigated the factors influencing the decision-making processes of students enrolled in the Leadership, Politics, and Public Management course at CLP/FAAP-SP, with an emphasis on the theory of bounded rationality proposed by Herbert Simon. The exploratory-descriptive research combined a theoretical framework with fieldwork through a structured questionnaire applied to 19 participants, aiming to understand how future public managers perceive and address cognitive, informational, and institutional limitations in their decision-making. The results revealed the predominance of an analytical decision-making profile, with an emphasis on comparing pros and cons

and relying on concrete data, rather than valuing consensus or embracing risk. This tendency reflects both the technical rationality internalized during training and the institutional environment that demands objective and measurable justifications for public choices. The study also highlighted the participants' perceptions of time scarcity and incomplete information as critical factors undermining full rationalization, leading them to adopt adaptive strategies and heuristics. Furthermore, although there was an awareness of the importance of risk and flexibility, participants demonstrated resistance to decisions involving high levels of uncertainty. These findings were analyzed in light of contributions from authors such as Kahneman, Tversky, Gigerenzer, Thaler, Sunstein, Heifetz, and Northouse, and they indicate the need to expand the formative repertoire of public leaders by incorporating practices that simulate unstable contexts, foster collective deliberation, and strengthen strategic thinking. The study also discussed the impacts of organizational culture and individual beliefs on public decision-making, as well as the influence of regulatory frameworks and bureaucracy on managerial behavior. Based on the data collected, the research concludes that bounded rationality must be recognized as a structuring element of public action and that the quality of governmental decisions depends not only on technical expertise but also on the managers' ability to act with critical awareness, adaptability, and contextual sensitivity. The study's contribution lies in fostering a more realistic and pragmatic understanding of leadership formation and the challenges of contemporary public governance.
Keywords: Bounded rationality; Decision-making; Public leadership; Cognitive biases; Governance.

Resumen: Este estudio investigó los factores que influyen en la toma de decisiones de los estudiantes del curso de Liderazgo, Política y Gestión Pública de la CLP/FAAP-SP, con énfasis en la teoría de la racionalidad limitada propuesta por Herbert Simon. La investigación, de carácter exploratorio-descriptivo, articuló un marco teórico con una investigación de campo mediante un cuestionario estructurado aplicado a 19 participantes, con el objetivo de comprender cómo los futuros gestores perciben y enfrentan las limitaciones cognitivas, informacionales e institucionales en el proceso de decisión. Los resultados revelaron la predominancia de un perfil decisorio analítico, con énfasis en la comparación entre pros y contras y en el uso de datos concretos, en detrimento de la valoración del consenso o la asunción de riesgos. Esta tendencia refleja tanto la racionalidad técnica internalizada en los cursos de formación como el entorno institucional que exige justificaciones objetivas y medibles para las decisiones públicas. La investigación también evidenció percepciones de escasez de tiempo e incompletitud informativa como factores que comprometen la racionalización plena, lo que llevó a los participantes a recurrir a estrategias adaptativas y heurísticas. Asimismo, aunque se reconoce la importancia del riesgo y la flexibilidad, los participantes mostraron resistencia frente a decisiones que implican altos niveles de incertidumbre. Estos hallazgos fueron analizados a la luz de las contribuciones de autores como Kahneman, Tversky, Gigerenzer, Thaler, Sunstein, Heifetz y Northouse, e indican la necesidad de ampliar el repertorio formativo de los líderes públicos, incorporando prácticas que simulen contextos de inestabilidad, promuevan la deliberación colectiva y fortalezcan el pensamiento estratégico. El estudio también discutió los impactos de la cultura organizacional y de las creencias individuales en la construcción de decisiones públicas, así como la influencia de los marcos normativos y de la burocracia en el comportamiento de los gestores. A partir de los datos obtenidos, se concluye que la racionalidad limitada debe ser reconocida como un elemento estructurante de la acción pública, y que la calidad de las decisiones gubernamentales depende no solo de la técnica, sino también de la capacidad de los gestores para actuar con conciencia crítica, adaptabilidad y sensibilidad al contexto. La contribución del trabajo radica, por tanto, en fomentar una comprensión más realista y pragmática sobre la formación de liderazgos y los desafíos de la gobernanza pública contemporânea.
Palabras clave: Racionalidad limitada; Toma de decisiones; Liderazgo público; Sesgos cognitivos; Gobernanza.

INTRODUÇÃO

A tomada de decisão é uma atividade inerente à existência humana, manifestando-se tanto na esfera individual quanto na coletiva. Desde escolhas cotidianas até deliberações estratégicas que envolvem amplos impactos sociais, decidir é um ato que exige a ponderação de múltiplas variáveis, nem sempre totalmente compreendidas ou previsíveis. No contexto das políticas públicas, a complexidade desse processo se amplifica, uma vez que as escolhas realizadas pelos gestores públicos possuem consequências diretas para a sociedade, afetando a distribuição de recursos, a formulação de programas e a implementação de estratégias governamentais. A liderança pública, nesse sentido, desempenha um papel central na definição dos rumos administrativos, demandando dos tomadores de decisão não apenas conhecimento técnico, mas também uma compreensão aprofundada das limitações inerentes ao processo decisório e das condições estruturais em que essas decisões são tomadas (Simon, 1947, 1955, 1978).

O conceito de racionalidade limitada, desenvolvido por Herbert Simon, emerge como um arcabouço teórico essencial para entender os desafios enfrentados pelos líderes públicos. Diferentemente do pressuposto da racionalidade plena, que sugere que os indivíduos sempre tomam decisões ótimas com base em todas as informações disponíveis, a racionalidade limitada reconhece que os decisores operam sob condições de incerteza, restrições de tempo e capacidade cognitiva reduzida (Gigerenzer, 2002; Kahneman, 2011). Dessa forma, ao invés de buscar exaustivamente a melhor decisão possível, os agentes públicos frequentemente adotam estratégias de satisficing, ou seja, soluções satisfatórias que atendam minimamente às exigências do contexto. Essa abordagem permite maior agilidade no processo decisório, mas também aumenta a vulnerabilidade a erros sistêmicos derivados da simplificação excessiva da realidade e da dependência de heurísticas e atalhos mentais para lidar com a complexidade dos problemas (Tversky & Kahneman, 1974).

No âmbito da liderança pública, a interação entre as limitações cognitivas e os desafios estruturais da administração estatal torna o processo decisório ainda mais

complexo. Os líderes precisam lidar com informações imperfeitas, pressões políticas, limitações orçamentárias e a necessidade de equilibrar interesses conflitantes. Nesse contexto, a tomada de decisão raramente é um ato individual e isolado, sendo influenciada por múltiplos agentes e instituições que participam do desenho e da implementação das políticas públicas. Além disso, diversos vieses cognitivos, como o viés da ancoragem, a confirmação seletiva de informações e o efeito do enquadramento, moldam a forma como os gestores interpretam os dados disponíveis, podendo resultar em escolhas subótimas e, em alguns casos, comprometer a eficácia das políticas públicas implementadas (Ariely, 2008; Thaler & Sunstein, 2008).

Diante desse panorama, este estudo tem como objetivo central investigar os fatores que influenciam a tomada de decisão dos alunos do curso de Liderança, Política e Gestão Pública da CLP e da FAAP-SP, identificando como futuros gestores percebem e lidam com as limitações cognitivas e informacionais que afetam suas escolhas. Ao analisar os perfis decisórios desses estudantes e os elementos que orientam sua forma de decidir, busca-se contribuir para a qualificação da formação de lideranças públicas, tornando-as mais preparadas para enfrentar os desafios inerentes à governança pública. A pesquisa se apoia em um levantamento exploratório-descritivo, realizado por meio da aplicação de questionários estruturados, permitindo a identificação de padrões comportamentais e heurísticas predominantes nos processos decisórios desses indivíduos.

A relevância deste estudo reside na sua capacidade de fornecer subsídios concretos para a construção de estratégias que aprimorem a qualidade da tomada de decisão na administração pública. Em um cenário de crescente complexidade e demandas sociais diversificadas, compreender os limites da racionalidade humana e desenvolver mecanismos que minimizem os impactos dos vieses cognitivos é essencial para fortalecer as capacidades institucionais e promover decisões mais eficazes e justas. Howlett, Ramesh e Perl (2009) argumentam que a implementação de políticas públicas bem-sucedidas não depende apenas da formulação técnica e normativa, mas também da capacidade dos gestores em avaliar corretamente os desafios situacionais e adaptar suas escolhas conforme o contexto político e administrativo exige.

Outrossim, a formação de lideranças públicas precisa considerar não apenas as competências técnicas e gerenciais, mas também os fatores subjetivos e contextuais que

influenciam o processo decisório. O reconhecimento das limitações da racionalidade individual e organizacional é um passo fundamental para aprimorar os processos de governança. Estratégias como a institucionalização de avaliações de impacto regulatório, a implementação de ferramentas de análise baseada em evidências e o fortalecimento da participação democrática são algumas das alternativas que podem reduzir os efeitos negativos dos vieses decisórios e ampliar a efetividade das políticas governamentais (Northouse, 2019; Thaler & Sunstein, 2008).

Assim, ao longo deste artigo, serão explorados os principais conceitos da teoria da racionalidade limitada e sua aplicação na tomada de decisão em políticas públicas, abordando também os desafios impostos pelos vieses cognitivos e a influência da cultura organizacional na formulação de políticas. Será analisado, ainda, o papel da liderança na governança pública, com enfoque na interseção entre as escolhas dos gestores e os mecanismos institucionais que regulam a tomada de decisão no setor público. Com base nesse arcabouço teórico e nos dados coletados, espera-se oferecer uma análise crítica sobre as lacunas e potencialidades do processo decisório em contextos governamentais, contribuindo para o aperfeiçoamento das práticas de liderança e gestão governamental.

Por fim, este estudo busca fomentar um debate sobre a importância da racionalidade limitada no aprimoramento das decisões estratégicas em políticas públicas, reforçando a necessidade de gestores mais conscientes das influências cognitivas que afetam suas escolhas. A reflexão sobre os modelos de decisão adotados na administração pública permite não apenas compreender os desafios estruturais e individuais enfrentados pelos gestores, mas também formular diretrizes para a construção de um sistema de governança mais eficiente, transparente e responsivo às demandas da sociedade.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO RACIONAL NA LIDERANÇA PÚBLICA: LIMITES COGNITIVOS E ESTRATÉGIAS ADAPTATIVAS

O processo decisório na esfera pública é um fenômeno complexo que envolve variáveis institucionais, normativas e psicológicas. Para compreender os desafios enfrentados pelos gestores públicos, é fundamental recorrer a um arcabouço teórico que explique as limitações inerentes à tomada de decisão. Este referencial teórico se

estrutura a partir da teoria da racionalidade limitada, formulada por Herbert Simon, abordando suas implicações para a liderança pública. Além disso, serão discutidos os principais vieses cognitivos que afetam os tomadores de decisão, as estratégias adaptativas utilizadas diante da incerteza e o impacto dessas questões na formulação e execução de políticas públicas. O objetivo desta seção é fornecer uma base conceitual robusta para analisar a racionalidade dos líderes públicos e as ferramentas que podem ser empregadas para aprimorar a qualidade das decisões governamentais.

