UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DOS VIESES COGNITIVOS E HEURÍSTICAS

HELOISE DE SOUZA FREITAS

CAMPOS DOS GOYTACAZES
2024

HELOISE DE SOUZA FREITAS

TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DOS VIESES COGNITIVOS E HEURÍSTICAS

Monografia apresentada ao curso de graduação em Administração Pública do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo B. de Sousa

CAMPOS DOS GOYTACAZES
2024

HELOISE DE SOUZA FREITAS

TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DOS VIESES COGNITIVOS E HEURÍSTICAS

Monografia apresentada ao curso de graduação em Administração Pública do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovado em: 10 de dezembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br
ALINE MELINA VAZ
Data: 17/12/2024 09:31:57-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profª. Drª. Aline Melina Vaz - UENF

Documento assinado digitalmente
gov.br
GEORGIA MARIA MANGUEIRA DE ALMEIDA
Data: 17/12/2024 11:23:04-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profª. Mscª. Georgia Maria Mangueira de Almeida - IFF

Prof. Dr. Carlos Eduardo B. de Sousa (Orientador) - UENF

CAMPOS DOS GOYTACAZES
2024

Dedico à Carmélia Costa (*in memoriam*) que me criou com amor e me ensinou que eu deveria fazer isso por mim.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Gabriela, pela parceria nessa trajetória difícil e por incentivar minhas aventuras.

Ao meu irmão, por me esperar pacientemente.

Aos amigos que fiz na UENF. Durante esses anos a UENF se tornou minha casa e vocês se tornaram minha família. Um agradecimento especial à Raphaella, minha parceira em todos os momentos; Cíntia e Joana, eu sempre aprendo muito quando estou com vocês; e Patricia, por me ajudar tanto.

Aos meus professores, por todos os ensinamentos. Ao LGPP e, em especial, a Profa. Dra. Joseane de Souza e Prof. Dr. Roberto Dutra pelo incentivo e suporte.

Ao meu orientador Prof. Dr. Carlos Eduardo por ter aceitado me orientar e pela paciência.

À Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) pela oportunidade de aprendizado.

RESUMO

Esse trabalho objetiva analisar a influência dos vieses cognitivos e heurísticas no processo de tomada de decisão em políticas públicas, destacando como esses mecanismos afetam a qualidade no processamento de informações que orientam decisões políticas. Para tal, adota-se uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, baseada em revisão bibliográfica de estudos nacionais e internacionais, com foco nos conceitos de Economia Comportamental, Administração Pública e Políticas Públicas. Entre os principais vieses identificados, destaca-se: o viés da ancoragem que se refere a dependência de informações iniciais como referência; a heurística da disponibilidade que leva a julgamentos baseados em memórias recentes; e a heurística da representatividade que se apoia em estereótipos, desconsiderando dados objetivos. Os resultados mostram que esses vieses podem distorcer a percepção de gestores públicos e gerar decisões subótimas, como alocação inadequada de recursos ou prioridades políticas equivocadas. Além disso, a pesquisa ressalta a importância da conscientização sobre essas influências no processo decisório, propondo práticas baseadas em evidências e análise de dados como estratégias para mitigar os impactos negativos. Entre as contribuições, destaca-se a necessidade de aumentar a conscientização de gestores sobre a influência dos vieses no processo decisório, promovendo um alinhamento mais eficaz entre decisões políticas e demandas sociais reais. O estudo também aponta limitações, como a falta de estudos que integrem Administração Pública, Políticas Públicas, Tomada de Decisão e Vieses Cognitivos, e tenta fornecer uma base teórica para futuras investigações sobre vieses cognitivos na administração pública.

Palavras-chave: Vieses Cognitivos. Tomada de Decisão. Políticas Públicas. Administração Pública.