A Teoria da Racionalidade Limitada e a Tomada de Decisão

A concepção clássica de decisão racional pressupõe que os indivíduos são capazes de avaliar todas as alternativas disponíveis, analisando de forma exaustiva as informações relevantes para escolher a melhor opção possível. Contudo, Herbert Simon (1947, 1955, 1978) desafiou essa visão idealizada ao introduzir a noção de racionalidade limitada, destacando que os tomadores de decisão operam sob restrições cognitivas, temporais e informacionais. Para Simon, os indivíduos não são oniscientes nem dispõem de capacidade computacional ilimitada para processar dados, o que os leva a adotar estratégias simplificadas para lidar com a complexidade do mundo real. Essa perspectiva revolucionou os estudos sobre comportamento organizacional e influenciou significativamente as pesquisas em administração pública e formulação de políticas.

Simon (1947) reflete que:

> Um princípio fundamental da administração, que se segue quase que imediatamente do caráter racional da ‘boa’ administração, é que, entre várias alternativas envolvendo o mesmo gasto deve ser sempre selecionada aquela opção que leva ao maior cumprimento dos objetivos administrativos; e entre várias alternativas que levam ao mesmo cumprimento deve ser selecionada aquela que envolve a menor despesa. Uma vez que este ‘princípio da eficiência’ é característico de qualquer atividade que tenta maximizar racionalmente o atendimento de certos fins com o uso de meios escassos, ele é característico da teoria econômica assim como da teoria da administração. O ‘homem administrativo’ toma o seu lugar ao lado do ‘homem econômico’ clássico. (SIMON, 1947, p. 39).

Dentro desse contexto, Simon propôs o conceito de satisficing, uma abordagem decisória que contrasta com o ideal de maximizing. Enquanto a maximização pressupõe a busca pela alternativa ótima, o satisficing reconhece que, na prática, os indivíduos tendem a optar por soluções que sejam satisfatórias e viáveis, dentro das limitações

impostas pelo ambiente (Simon, 1955). Essa estratégia, embora menos ambiciosa, reflete a necessidade de gestores públicos equilibrarem eficiência e pragmatismo em cenários de alta complexidade. Gigerenzer (2002) corrobora essa perspectiva ao argumentar que heurísticas simples podem ser eficazes em determinados contextos, permitindo decisões rápidas e adaptáveis sem a necessidade de análises exaustivas.

A teoria da racionalidade limitada também se relaciona com os estudos sobre heurísticas e vieses cognitivos, desenvolvidos por Tversky e Kahneman (1974). Esses autores demonstraram que os indivíduos utilizam atalhos mentais para simplificar o processo decisório, o que pode levar a erros sistemáticos de julgamento. Por exemplo, a heurística da representatividade faz com que líderes públicos avaliem situações com base em estereótipos, em vez de analisar dados estatísticos objetivos. Já o viés da ancoragem ocorre quando uma informação inicial influencia excessivamente a decisão, mesmo que sua relevância seja limitada. Esses fatores evidenciam que a racionalidade humana está sujeita a falhas preditivas, impactando diretamente a qualidade das políticas formuladas.

A aplicação da racionalidade limitada no setor público revela desafios particulares, especialmente em cenários de incerteza e pressão política. Kahneman (2011) argumenta que as decisões em ambientes governamentais frequentemente ocorrem em condições de sobrecarga informacional, levando os líderes a dependerem excessivamente da intuição. Embora a intuição possa ser um recurso valioso em determinadas circunstâncias, ela também pode reforçar vieses inconscientes, resultando em escolhas que favorecem interesses particulares em detrimento do bem coletivo. A estruturação de mecanismos institucionais que minimizem essas distorções, como processos de deliberação coletiva e transparência decisória, torna-se, portanto, essencial para aprimorar a governança pública.

Além das limitações individuais, a racionalidade limitada também se manifesta em nível organizacional. As instituições públicas possuem regras formais e informais que condicionam o processo decisório, restringindo o escopo das escolhas disponíveis (Simon, 1978). Essa realidade é evidente em estruturas burocráticas, onde a tomada de decisão segue padrões preestabelecidos que, em muitos casos, dificultam a inovação e a flexibilidade. Crozier (1964) destaca que a burocracia tende a criar zonas de incerteza

que conferem poder a determinados atores institucionais, reforçando dinâmicas de decisão que nem sempre priorizam a eficiência.

Em resposta a esses desafios, estudiosos da administração pública sugerem modelos decisórios alternativos, mais realistas e adaptativos. O modelo do garbage can, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), propõe que a tomada de decisão em organizações públicas não segue uma lógica linear, mas sim um processo caótico, onde problemas, soluções e atores se encontram de maneira aleatória. Essa perspectiva destaca a necessidade de gestores desenvolverem habilidades de navegação em ambientes incertos, adotando abordagens flexíveis e colaborativas.

Portanto, a teoria da racionalidade limitada fornece uma lente analítica fundamental para compreender os desafios enfrentados pelos líderes públicos. Ao reconhecer que a decisão governamental está sujeita a restrições cognitivas, informacionais e institucionais, torna-se possível delinear estratégias que mitiguem esses obstáculos. A partir dessa base teórica, as seções seguintes explorarão como heurísticas e vieses cognitivos impactam a formulação de políticas, bem como os modelos organizacionais que podem aprimorar a qualidade das decisões no setor público.

Heurísticas e Vieses Cognitivos na Tomada de Decisão

A tomada de decisão, sobretudo em contextos de elevada complexidade como a administração pública, não se dá de maneira puramente racional e analítica. Em cenários onde o tempo é escasso e as informações são incompletas, os indivíduos recorrem a heurísticas—atalhos mentais que simplificam o processo decisório. Embora eficientes em muitas situações, essas estratégias podem induzir vieses cognitivos que comprometem a qualidade das escolhas. Tversky e Kahneman (1974) foram pioneiros na identificação dessas distorções, demonstrando que as decisões humanas frequentemente se afastam dos modelos racionais tradicionais. No âmbito da liderança pública, tais vieses podem impactar significativamente a formulação e implementação de políticas, tornando imprescindível a compreensão de seus mecanismos e efeitos.

Um dos vieses mais relevantes no processo decisório é o viés da ancoragem, que ocorre quando indivíduos atribuem peso excessivo a um ponto de referência inicial, mesmo que este seja irrelevante ou arbitrário (Tversky & Kahneman, 1974). No setor

público, esse fenômeno pode ser observado quando gestores tomam decisões baseadas em orçamentos anteriores, sem considerar mudanças estruturais ou novas evidências empíricas. Esse comportamento limita a flexibilidade das políticas e reforça a inércia administrativa, dificultando ajustes necessários diante de realidades dinâmicas. Thaler e Sunstein (2008) argumentam que mecanismos de nudging podem ajudar a mitigar esse efeito, promovendo escolhas mais informadas sem restringir a autonomia dos decisores.

Outro viés recorrente em lideranças públicas é o viés da confirmação, que leva os indivíduos a buscar e interpretar informações de maneira a corroborar suas crenças preexistentes, ignorando evidências contrárias (Nickerson, 1998). Esse fenômeno é particularmente problemático no ambiente político, onde gestores tendem a privilegiar dados que sustentam suas convicções ideológicas, em detrimento de uma avaliação objetiva da realidade. Estudos de Ariely (2008) indicam que esse viés é amplificado em contextos de polarização, reduzindo a capacidade dos tomadores de decisão de revisar suas posições à luz de novas informações. Para mitigar esse efeito, estratégias como a inclusão de processos deliberativos mais diversificados e a institucionalização da revisão por pares podem contribuir para maior rigor analítico e imparcialidade.

Sobre a abrangência e os impactos do viés de confirmação, Nickerson (1998, p. 175) enfatiza:

> Se quisermos identificar um único aspecto problemático do raciocínio humano que merece atenção acima de todos os outros, o viés de confirmação certamente estaria entre os candidatos a serem considerados. Muitos já escreveram sobre esse viés, e ele parece ser suficientemente forte e disseminado a ponto de nos levar a questionar se, por si só, ele não explicaria uma fração significativa dos conflitos, disputas e mal-entendidos que ocorrem entre indivíduos, grupos e nações. (NICKERSON, 1998, p. 175).

O viés da representatividade também desempenha um papel crucial no comportamento decisório. Esse atalho mental faz com que líderes avaliem situações com base em estereótipos ou padrões preexistentes, ignorando a probabilidade real dos eventos (Tversky & Kahneman, 1974). Na formulação de políticas públicas, isso pode levar a generalizações precipitadas, nas quais determinados grupos populacionais são tratados de maneira homogênea, sem consideração por suas especificidades. Em um estudo sobre a influência desse viés na administração pública, Kahneman (2011) destacou que a categorização excessiva pode resultar em discriminação implícita e na adoção de medidas ineficazes. A superação desse problema exige uma abordagem

baseada em dados concretos, reduzindo a interferência de juízos intuitivos na definição de políticas.

O efeito do enquadramento (framing effect) constitui outro desafio significativo para a liderança pública. Esse viés ocorre quando a forma como uma informação é apresentada influencia a decisão mais do que o conteúdo em si (Tversky & Kahneman, 1981). No contexto governamental, a formulação de discursos políticos pode explorar esse mecanismo, enfatizando aspectos positivos ou negativos de uma medida para obter apoio popular. Estudos conduzidos por Thaler e Sunstein (2008) mostram que o modo como uma política é comunicada pode alterar drasticamente a percepção pública sobre sua eficácia e aceitabilidade. Assim, para garantir transparência e coerência na gestão pública, é essencial que líderes estejam conscientes desse viés e adotem estratégias comunicacionais que minimizem distorções na percepção dos cidadãos.

Frente a esses desafios, a literatura sobre tomada de decisão tem debatido o papel da intuição versus análise no comportamento dos gestores públicos. Dane e Pratt (2007) sugerem que, em determinados contextos, a intuição pode ser uma ferramenta valiosa, especialmente para líderes experientes que operam sob pressão. No entanto, quando não combinada com processos analíticos estruturados, a intuição pode reforçar vieses e comprometer a qualidade das decisões. Gigerenzer (2002) argumenta que heurísticas adaptativas podem ser benéficas, desde que calibradas por mecanismos institucionais que equilibrem julgamento intuitivo e análise racional.

Para minimizar os impactos negativos dos vieses cognitivos na administração pública, faz-se necessário o desenvolvimento de estratégias institucionais que incentivem a reflexão crítica e a avaliação criteriosa das informações disponíveis. A adoção de metodologias baseadas em análise de dados, o incentivo à diversidade de perspectivas e a criação de processos decisórios transparentes são medidas fundamentais para aprimorar a qualidade da liderança pública. Como ressaltado por Kahneman (2011), a consciência sobre os próprios vieses é o primeiro passo para mitigá-los, permitindo que gestores formulem políticas mais fundamentadas e eficazes.

Dessa forma, a compreensão das heurísticas e vieses cognitivos é indispensável para o aperfeiçoamento do processo decisório no setor público. O reconhecimento de que decisões são frequentemente influenciadas por fatores inconscientes permite o

desenvolvimento de estratégias que atenuem seus efeitos adversos. A próxima seção explorará a intersecção entre liderança e tomada de decisão em políticas públicas, analisando como diferentes modelos de liderança podem impactar a formulação e execução de políticas governamentais.

Liderança e Tomada de Decisão em Políticas Públicas

O exercício da liderança no setor público transcende a simples gestão administrativa e se configura como um elemento estratégico para a formulação e implementação de políticas eficazes. A liderança pública, diferentemente da liderança corporativa, está inserida em um ambiente altamente regulamentado, sujeito a pressões políticas, institucionais e sociais. Kotter (1996) define a liderança pública como a capacidade de direcionar indivíduos e grupos para o alcance de objetivos coletivos, em um contexto marcado por demandas diversificadas e restrições estruturais. Já Burns (1978) destaca a dimensão política da liderança, enfatizando seu caráter transformacional, no qual o líder não apenas gerencia, mas também influencia valores e promove mudanças sociais de longo alcance.

Entre as abordagens contemporâneas, a liderança transformacional destaca-se como uma das mais influentes na tomada de decisão pública. Segundo Bass (1985), esse modelo de liderança se fundamenta na capacidade do líder de inspirar e engajar sua equipe, fomentando uma visão coletiva que ultrapassa interesses individuais. Avolio e Bass (2004) argumentam que líderes transformacionais desempenham um papel crucial na inovação governamental, ao estimular um ambiente propício ao pensamento crítico e à criatividade na formulação de políticas. Esse estilo de liderança é particularmente relevante em um contexto onde decisões precisam ser não apenas racionais, mas também mobilizadoras, capazes de angariar apoio e gerar impacto positivo na sociedade.

Sobre isso, Correia, Mainardes e Lourenço (2010) observam que:

> Os líderes transformacionais inspiram os seus seguidores a transcender os seus próprios interesses em prol da organização, sendo capazes de causar um efeito profundo e extraordinário sobre os seus seguidores. Estes líderes prestam atenção às preocupações e necessidades de desenvolvimento dos seus seguidores; são capazes de alterar a forma como os seus seguidores percepcionam as situações, e são capazes de promover entusiasmo, incitar e

> inspirar as pessoas a darem o máximo de si para alcançarem os objectivos de grupo (CORREIA; MAINARDES; LOURENÇO, 2010, p. 247).

Não obstante, em cenários de instabilidade e incerteza, a liderança transformacional pode não ser suficiente para lidar com desafios dinâmicos. Heifetz (1994) propõe, nesse sentido, a liderança adaptativa como um modelo complementar, voltado para situações em que problemas complexos não possuem soluções pré-definidas. A liderança adaptativa requer flexibilidade e resiliência por parte do gestor público, demandando uma abordagem iterativa, na qual decisões são ajustadas progressivamente conforme novos dados emergem. Esse modelo se mostra essencial em tempos de crise, quando soluções convencionais se tornam insuficientes para enfrentar desafios multifacetados, como desastres naturais, pandemias ou crises econômicas.

Além das abordagens individuais, a tomada de decisão em políticas públicas frequentemente ocorre de maneira colegiada, exigindo a construção de consensos entre múltiplos atores. Diferente do setor privado, onde líderes possuem maior autonomia para decidir unilateralmente, a governança pública exige negociações constantes entre órgãos governamentais, sociedade civil e instâncias legislativas. Mintzberg (1994) argumenta que esse processo, embora mais moroso, tende a gerar decisões mais legitimadas e sustentáveis, na medida em que considera diferentes perspectivas e interesses. A construção de consensos, quando bem conduzida, resulta em maior previsibilidade das políticas e reduz os riscos de rejeição social ou judicialização das decisões.

Nessa conjuntura, a capacidade de articular interesses divergentes e promover a cooperação interinstitucional torna-se uma competência fundamental para o líder público. Northouse (2019) destaca que a liderança eficaz em políticas públicas requer um equilíbrio entre autoridade formal e influência simbólica, ou seja, a habilidade de persuadir e engajar stakeholders sem recorrer exclusivamente ao poder hierárquico. A legitimidade da liderança, portanto, não se sustenta apenas na posição ocupada dentro da estrutura estatal, mas na capacidade de gerar confiança e demonstrar comprometimento com o bem coletivo.

A governança democrática, por sua vez, reforça a necessidade de lideranças que conciliem visão estratégica com sensibilidade política. Decisões tecnocráticas, ainda que fundamentadas em análises racionais, podem enfrentar resistência se não forem

devidamente comunicadas e debatidas com a sociedade. Como observa Heifetz (1994), lideranças eficazes não impõem soluções, mas criam espaços de aprendizado coletivo, onde diferentes atores podem contribuir para a construção de alternativas viáveis. Esse modelo de liderança dialógica permite maior legitimidade no processo decisório, assegurando que as políticas implementadas reflitam as necessidades reais da população.

Contudo, a efetividade da liderança pública não depende apenas de habilidades individuais, mas também de estruturas institucionais que favoreçam a deliberação informada e a participação social. Organizações públicas bem estruturadas proporcionam aos seus gestores suporte técnico e dados confiáveis para embasar suas escolhas, minimizando a influência de fatores subjetivos na formulação de políticas. Nesse sentido, a profissionalização da administração pública e o fortalecimento de mecanismos de transparência são elementos essenciais para garantir que a liderança seja exercida de forma ética e eficiente.

Em vista disso, compreender a relação entre liderança e tomada de decisão em políticas públicas implica reconhecer que o gestor público não atua isoladamente, mas dentro de um sistema interdependente de atores e normas. Modelos de liderança transformacional e adaptativa oferecem diretrizes valiosas para aprimorar a governança, mas sua eficácia depende da capacidade de construir consensos e adaptar-se a contextos mutáveis. A próxima seção aprofundará o estudo dos processos decisórios e dos modelos que orientam a formulação de políticas, analisando como diferentes abordagens teóricas influenciam a prática governamental.

Processo Decisório e Modelos de Decisão em Políticas Públicas

A formulação e implementação de políticas públicas não se dão de maneira linear ou estritamente racional. A tomada de decisão no setor público envolve um emaranhado de fatores institucionais, políticos e sociais que conferem ao processo um caráter dinâmico e, por vezes, imprevisível. Nesse sentido, os modelos decisórios clássicos oferecem um arcabouço teórico fundamental para compreender como as escolhas são estruturadas e executadas no ambiente governamental. Diferentes abordagens procuram explicar as lógicas que orientam os tomadores de decisão, variando entre perspectivas mais estruturadas, como o incrementalismo, e modelos que

enfatizam a natureza caótica e fragmentada da administração pública, como o garbage can model. A análise desses modelos permite avaliar os desafios inerentes ao processo decisório e suas implicações para a governança democrática.

Sobre essa complexidade no processo decisório, Koga et al. (2020) afirmam que:

> Trabalhos empíricos começaram a demonstrar que os resultados de políticas públicas não decorriam apenas das melhores escolhas na formulação, e que elementos e dinâmicas do processo de implementação também mereceriam ser examinados. A concepção da política pública como um ciclo linear e cumulativo de etapas, assim como a dicotomia entre a técnica e a política, começam a ser crescentemente questionados (KOGA et al., 2020, p. 30).

O incrementalismo, proposto por Lindblom (1959), representa uma das primeiras tentativas de descrever a tomada de decisão na administração pública de maneira mais realista. Diferentemente dos modelos racionais que pressupõem um planejamento abrangente e exaustivo, Lindblom argumenta que as decisões governamentais ocorrem de forma incremental, com pequenos ajustes sucessivos a políticas preexistentes. Esse modelo reconhece as limitações cognitivas e informacionais dos tomadores de decisão, sugerindo que, na prática, a mudança ocorre de maneira gradual, sem rupturas abruptas. Embora essa abordagem contribua para maior previsibilidade na gestão pública, críticos apontam que ela pode levar à perpetuação de políticas ineficientes e dificultar inovações substanciais em momentos de crise.

Em contrapartida, o garbage can model, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), oferece uma visão mais caótica e desorganizada do processo decisório nas organizações públicas. Segundo esse modelo, decisões não emergem de um fluxo racional, mas sim da interação aleatória entre problemas, soluções, participantes e oportunidades. Em muitas circunstâncias, os problemas são identificados sem que haja soluções prontas, e decisões podem ser tomadas sem que um problema específico tenha sido claramente diagnosticado. Essa perspectiva se aplica especialmente a contextos burocráticos complexos, onde múltiplos atores disputam influência e os fluxos de informação são fragmentados. Embora esse modelo capture a imprevisibilidade da administração pública, sua aplicabilidade prática é frequentemente desafiadora, uma vez que não fornece diretrizes concretas para melhorar a eficiência do processo decisório.

O ciclo das políticas públicas, descrito por Howlett, Ramesh e Perl (2009), busca estruturar o processo decisório em etapas sequenciais, permitindo uma melhor compreensão de suas dinâmicas. Esse ciclo é geralmente dividido em formulação da agenda, elaboração da política, implementação e avaliação. No entanto, cada uma dessas fases está sujeita a interferências políticas e burocráticas que podem comprometer a efetividade das decisões. A dificuldade em coordenar ações entre diferentes órgãos governamentais, bem como a resistência de grupos de interesse, são desafios recorrentes nesse modelo. Além disso, a fase de implementação nem sempre reflete fielmente as intenções originais da formulação, o que exige mecanismos de monitoramento contínuo e correções de trajetória.

A burocracia desempenha um papel central na tomada de decisão pública, sendo simultaneamente um fator de estabilidade e um elemento de resistência à inovação. Max Weber (1922) concebeu a burocracia como um sistema racional e eficiente, baseado em hierarquia, regras claras e especialização funcional. Em teoria, essa estrutura deveria garantir imparcialidade e previsibilidade às decisões governamentais. No entanto, Crozier (1964) demonstrou que, na prática, a burocracia frequentemente gera zonas de incerteza e formas de poder informal que podem dificultar a adoção de novas políticas. A rigidez dos processos administrativos, aliada à cultura organizacional avessa ao risco, muitas vezes impede respostas ágeis a demandas emergentes, resultando em decisões tardias ou descoladas da realidade social.