ABSTRACT

This work aims to analyze the influence of cognitive biases and heuristics on the decision-making process in public policy, highlighting how these mechanisms affect the quality of information processing that guides political decisions. To this end, a qualitative, exploratory and descriptive approach was adopted, based on a literature review of national and international studies, focusing on the concepts of Behavioral Economics, Public Administration and Public Policy. Among the main biases identified, the following stand out: the anchoring bias, which refers to dependence on initial information as a reference; the availability heuristic, which leads to judgments based on recent memories; and the representativeness heuristic, which relies on stereotypes, disregarding objective data. The results show that these biases can distort the perception of public managers and generate suboptimal decisions, such as inadequate allocation of resources or mistaken political priorities. In addition, the research highlights the importance of raising awareness about these influences in ç.the decision-making process, proposing evidence-based practices and data analysis as strategies to mitigate the negative impacts. Among the contributions is the need to increase managers' awareness of the influence of biases in the decision-making process, promoting a more effective alignment between political decisions and real social demands. The study also points out limitations, such as the lack of studies integrating Public Administration, Public Policy, Decision Making and Cognitive Biases, and attempts to provide a theoretical basis for future research into cognitive biases in public administration.

Keywords: Cognitive Biases. Decision Making. Public Policy. Public Administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 - Etapas da Metodologia.....8
Fluxograma 2 - Ciclo de Políticas Públicas.....17
Fluxograma 3 - Estrutura Lógica do Trabalho.....29

Quadro 1 - Síntese dos Vieses 28

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 6

2 MATERIAIS E MÉTODOS 8

3 O CONTEXTO 10

3.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 10

3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMPORTAMENTAL 13

4 O PROCESSO 16

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS 16

4.2 TOMADA DE DECISÃO 18

5 OS VIESES 22

5.1 VIÉS DA ANCORAGEM 23

5.2 HEURÍSTICA DA DISPONIBILIDADE 25

5.3 HEURÍSTICA DA REPRESENTATIVIDADE 27

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 31

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 33

1 INTRODUÇÃO

Um experimento conduzido com 1.024 funcionários públicos na China revelou que informações apresentadas em um enquadramento negativo aumentam significativamente a resistência à implementação de instrumentos de política indiretos em comparação com os diretos (Liu, Qin e Zhang, 2022). De forma semelhante, Chen e Libgober (2023) investigam se procedimentos administrativos, como justificativas qualitativas e análises de custo-benefício, são eficazes na correção de vieses cognitivos em decisões regulatórias, concluindo que, embora esses mecanismos possam reduzir alguns vieses, sua eficiência depende do tipo de viés e do contexto em que são aplicados. Esses estudos indicam a importância em compreender a influência de vieses cognitivos na tomada de decisão na administração pública.

A tomada de decisão, entendido como o processo de escolha entre diferentes alternativas com base em objetivos e informações disponíveis, pelos agentes públicos é de extrema importância quando se pondera os impactos que uma decisão pode gerar na sociedade. Em teoria, o processo decisório de governantes deve priorizar o bem-estar público em geral em detrimento de qualquer interesse privado desses ocupantes de cargos públicos ou grupos de interesse influentes. Portanto, a tomada de decisão desses agentes públicos precisa ser baseada em evidências, e por isso, esses atores devem dispor de consciência a respeito de vieses cognitivos e como esses vieses influenciam o cenário político e a prestação de serviço público.

Ao investigar a influência dos vieses cognitivos, definidos como desvios sistemáticos no raciocínio que afetam julgamentos e escolhas, esta pesquisa aprofunda a compreensão de como esses fatores impactam o processo decisório no ciclo das políticas públicas. Essa compreensão é essencial para avaliar os potenciais riscos e desafios enfrentados pelos tomadores de decisão ao lidar com vieses cognitivos, além de oferecer uma base para futuras pesquisas sobre como lidar com os vieses cognitivos na administração pública. O estudo busca contribuir tanto para debates sobre decisões governamentais quanto para futuras pesquisas que abordem formas de mitigar os efeitos desses vieses, ressaltando sua importância na promoção do bem-estar social.