Dentro desse panorama, diferentes abordagens buscam conciliar a necessidade de estabilidade com a flexibilidade exigida pelo ambiente político. Dye (2008) propõe que políticas públicas devem ser formuladas a partir de uma análise criteriosa de custos e benefícios, permitindo maior eficiência na alocação de recursos. Entretanto, essa perspectiva assume que os tomadores de decisão dispõem de informações completas e racionais, o que nem sempre corresponde à realidade. Sabatier (1991) sugere que a formulação de políticas deve ser compreendida como um processo de aprendizado contínuo, no qual múltiplos atores interagem ao longo do tempo, revisando e adaptando suas decisões conforme novas evidências surgem.

A interação entre modelos clássicos de decisão e a realidade administrativa evidencia que a governança pública exige um equilíbrio entre previsibilidade e adaptabilidade. O incrementalismo e a burocracia oferecem estabilidade, mas podem

inibir inovações; o garbage can model e os ciclos de políticas públicas ressaltam a complexidade do processo decisório, mas não garantem eficiência. Assim, compreender essas abordagens e identificar suas limitações permite que gestores públicos desenvolvam estratégias mais eficazes para lidar com os desafios da administração contemporânea.

Destarte, o estudo dos modelos de decisão em políticas públicas revela a necessidade de um olhar crítico sobre os mecanismos institucionais que orientam a formulação e implementação de políticas. Nenhum modelo, isoladamente, é capaz de capturar toda a complexidade da governança pública, o que exige dos líderes a capacidade de transitar entre diferentes paradigmas conforme o contexto demanda. Na próxima seção, será discutido o papel da cultura organizacional e das crenças individuais na tomada de decisão, explorando como fatores subjetivos moldam o comportamento dos gestores públicos.

Racionalidade e Cultura na Tomada de Decisão

A tomada de decisão em políticas públicas não ocorre em um vácuo normativo ou estritamente técnico, mas sim em um ambiente moldado por fatores culturais e organizacionais que influenciam profundamente as escolhas dos gestores públicos. A cultura organizacional, conforme argumentado por Schein (1985), estabelece um conjunto de valores, normas e práticas que orientam o comportamento dos agentes decisórios dentro das instituições públicas. Sobre isso, Schein destaca que:

> A cultura organizacional é o padrão de premissas básicas que um determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu no processo de aprender a resolver seus problemas de adaptação externa e de integração interna, e que funcionaram suficientemente bem a ponto de serem consideradas válidas e, portanto, de serem ensinadas a novos membros como a maneira correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas. (SCHEIN, 1985, p. 9).

Esse arcabouço simbólico não apenas define o que é considerado aceitável ou legítimo no processo decisório, mas também condiciona a forma como informações são interpretadas e priorizadas. Assim, compreender a influência da cultura organizacional sobre a racionalidade dos gestores é essencial para aprimorar a governança pública e evitar a perpetuação de práticas burocráticas ineficientes.

A teoria de Schein (1985) destaca que a cultura organizacional se estrutura em diferentes níveis, desde artefatos visíveis – como normas institucionais e processos administrativos – até pressupostos inconscientes que moldam o pensamento dos tomadores de decisão. Em instituições públicas, esses elementos determinam a hierarquia das informações e a aceitação de determinadas abordagens na formulação de políticas. Por exemplo, organizações excessivamente centralizadas tendem a desencorajar a experimentação e a inovação, uma vez que gestores temem repercussões negativas ao se desviar de padrões preestabelecidos. Dessa forma, a rigidez cultural pode inibir a adoção de estratégias mais eficazes, reforçando um modelo de decisão conservador e avesso ao risco.

Adicionalmente, a diversidade cultural também exerce um papel determinante na percepção do risco e na definição das prioridades governamentais. Hofstede (1980) demonstrou que diferentes sociedades possuem distintos graus de aversão à incerteza, o que impacta diretamente a maneira como líderes públicos estruturam suas políticas. Em culturas que valorizam a previsibilidade e o controle, há uma tendência a privilegiar decisões burocraticamente seguras, ainda que menos eficazes, enquanto sociedades mais tolerantes à ambiguidade estão mais propensas a adotar abordagens inovadoras e experimentais. No Brasil, onde a administração pública frequentemente opera sob uma cultura normativa robusta, observa-se uma resistência significativa a mudanças estruturais abruptas, o que pode dificultar a implementação de políticas inovadoras.

Em contextos multiculturais, a tomada de decisão se torna ainda mais complexa, pois líderes precisam lidar com diferentes paradigmas de valor e expectativa. Triandis (1995) enfatiza que sociedades individualistas e coletivistas diferem substancialmente na forma como avaliam o papel do Estado e a distribuição de responsabilidades. Em sociedades coletivistas, por exemplo, há maior aceitação de decisões que priorizam o bem-estar comunitário, mesmo que impliquem re strições individuais. Já em sociedades mais individualistas, a ênfase na autonomia e na liberdade de escolha frequentemente gera resistência a políticas de caráter regulatório. Esse fator se torna especialmente relevante para gestores públicos que atuam em ambientes federativos, onde a formulação de políticas deve equilibrar interesses regionais e nacionais de forma harmoniosa.

Os desafios da liderança em ambientes multiculturais vão além da diversidade ideológica e atingem a própria estrutura de influência e tomada de decisão. House et al. (2004), no estudo GLOBE sobre cultura e liderança, destacam que diferentes contextos sociopolíticos moldam a forma como líderes são percebidos e legitimados. Em algumas culturas, a autoridade hierárquica é um fator determinante na aceitação das decisões governamentais, enquanto em outras a liderança eficaz é baseada na capacidade de persuasão e construção de consenso. No setor público, essas diferenças impactam diretamente a maneira como políticas são articuladas, exigindo dos gestores flexibilidade para adaptar estratégias conforme o contexto em que operam.

A influência das crenças individuais na decisão pública também merece atenção, uma vez que gestores não são agentes neutros, mas sim indivíduos imersos em uma rede de valores e convicções que afetam suas escolhas. Como argumenta Schein (1985), mesmo dentro de uma cultura organizacional estruturada, os tomadores de decisão interpretam normas institucionais à luz de suas experiências e predisposições cognitivas. Isso significa que, ainda que existam diretrizes formais para a formulação de políticas, a subjetividade dos gestores desempenha um papel crucial na priorização de determinadas agendas em detrimento de outras. Esse fenômeno explica, em parte, a variabilidade de enfoques observada entre diferentes administrações, mesmo quando operam sob o mesmo arcabouço normativo.

Para mitigar os desafios impostos pela intersecção entre racionalidade e cultura, torna-se essencial que líderes públicos adotem estratégias que promovam uma maior consciência sobre os condicionantes culturais de suas decisões. Treinamentos que fomentem a sensibilidade intercultural, aliados a mecanismos institucionais que garantam maior diversidade de perspectivas nos processos deliberativos, podem contribuir para um ambiente decisório mais equilibrado e representativo. Além disso, a incorporação de análises baseadas em evidências empíricas auxilia na redução da interferência de vieses inconscientes, fortalecendo a legitimidade das políticas implementadas.

Isto posto, a interrelação entre racionalidade e cultura na tomada de decisão pública evidencia que a formulação de políticas não pode ser analisada apenas sob uma ótica instrumental. A cultura organizacional, a diversidade de valores e as crenças individuais dos gestores são fatores que permeiam todo o processo decisório, moldando

não apenas as escolhas realizadas, mas também as estratégias utilizadas para sua implementação. A próxima seção explorará a dimensão normativa e legal da tomada de decisão, analisando os principais documentos e regulamentos que orientam a governança pública e garantem maior transparência e accountability no setor governamental.

Marcos Regulatórios e Transparência na Tomada de Decisão em Políticas Públicas

A governança pública moderna está intrinsecamente vinculada à observância de normativas e diretrizes que garantem a transparência, a eficiência e a legalidade dos processos decisórios. A estrutura normativa que rege a administração pública no Brasil é um elemento fundamental para assegurar que as escolhas dos gestores sejam pautadas por critérios objetivos, em conformidade com os princípios constitucionais e regulatórios. Tais dispositivos não apenas delimitam os contornos da atuação estatal, mas também estabelecem mecanismos de controle e fiscalização, buscando minimizar arbitrariedades e fortalecer a accountability. A análise desses marcos legais permite compreender como a normatização influencia a tomada de decisão, definindo parâmetros para a formulação e implementação de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 é o alicerce da administração pública no Brasil, estabelecendo os princípios que orientam o processo decisório no âmbito governamental. O artigo 37 da Carta Magna consagra os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que devem guiar a atuação de gestores e servidores públicos. Esses princípios impõem limites ao arbítrio individual, promovendo um processo decisório mais equilibrado e alinhado ao interesse coletivo. Ademais, a Constituição estabelece diretrizes para a participação popular e o controle social das políticas públicas, reconhecendo que a deliberação democrática é um componente essencial da boa governança.

Sobre isso, a própria Constituição dispõe de forma explícita:

> A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

> II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
> III – o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período; [...]"
> (BRASIL, 1988, art. 37, caput e incisos).

A transparência e a ampliação dos mecanismos de participação são pilares fundamentais da administração pública em uma sociedade democrática. Nesse sentido, duas legislações se destacam por sua importância no aprimoramento do processo decisório governamental: a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014).

A Lei de Acesso à Informação representa um marco no fortalecimento do controle social, ao assegurar o direito dos cidadãos de conhecer, acompanhar e fiscalizar a gestão pública. Essa legislação contribui para a superação da cultura do sigilo que historicamente caracterizou a relação entre Estado e sociedade, promovendo uma nova lógica pautada pela visibilidade e pelo diálogo democrático. Conforme dispõe a própria lei:

> Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011, art. 3º).

Já o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) consolida diretrizes fundamentais para a cooperação entre o Estado e as entidades civis, estabelecendo normas que conferem segurança jurídica, previsibilidade e critérios objetivos às parcerias voltadas à consecução de finalidades públicas. Ao regulamentar essas relações, a lei busca ampliar a eficiência e a integridade dos processos de decisão, como expressa em seu artigo inaugural:

> Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos

> de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; estabelece diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; define diretrizes para a atuação das organizações da sociedade civil [...] (BRASIL, 2014, art. 1º).

No âmbito internacional, as normas de governança pública e transparência administrativa recomendadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017) estabelecem diretrizes essenciais para o aprimoramento dos processos decisórios nos governos contemporâneos. A OCDE enfatiza a necessidade de maior previsibilidade e controle sobre as decisões políticas, propondo a adoção de práticas baseadas em evidências empíricas e na análise de impactos regulatórios. Entre as principais recomendações da organização, destacam-se a implementação de mecanismos de consulta pública, a digitalização de processos administrativos e a criação de órgãos de auditoria independente, capazes de monitorar e avaliar a qualidade das decisões governamentais.

A importância dessas normativas transcende a mera conformidade legal, pois impacta diretamente a eficiência e a legitimidade das políticas públicas. A existência de um arcabouço normativo sólido reduz a margem de subjetividade e favorece a adoção de decisões fundamentadas, mitigando riscos associados a escolhas precipitadas ou motivadas por interesses particulares. Além disso, a previsibilidade proporcionada por regras bem definidas contribui para a construção de um ambiente institucional mais confiável, favorecendo a estabilidade administrativa e o planejamento de longo prazo.

Todavia, a efetividade desses dispositivos legais depende não apenas de sua existência formal, mas também de sua implementação concreta. A persistência de lacunas na fiscalização e a baixa adesão a práticas de transparência em alguns setores da administração pública ainda representam desafios para o fortalecimento da governança democrática. Nesse sentido, a capacitação contínua de gestores e a adoção de tecnologias que facilitem o monitoramento das decisões públicas são fatores fundamentais para garantir que as normas sejam aplicadas de maneira eficiente.

Diante do exposto, a normatização da tomada de decisão no setor público fulgura como ação crucial na promoção da eficiência, da transparência e da equidade na formulação de políticas. O conjunto de dispositivos legais analisados aqui compõe um arcabouço indispensável para a governança contemporânea, orientando gestores na

construção de um processo decisório mais estruturado e responsável. A próxima seção do estudo avançará na análise dos impactos práticos dessas normativas, explorando como elas influenciam a dinâmica administrativa e os desafios para sua efetiva implementação.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A presente investigação assume um delineamento exploratório-descritivo, adequado à natureza do objeto estudado e à complexidade dos fenômenos subjetivos envolvidos na tomada de decisão por parte de gestores em formação. A opção por esse tipo de abordagem metodológica se justifica pela necessidade de levantar informações iniciais sobre comportamentos e critérios adotados por esses sujeitos, ainda pouco sistematizados na literatura nacional. Gil (2008), ao tratar do papel das pesquisas exploratórias, pontua que:

> As pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Envolvem levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Esse tipo de pesquisa é particularmente útil quando o objetivo do pesquisador é esclarecer conceitos ou reunir informações para a formulação de um problema mais preciso. Por essa razão, ela costuma anteceder estudos mais aprofundados (GIL, 2008, p. 27).

A investigação foi estruturada em duas etapas complementares e interdependentes. A primeira consistiu em uma pesquisa bibliográfica, cujo propósito foi construir o arcabouço teórico necessário para fundamentar a análise empírica.

Nesse ínterim, a pesquisa bibliográfica permite examinar um problema sob novo enfoque ou abordar uma nova perspectiva, contribuindo para o embasamento do trabalho científico com consistência e rigor. Para tanto, foram selecionadas obras de referência sobre racionalidade limitada, (Simon, 1947, 1955, 1978), heurísticas e vieses (Tversky & Kahneman, 1974; Kahneman, 2011), bem como fundamentos sobre liderança pública e modelos de decisão (Burns, 1978; Kotter, 1996; Northouse, 2019; Lindblom, 1959; Cohen, March & Olsen, 1972; Howlett, Ramesh & Perl, 2009).

A segunda etapa envolveu a pesquisa de campo, realizada por meio da aplicação de um questionário estruturado, desenvolvido com base nas categorias teóricas

previamente mapeadas. O instrumento foi aplicado via plataforma Microsoft Forms aos alunos da Turma 8 do curso de Liderança, Política e Gestão Pública promovido pelo CLP em parceria com a FAAP-SP, em um período contínuo de 46 dias. O questionário combinou perguntas fechadas e abertas, abarcando aspectos como estilos decisórios, percepção de risco, tempo, disponibilidade de informações e critérios de escolha.

A composição da amostra contemplou sujeitos oriundos de diversas regiões do país, com formações profissionais e experiências institucionais distintas. Essa diversidade sociocultural entre os respondentes contribuiu para a construção de um panorama abrangente do chamado decisor médio — expressão adotada para representar o participante que, embora compartilhe do mesmo processo formativo, carrega referências culturais próprias que impactam sua forma de decidir. Essa opção por trabalhar com uma amostra intencional e diversificada também se alinha à natureza interpretativa da pesquisa qualitativa.

O processo de análise dos dados foi conduzido em duas frentes. Inicialmente, os dados fechados foram organizados por meio de estatística descritiva simples, permitindo observar frequências e proporções relativas a comportamentos decisórios. Em paralelo, as respostas abertas foram submetidas a uma análise de conteúdo categorial, conforme propõe Bardin (2011), para identificar recorrências, inferências e sentidos atribuídos pelos sujeitos às suas práticas de decisão.

A integração dessas duas abordagens foi orientada pelos princípios da triangulação metodológica, conforme descreve Flick (2009), que afirma:

> A pesquisa qualitativa não se limita a um conjunto fixo de procedimentos técnicos. Ao contrário, ela pressupõe um compromisso interpretativo que articula a complexidade do objeto com a flexibilidade do método. A análise deve partir da compreensão dos significados atribuídos pelos participantes às suas ações e contextos, o que exige do pesquisador sensibilidade e abertura à imprevisibilidade do campo. Não se trata de aplicar fórmulas, mas de captar a riqueza e a multiplicidade das experiências humanas. (FLICK, 2009, p. 16).

Em termos éticos, a investigação respeitou rigorosamente os parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde, que regulamenta as pesquisas em Ciências Humanas e Sociais no Brasil. Como não envolveu procedimentos invasivos, nem exposição dos participantes a qualquer risco físico ou psicológico, e tampouco fez uso de dados sensíveis, a pesquisa foi dispensada

de submissão ao Comitê de Ética. Ainda assim, foi assegurado o consentimento livre e esclarecido, com garantia de anonimato, sigilo e voluntariedade, princípios basilares da ética em pesquisa.

DINÂMICAS DECISÓRIAS NA LIDERANÇA PÚBLICA: PERFIS, DESAFIOS E IMPLICAÇÕES

A presente seção tem como objetivo apresentar e discutir os dados obtidos a partir da aplicação do questionário desenvolvido para esta pesquisa, relacionando-os ao arcabouço teórico que fundamenta o estudo. Partindo de uma perspectiva crítica, buscamos compreender como os líderes em formação — alunos da turma 8 do curso de Liderança, Política e Gestão Pública — operam seus processos decisórios frente às limitações cognitivas e estruturais presentes no campo da gestão pública. A análise proposta concentra-se em identificar os perfis predominantes, refletir sobre as implicações dos estilos de decisão observados e relacioná-los às teorias sobre racionalidade limitada, heurísticas, vieses cognitivos e estilos de liderança.

Perfis decisores na turma de liderança

A análise dos dados obtidos junto aos discentes da turma 8 do curso de Liderança, Política e Gestão Pública da CLP/FAAP evidencia a predominância de um perfil decisório essencialmente analítico e orientado por parâmetros objetivos. Dentre os 19 participantes, 16 afirmaram adotar a estratégia de comparação entre prós e contras como principal mecanismo de deliberação, enquanto 17 destacaram a importância dos dados concretos como critério basilar para a tomada de decisão. Por outro lado, nenhuma resposta foi registrada a favor de modelos decisórios fundamentados no consenso ou na aceitação do risco como parte do processo.

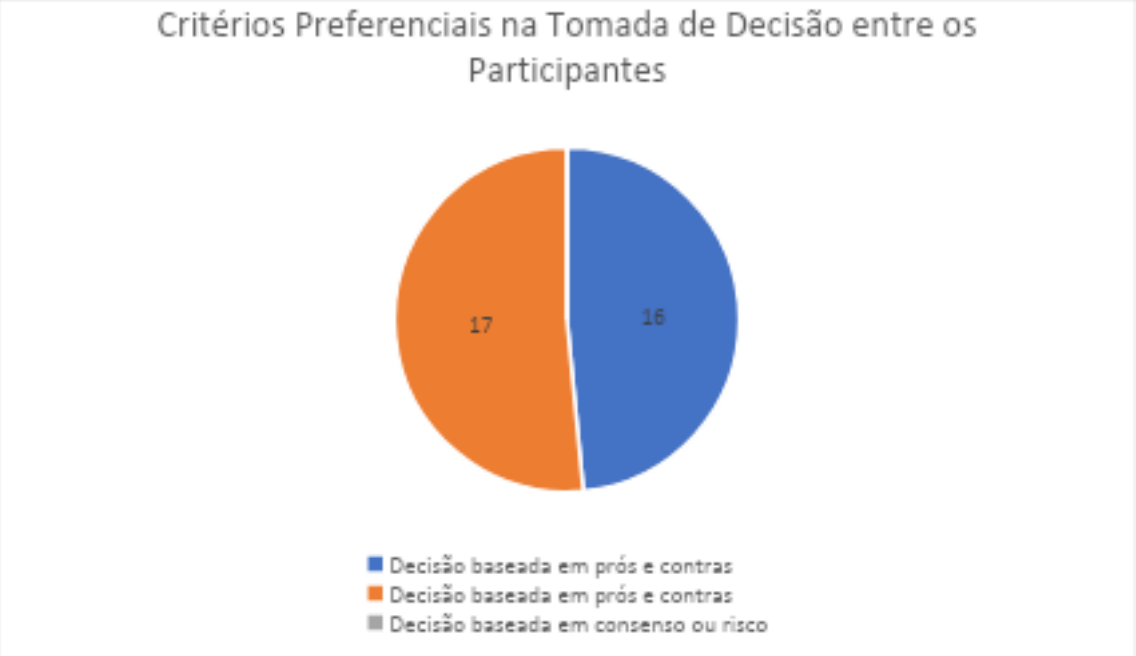
Essa configuração não deve ser interpretada como um acaso estatístico, mas sim como indício de um modelo formativo e de uma cultura de liderança ancorada na lógica da previsibilidade, da eficiência e do controle racional. Conforme argumenta Kahneman (2011), decisões fundamentadas na análise deliberativa e na busca por justificativas estruturadas estão associadas à ativação do Sistema 2, caracterizado por um raciocínio mais lento, lógico e consciente. Os participantes, ao priorizarem a racionalização sistemática, demonstram não apenas a internalização de princípios da racionalidade

técnica, mas também a valorização do domínio cognitivo como espaço seguro para a tomada de decisões públicas.

Apesar disso, é relevante investigar as possíveis razões para esse predomínio do pensamento analítico. Parte dessa tendência pode estar relacionada à própria natureza do curso, cujas matrizes curriculares enfatizam metodologias baseadas em evidências, indicadores de desempenho e instrumentos de gestão orientados por resultados. Como observa Northouse (2019), líderes treinados em ambientes tecnocráticos tendem a priorizar a dimensão instrumental da liderança, adotando decisões que possam ser justificadas por métricas objetivas e lógicas formais.

A resposta majoritária à importância dos dados concretos (17 de 19) reforça essa inclinação. Em contextos públicos marcados por exigência de accountability, transparência e risco político, a dependência de informações tangíveis parece funcionar como mecanismo de autoproteção. O dado empírico transforma-se, assim, em escudo contra a incerteza, reduzindo a margem de erro percebida e oferecendo ao gestor uma justificativa robusta frente a possíveis questionamentos.

O gráfico a seguir ilustra a distribuição das preferências decisórias entre os participantes, destacando a forte adesão a critérios analíticos e a ausência de escolhas baseadas em consenso ou risco.



Fonte: autor.

> O que o meu amigo (e o burro e o Congresso) não conseguiu fazer, ao concentrar-se nas semelhanças e diferenças menores entre duas coisas, foi considerar as consequências de não tomar uma decisão. O burro não considerou morrer à fome, o Congresso não considerou a perca de vidas

> enquanto debatia a legislação das auto-estradas e o meu amigo não considerou todas as grandes fotografias que estava a perder, já para não falar do tempo que gastou no Best Buy. O mais importante é que todos eles não levaram em conta as diferenças relativamente menores inerentes a qualquer das decisões. O meu amigo teria ficado igualmente satisfeito com qualquer das máquinas fotográficas, o burro podia ter comido qualquer uma das medas de feno e o Congresso ter-se-ia orgulhado das suas realizações, independentemente das ligeiras diferenças na legislação (Ariely, 2008, p. 145-146).

A citação ilustra, com clareza provocativa, a armadilha da super-racionalização: ao buscar exaustivamente a melhor alternativa, os decisores acabam por ignorar os custos da indecisão e da paralisia frente a escolhas similares. Essa crítica se aplica diretamente ao perfil identificado nesta amostra, onde a centralidade da análise lógica e da prova empírica pode, paradoxalmente, bloquear respostas ágeis e contextuais — especialmente quando envolvem ambiguidade, conflito ou riscos controlados.

A total ausência de respostas que apontem para a tomada de decisão com base no consenso ou na assunção do risco é, por sua vez, indicativa de uma aversão institucionalizada a modelos participativos e a abordagens experimentais. Esse dado sugere não apenas uma preferência individual, mas possivelmente um reflexo de processos de socialização profissional que desestimulam a construção coletiva da decisão. A literatura sobre racionalidade limitada (Simon, 1978) já advertia que, diante da incerteza e das restrições cognitivas, agentes públicos tendem a recorrer a rotinas, normas e mecanismos de simplificação que excluem o dissenso, mesmo que isso signifique sacrificar inovação e adaptabilidade.

Do ponto de vista formativo, tal perfil exige uma reflexão crítica. Embora a análise de prós e contras e a valorização de dados concretos sejam indicativos de maturidade técnica, o completo desuso de abordagens consensuais ou de tolerância ao risco aponta para uma limitação na amplitude do repertório decisório. Como observa Northouse (2019), líderes eficazes são capazes de transitar entre estilos, ajustando suas estratégias às exigências contextuais, inclusive quando isso envolve riscos calculados ou a escuta de perspectivas divergentes.

Em decorrência disso, os resultados aqui discutidos sugerem um perfil decisório altamente racionalizado, com ênfase no controle e na objetividade, mas que pode carecer de competências adaptativas e relacionais essenciais à liderança pública contemporânea. O predomínio desse modelo, embora compreensível dentro da lógica formativa vigente, aponta para a necessidade de ampliar o escopo das experiências pedagógicas oferecidas nos cursos de formação em liderança, de modo a incluir práticas

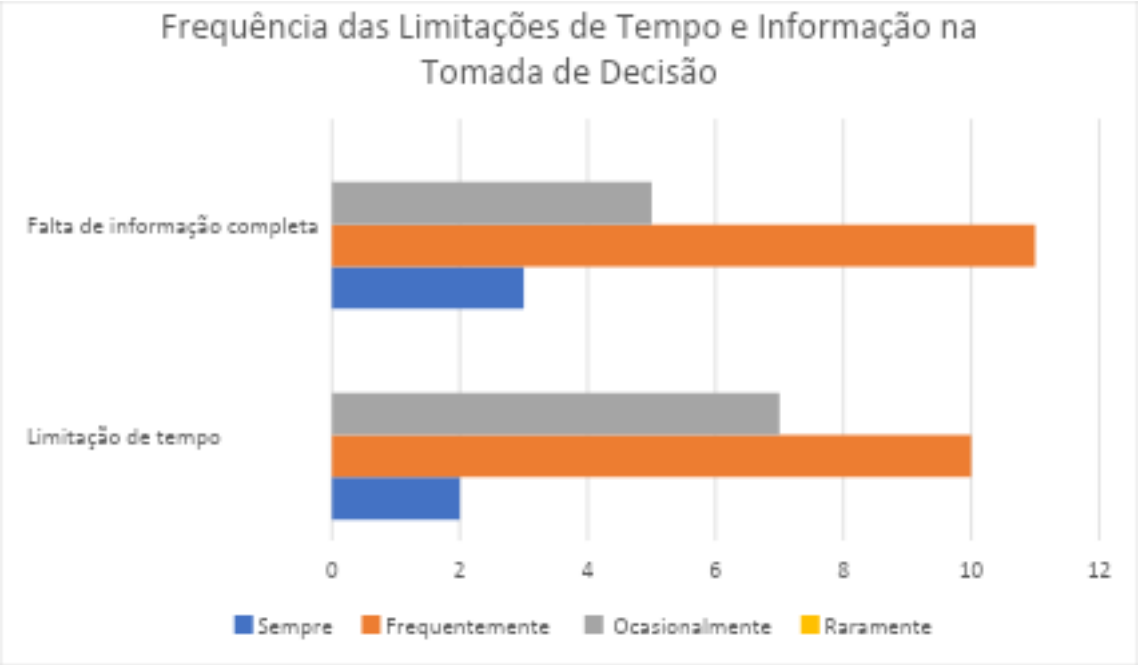
dialógicas, cenários de incerteza simulada e reflexões críticas sobre a natureza política do processo decisório.

Limitações no processo decisório

As evidências empíricas colhidas por meio do questionário revelam um componente estrutural recorrente no comportamento decisório dos alunos: a percepção das limitações temporais e informacionais que permeiam o ato de decidir. Dos 19 respondentes, 10 relataram que frequentemente sentem que o tempo disponível é insuficiente para realizar uma escolha adequada, enquanto outros indicaram que essa limitação ocorre ocasionalmente. Esse dado é central para a compreensão do processo decisório na administração pública, pois reforça a premissa de que a ação governamental, mesmo em sua dimensão pedagógica, opera sob pressão de tempo e restrições informacionais. Como aponta Simon (1978), a racionalidade limitada impõe barreiras à busca pela decisão ideal, levando os gestores a operarem com critérios adaptativos em cenários de incerteza.

O dado referente à falta de informações completas no momento da decisão é igualmente revelador: cinco alunos indicaram que isso ocorre raramente, enquanto três declararam que ocorre sempre, e os demais a percebem ocasionalmente. Essa fragmentação compromete a possibilidade de maximização racional, levando os indivíduos, como observa Simon (1955), a "satisfazerem" em vez de "otimizarem". De acordo com Thaler e Sunstein (2008), o processo decisório é frequentemente mediado por estruturas institucionais e por arquiteturas de escolha que delimitam o escopo das opções disponíveis. O decisor público, nesse cenário, recorre a estratégias adaptativas, muitas vezes baseadas em heurísticas simples, como a reputação da fonte ou a familiaridade com o contexto.

O gráfico abaixo sintetiza as respostas dos participantes quanto às limitações percebidas no processo decisório, especialmente no que tange à disponibilidade de tempo e à completude das informações acessíveis.



Fonte: autor.

A literatura sobre liderança pública tem reconhecido que o tempo é um dos ativos mais escassos da gestão contemporânea. Como discute Northouse (2019), líderes operam frequentemente em situações de ambiguidade, em que a pressão por decisões céleres colide com a ausência de elementos completos para análise. Essa tensão parece refletir-se nas respostas dos alunos, indicando que, mesmo em ambientes de formação qualificada, a sensação de urgência decisória persiste como um obstáculo à racionalização plena.

Essas limitações, no entanto, não devem ser encaradas como falhas individuais, mas como condições estruturais do processo decisório na administração pública, conforme já apontado por Lindblom (1959) ao propor o modelo do incrementalismo. Nesse modelo, a decisão se dá por aproximações sucessivas, com ajustes graduais e limitados por informações parciais. Esse fenômeno pode explicar, em parte, a hesitação em adotar decisões mais arriscadas ou coletivamente debatidas, como já evidenciado na subseção anterior.

Cumpre ressaltar, ainda, que tempo e informação não são apenas variáveis neutras, mas também elementos politicamente mediados. A priorização de certos dados e a gestão dos prazos são, muitas vezes, instrumentos de poder. Como destaca House et al. (2004), em contextos multiculturais e institucionalmente complexos, a percepção de risco associada à incompletude informacional pode ser intensificada por fatores

culturais e organizacionais. Assim, a ausência de respostas que priorizem a tomada de decisão baseada no consenso, evidenciada na seção anterior, pode estar relacionada não apenas a preferências individuais, mas também a uma socialização acadêmico-profissional que enfatiza modelos hierárquicos e tecnocráticos de deliberação.

Em síntese, os dados desta etapa do estudo não apenas confirmam os pressupostos teóricos sobre as limitações cognitivas e contextuais que incidem sobre o processo decisório, como também convidam a uma reflexão crítica sobre a formação de líderes públicos. Formar para decidir, nesse contexto, não pode restringir-se à transmissão de modelos racionais ideais, mas deve incluir a preparação para atuar sob incerteza, administrar lacunas informacionais e decidir com responsabilidade, mesmo em condições subótimas.

Estratégias de gestão do risco

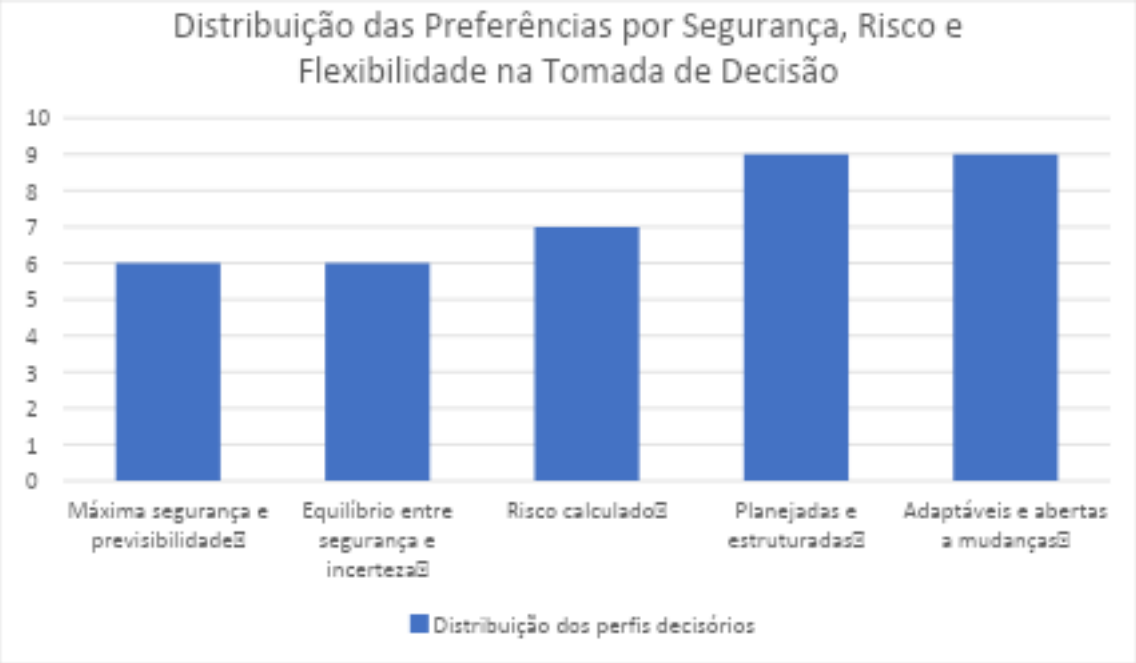
A análise das respostas relativas às estratégias de enfrentamento do risco na tomada de decisão revela nuances importantes sobre os perfis dos discentes da turma 8 do curso de Liderança, Política e Gestão Pública da CLP/FAAP. A distribuição das preferências entre máxima segurança e previsibilidade (6 respondentes), equilíbrio entre segurança e incerteza (6 respondentes) e adoção de risco calculado (7 respondentes) demonstra que, embora haja um reconhecimento do papel do risco no processo decisório, ainda prevalece uma postura cautelosa e controlada. A opção por estratégias intermediárias, como o equilíbrio ou o risco calculado, sugere a busca por decisões racionalizadas dentro de uma margem de incerteza tolerável, característica típica de contextos em que a legitimidade institucional e a responsabilização são altamente sensíveis.

Esse cenário confirma as proposições de Herbert Simon (1978), para quem a racionalidade dos agentes públicos é inevitavelmente limitada por fatores cognitivos e contextuais. Diante disso, o decisor recorre a procedimentos adaptativos e heurísticos que possibilitem minimizar o risco percebido sem abrir mão da efetividade. Como já advertia o autor, a decisão em ambientes públicos é menos sobre encontrar a melhor alternativa e mais sobre identificar uma solução satisfatória e defensável.

No que se refere à estrutura das decisões, os dados mostram uma distribuição simétrica entre os que preferem decisões planejadas e estruturadas (9 respondentes) e os que se inclinam por decisões adaptáveis e abertas a mudanças (9 respondentes). Essa

paridade reforça a hipótese de que os participantes compreendem a importância de ajustar a tomada de decisão ao contexto, sem, no entanto, abandonar os critérios técnicos e o planejamento. Tal disposição sugere a existência de uma postura estratégica flexível, compatível com os modelos de liderança adaptativa descritos por Heifetz (1994) e com a capacidade de transição entre estilos defendida por Northouse (2019).

O gráfico abaixo apresenta a visualização conjunta dessas respostas, permitindo observar a coexistência de tendências conservadoras e pragmáticas entre os participantes.



Fonte: autor

Essa distribuição plural indica uma compreensão sofisticada das dinâmicas decisórias, especialmente em ambientes onde a previsibilidade absoluta é irrealista e a aversão ao risco pode comprometer a inovação. Como discute Kahneman (2011), mesmo as decisões consideradas racionais são mediadas por estruturas cognitivas que priorizam segurança e controle. No entanto, quando há espaço para a experimentação moderada e o redesenho de rotas, o gestor se posiciona em um espectro mais compatível com as exigências da contemporaneidade.

Por outro lado, a ausência de respostas que optem por "situações de grande incerteza e desafio" denota um limite perceptivo quanto à gestão do risco mais radical. Esse dado corrobora o que Ariely (2008) aponta ao afirmar que “as pessoas tendem a escolher opções previsíveis, não necessariamente por serem as melhores, mas porque

parecem mais fáceis de justificar, especialmente em ambientes em que o erro não é bem tolerado" (p. 129).

Vale assinalar, ainda, que tais preferências não são apenas fruto de traços individuais, mas refletem um modelo de formação ancorado na gestão por resultados, na mensuração técnica e na ênfase na accountability, como propõem Thaler e Sunstein (2008) ao analisar o conceito de "arquitetura da escolha" no setor público. Em síntese, os achados desta etapa sugerem que os futuros líderes públicos reconhecem a importância do risco e da adaptabilidade, mas ainda operam dentro de margens de segurança institucionais, o que reforça a necessidade de estratégias pedagógicas que os preparem também para a incerteza e a experimentação responsável.

Impactos para a liderança pública

A compreensão dos perfis decisórios analisados nas seções anteriores fornece subsídios essenciais para refletir sobre os desafios impostos à liderança pública. A predominância de estratégias fundamentadas na racionalidade técnica, a valorização da previsibilidade e o apego a dados concretos indicam um cenário no qual os líderes em formação se orientam majoritariamente por critérios estruturados. Esse modelo decisório, embora eficaz em determinados contextos administrativos, pode gerar dificuldades na gestão de situações que exigem flexibilidade, adaptação rápida e capacidade de operar sob incerteza.

A racionalidade limitada, como proposta por Simon (1978), estabelece que a tomada de decisão ocorre dentro de restrições cognitivas e informacionais. No setor público, essas limitações tornam-se ainda mais evidentes, pois os gestores frequentemente lidam com cenários de alta complexidade, escassez de dados confiáveis e pressão social para escolhas rápidas e eficazes. Como discute Kahneman (2011), em ambientes de grande incerteza, o decisor pode recorrer excessivamente ao Sistema 1, baseado na intuição, ou permanecer paralisado diante da sobrecarga de variáveis a serem processadas pelo Sistema 2, que exige um esforço cognitivo elevado para operar com lógica e deliberatividade.

Diante desse quadro, torna-se fundamental que líderes públicos desenvolvam estratégias para mitigar os efeitos das limitações cognitivas e informacionais. Como apontam Thaler e Sunstein (2008), a arquitetura da escolha pode ser projetada para facilitar a tomada de decisão, reduzindo a sobrecarga de informações e permitindo que os gestores se concentrem nos fatores mais relevantes. Um exemplo disso seria o uso de

heurísticas estruturadas, que possibilitem decisões ágeis sem comprometer a qualidade do julgamento. No entanto, como alerta Ariely (2008), a dependência excessiva de simplificações pode levar a vieses sistemáticos, tornando essencial a introdução de mecanismos de revisão e contrapeso na formulação de políticas públicas.

Ademais, a formação de lideranças deve incluir simulações de cenários complexos, que exponham os gestores a situações de incerteza controlada e os incentivem a exercitar diferentes estilos decisórios. Northouse (2019) sugere que líderes eficazes são aqueles capazes de transitar entre abordagens técnicas e políticas, reconhecendo que nem todas as decisões podem ser reduzidas a uma equação matemática. Em linha com essa perspectiva, programas de treinamento que combinem análises quantitativas rigorosas com processos deliberativos e dialógicos podem ampliar a capacidade de adaptação e inovação no setor público.

Outro aspecto crucial é o desenvolvimento de uma cultura organizacional que favoreça a deliberação coletiva e o aprendizado contínuo. Como destacam House et al. (2004), em ambientes multiculturais e dinâmicos, a diversidade de perspectivas é um ativo estratégico para a formulação de políticas mais eficazes. No entanto, a ausência de uma cultura de experimentação e a aversão ao risco podem restringir essa potencialidade, levando os gestores a perpetuarem práticas burocráticas ineficientes. Por isso, a introdução de mecanismos de avaliação iterativa, nos quais as decisões são constantemente monitoradas e ajustadas com base em feedbacks estruturados, pode minimizar a resistência a abordagens inovadoras.

É oportuno salientar que é necessário reconhecer que a transformação das práticas decisórias na administração pública depende não apenas da capacitação individual dos gestores, mas também da construção de estruturas institucionais que favoreçam a boa governança. Como enfatiza Weber (1922), a burocracia moderna deve operar sob princípios racionais, mas sem sufocar a criatividade e a responsividade às demandas sociais. Em um cenário de crescente complexidade e interdependência global, formar líderes capazes de equilibrar técnica e política, dados e intuição, controle e flexibilidade representa um dos maiores desafios para o aprimoramento da governança pública no século XXI.

Dessa maneira, a análise dos impactos da racionalidade limitada na liderança pública evidencia a necessidade de aprimoramento dos processos de formação e das estruturas institucionais, a fim de garantir que os tomadores de decisão estejam preparados para atuar em contextos de alta complexidade. Somente com um repertório

ampliado de ferramentas analíticas e uma compreensão profunda das dinâmicas políticas e sociais será possível mitigar os efeitos das limitações cognitivas e garantir escolhas mais equilibradas, responsáveis e eficazes no setor público.

Implicações dos Achados para a Teoria e a Prática

Os achados desta pesquisa trazem contribuições relevantes tanto para a teoria da tomada de decisão quanto para a formação prática de lideranças públicas. Ao analisar os perfis decisórios dos participantes, suas estratégias frente ao risco e as limitações percebidas no processo decisório, foi possível estabelecer um diálogo direto com os referenciais teóricos que fundamentam o estudo. A racionalidade limitada (Simon, 1947, 1955, 1978), os vieses cognitivos e heurísticas (Tversky & Kahneman, 1974; Kahneman, 2011) e as abordagens contemporâneas da liderança (Northouse, 2019; Heifetz, 1994) emergem como marcos conceituais fundamentais para interpretar os padrões observados entre os futuros gestores públicos.

A predominância de um perfil decisório analítico e baseado na comparação entre prós e contras, identificada na Seção 4.1, corrobora os pressupostos da racionalidade limitada. Como apontado por Simon (1955), a busca por alternativas ótimas é inviável em cenários de alta complexidade, levando os indivíduos a adotar soluções satisfatórias dentro dos limites cognitivos e informacionais disponíveis. No caso dos participantes desta pesquisa, a ênfase na previsibilidade e no controle sugere uma internalização das premissas da racionalidade técnica, possivelmente influenciada pelo modelo formativo do curso. Tal achado se alinha com a literatura sobre tecnocracia na administração pública, que enfatiza a dependência de métricas objetivas como forma de legitimação da decisão (Northouse, 2019).

Já as limitações temporais e informacionais, abordadas na Seção 4.2, reforçam a ideia de que a tomada de decisão no setor público ocorre sob restrições significativas. Como demonstrado por Lindblom (1959), a adoção de estratégias incrementais e a simplificação de escolhas são respostas comuns diante da falta de tempo e de informações completas. Esse fenômeno foi evidenciado entre os participantes desta pesquisa, que relataram sentir frequentemente a insuficiência de tempo para decisões mais estruturadas e, em menor escala, a carência de dados confiáveis. Nesse sentido, os achados reafirmam a importância de desenvolver mecanismos institucionais que permitam mitigar os impactos dessas restrições, como a introdução de arquiteturas da escolha mais eficientes (Thaler & Sunstein, 2008).

A Seção 4.3, ao discutir as estratégias de gestão do risco, trouxe um panorama mais equilibrado entre segurança e adaptabilidade. A distribuição quase simétrica entre aqueles que preferem decisões planejadas e estruturadas e aqueles que optam por abordagens mais flexíveis indica que os gestores em formação reconhecem a necessidade de ajustar suas escolhas ao contexto. Isso dialoga diretamente com o conceito de liderança adaptativa de Heifetz (1994), que enfatiza a importância da capacidade de resposta a cenários voláteis. No entanto, a ausência de respostas que indicassem conforto com altos níveis de incerteza sugere que a cultura formativa ainda privilegia a minimização do risco, um fator que pode restringir a inovação em políticas públicas.

Na Seção 4.4, os impactos da racionalidade limitada na liderança pública foram explorados, destacando a necessidade de uma abordagem mais holística na formação dos tomadores de decisão. O estudo evidenciou que a ênfase excessiva em processos estruturados pode limitar a capacidade dos gestores de lidar com dilemas complexos e multidimensionais, onde a resposta ideal muitas vezes não está disponível. Como alertou Kahneman (2011), um excesso de racionalidade deliberativa pode resultar em paralisia decisória, especialmente em contextos de alta incerteza. Nesse sentido, a ampliação do repertório decisório dos gestores públicos exige a incorporação de práticas formativas que os preparem para operar sob condições adversas, integrando intuição e análise de forma equilibrada.

Diante desses achados, a relação entre a teoria e a prática da decisão pública torna-se evidente. A racionalidade limitada, embora amplamente documentada na literatura, ainda não é plenamente reconhecida nos processos de formação de lideranças, que frequentemente operam sob o pressuposto de que decisões tecnicamente fundamentadas são sempre preferíveis. No entanto, como demonstram Ariely (2008) e Thaler & Sunstein (2008), a dependência excessiva de dados concretos e métricas pode criar uma falsa sensação de controle, levando a decisões que negligenciam fatores subjetivos e políticos igualmente relevantes. Assim, o aprimoramento da formação de líderes públicos passa necessariamente pelo desenvolvimento de competências que permitam a navegação entre diferentes estilos decisórios, combinando rigor analítico com sensibilidade situacional.

Para sintetizar essas implicações, recorre-se a uma citação que ilustra os desafios enfrentados pelos gestores na tomada de decisão em ambientes de alta complexidade:

> O que nós decidimos hoje pode não ser o que consideraríamos ideal amanhã, mas é exatamente essa a natureza da decisão pública. Operamos em um ambiente onde as informações são sempre incompletas, onde as expectativas mudam e onde o contexto político pode reconfigurar nossas prioridades em questão de horas. Diante disso, o mais importante não é buscar a decisão perfeita, mas sim construir processos que nos permitam revisar, aprender e corrigir continuamente. A rigidez decisória é um risco tão grande quanto a indecisão, e é por isso que o gestor público precisa equilibrar análise e flexibilidade, controle e inovação (Mintrom & Simon, 2016, p. 237).

Essa reflexão encapsula a essência das descobertas deste estudo. A gestão pública exige não apenas conhecimento técnico, mas também um entendimento profundo das dinâmicas que moldam a decisão. A internalização da racionalidade limitada e o reconhecimento da importância da adaptabilidade podem auxiliar na construção de processos mais robustos e responsivos. Por isso, a principal contribuição deste estudo reside na demonstração de que a formação de lideranças deve ultrapassar a capacitação em metodologias quantitativas e incorporar o ensino de estratégias pragmáticas e heurísticas adaptativas. Somente assim será possível preparar gestores para enfrentar os desafios cada vez mais complexos da governança pública no século XXI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo compreender como futuros gestores públicos, em processo formativo, percebem e operam suas decisões diante das limitações cognitivas e informacionais características da administração pública. A partir da aplicação de um questionário estruturado a uma turma do curso de Liderança, Política e Gestão Pública da CLP/FAAP, foi possível identificar tendências decisórias marcadas por racionalidade técnica, ênfase em dados concretos e aversão ao risco e ao consenso. Esses dados dialogam de forma crítica com a literatura especializada sobre racionalidade limitada (Simon, 1947, 1955, 1978), heurísticas e vieses cognitivos (Tversky & Kahneman, 1974), bem como sobre estilos de liderança adaptativa e transformacional (Northouse, 2019; Heifetz, 1994).

Entre os principais achados, destaca-se a prevalência de um perfil decisório analítico, orientado pela comparação entre prós e contras, presente em 16 dos 19 participantes. Observou-se também a valorização expressiva de dados objetivos (17 respostas), ao passo que nenhuma menção foi feita ao uso do consenso ou à assunção de riscos como critérios de escolha. Essas preferências revelam uma lógica de decisão racionalizada, tecnocrática e, por vezes, defensiva, o que pode indicar tanto a

internalização de um modelo pedagógico focado em eficiência e previsibilidade quanto uma resposta às pressões por accountability e controle no setor público.

Ao mesmo tempo, os participantes reconhecem as limitações do contexto decisório em que atuam. Metade deles relatou frequentemente não dispor de tempo suficiente para decidir, e uma parcela considerável mencionou operar com informações incompletas. Em termos de estratégias frente ao risco, prevaleceram escolhas moderadas, como o risco calculado ou a adaptabilidade, em detrimento de posturas arrojadas. Essa configuração reafirma a tese da racionalidade limitada, demonstrando que a busca por decisões ótimas é, muitas vezes, substituída por decisões satisfatórias e justificáveis diante de um ambiente incerto, conforme defendem Simon (1955) e Gigerenzer (2002).

Diante desse panorama, a formação de lideranças públicas precisa avançar para além da racionalidade instrumental, incorporando práticas formativas que simulem contextos de incerteza, promovam o pensamento estratégico e incentivem a escuta ativa e o dissenso construtivo. A análise dos dados sugere que os futuros gestores públicos ainda carecem de repertório para operar com segurança em contextos de instabilidade e imprevisibilidade. Nesse sentido, recomenda-se o uso de metodologias como estudos de caso abertos, simulações de crise, construção de consensos sob conflito e análise de decisões éticas e políticas em ambientes reais de gestão.

Do ponto de vista institucional, torna-se urgente fortalecer mecanismos que favoreçam decisões informadas, mas não excessivamente burocratizadas. Ferramentas como análises de impacto regulatório, sistemas de apoio à decisão baseados em dados e rotinas de feedback contínuo podem ajudar os gestores a mitigar os efeitos da limitação cognitiva sem comprometer a agilidade administrativa. Como apontado por Thaler e Sunstein (2008), a arquitetura da escolha deve ser desenhada para proteger o cidadão e orientar o decisor, sem restringir sua autonomia ou criatividade.

No que tange às possibilidades de futuras investigações, este estudo abre caminho para pesquisas comparativas entre perfis decisórios de gestores em diferentes níveis da administração pública (municipal, estadual e federal), bem como entre setores diversos (saúde, educação, segurança pública). Também se revela promissora a análise longitudinal de turmas sucessivas dos cursos de formação em liderança, a fim de verificar possíveis mudanças de perfil ao longo do tempo e em função de alterações metodológicas. Além disso, uma abordagem qualitativa mais aprofundada, com

entrevistas e grupos focais, permitiria acessar dimensões subjetivas e simbólicas do processo decisório, não captadas integralmente por questionários estruturados.

Em suma, os resultados aqui apresentados reiteram a importância de reconhecer os limites da racionalidade plena na gestão pública, valorizando estratégias adaptativas e ampliando o repertório dos líderes para enfrentar os desafios de um ambiente cada vez mais volátil, incerto e complexo. A qualidade da decisão pública não será aprimorada apenas pela técnica, mas sobretudo pela capacidade de refletir criticamente, de errar com responsabilidade e de aprender continuamente com a prática.

REFERÊNCIAS

ARIELY, Dan. *Previsivelmente irracional: as forças ocultas que moldam nossas decisões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

AVOLIO, Bruce J.; BASS, Bernard M. *Multifactor Leadership Questionnaire: Manual and Sampler Set*. 3. ed. Redwood City: Mind Garden, 2004.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BASS, Bernard M. *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press, 1985.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 222, p. 1, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 147, p. 1, 1 ago. 2014.

BURNS, James MacGregor. *Leadership*. New York: Harper & Row, 1978.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *A garbage can model of organizational choice*. Administrative Science Quarterly, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CORREIA, Paulo Marcelo; MAINARDES, Emerson Wagner; LOURENÇO, Lindolfo Galvão. Estilos de liderança e desempenho organizacional: um estudo no setor público municipal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 245-272, mar./abr. 2010.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

DANE, Erik; PRATT, Michael G. Exploring intuition and its role in managerial decision making. *Academy of Management Review*, v. 32, n. 1, p. 33–54, 2007.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 12. ed. New Jersey: Pearson Education, 2008.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
GIGERENZER, Gerd. *Intuição: a inteligência do inconsciente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HEIFETZ, Ronald A. *Leadership without easy answers*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

HOFSTEDE, Geert. *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills: Sage, 1980.

HOUSE, Robert J. et al. *Culture, leadership, and organizations: the GLOBE study of 62 societies*. Thousand Oaks: Sage, 2004.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. 3. ed. Toronto: Oxford University Press, 2009.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KOGA, Nara Pavan Machado; PALOTTI, Pedro Henrique; CUNHA, Clarice Seixas Duarte da. *Implementação de políticas públicas: conceitos, debates e estratégias de análise*. Rio de Janeiro: ENAP, 2020.

KOTTER, John P. *Leading change*. Boston: Harvard Business Review Press, 1996.
LINDBLOM, Charles E. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MINTROM, Michael; SIMON, Kerry. Leadership for policy learning and adaptation: the roles of elected officials and policy entrepreneurs. *Governance*, v. 29, n. 2, p. 237–254, 2016.

MINTZBERG, Henry. *O processo da estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 1994.

NICKERSON, Raymond S. Confirmation bias: a ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, v. 2, n. 2, p. 175–220, 1998.

NORTHOUSE, Peter G. *Leadership: theory and practice*. 8. ed. Thousand Oaks: Sage, 2019.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Recommendation of the Council on Open Government*. Paris: OECD Publishing, 2017.
SCHEIN, Edgar H. *Organizational culture and leadership: a dynamic view*. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

SIMON, Herbert A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. 1. ed. New York: Macmillan, 1947.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, v. 69, n. 1, p. 99–118, 1955.

SIMON, Herbert A. *Rational decision making in business organizations*. American Economic Review, v. 69, n. 4, p. 493–513, 1978.

SABATIER, Paul A. Toward better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, p. 147–156, 1991.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.

TRIANDIS, Harry C. *Individualism and collectivism*. Boulder: Westview Press, 1995.
TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, v. 185, n. 4157, p. 1124–1131, 1974.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, v. 211, n. 4481, p. 453–458, 1981.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 1922.