Pinder (2019 *apud* Cruz, 2023) defende o que seria apropriado quando pensamos em trabalhar com vieses cognitivos e destaca que o primeiro passo para minimizar seu impacto seria o reconhecimento desses vieses cognitivos e de como eles afetam a tomada de decisão. A partir daí, seria possível a criação de um processo de raciocínio melhor e objetivo de modo a levar à melhor tomada de decisão possível.

Nesse sentido, essa pesquisa tem como objetivo geral analisar a influência dos vieses cognitivos no processo de tomada de decisão em políticas públicas, identificando os principais vieses e suas implicações no ciclo das políticas. Para atingir esse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar a Administração Pública, destacando os aspectos institucionais e operacionais nos quais a influência dos vieses cognitivos se manifesta;
- Examinar o ciclo das políticas públicas, com foco no processo decisório e nos fatores que tornam os tomadores de decisão suscetíveis a vieses;
- Identificar e categorizar os principais vieses cognitivos presentes nos processos decisórios relacionados à formulação e execução de políticas;
- Analisar as implicações desses vieses, demonstrando como podem interferir em decisões sobre políticas públicas.

Ao explorar a interseção entre os vieses cognitivos, tomada de decisão, políticas públicas e administração pública, essa abordagem estabelece um arcabouço teórico que permite uma análise aprofundada das limitações cognitivas em contextos de alta complexidade, como aqueles típicos das políticas públicas.

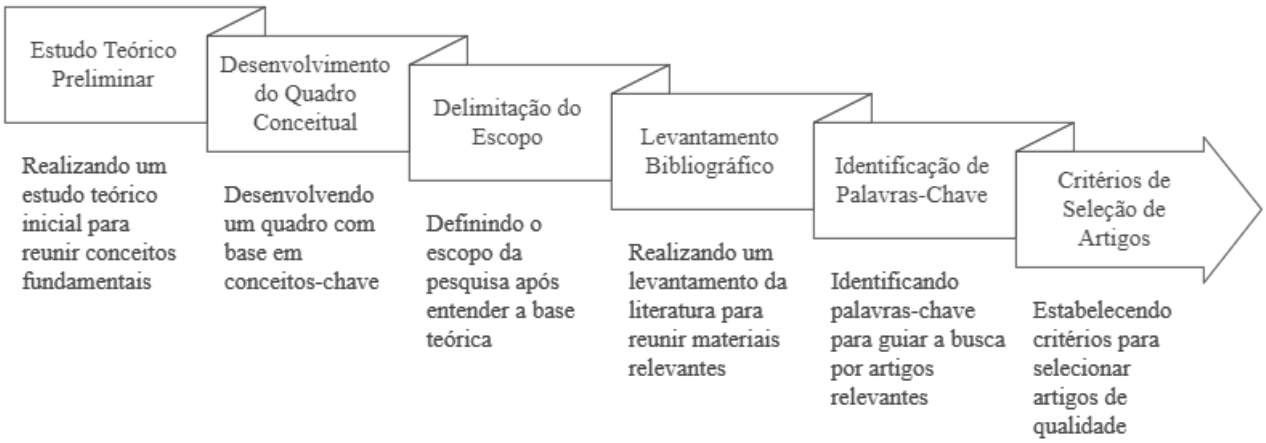
2 MATERIAIS E MÉTODOS

Essa pesquisa é classificada como exploratória-descritiva. É exploratória porque "tem como finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias" (Gil, 2008) e, portanto, procura reconhecer a hipótese de que há influência de vieses cognitivos na tomada de decisão em políticas públicas. Ainda é descritiva porque "busca estabelecer relações entre variáveis" (Gil, 2008).

Conforme sugerido por Martins e Bicudo (1989), existe uma importante distinção entre os conceitos fato e fenômeno que corrobora na classificação da pesquisa como qualitativa ou quantitativa. Observa-se que o fato diz respeito a qualquer acontecimento considerado objetivo e mensurável, sendo apto à investigação científica e o fenômeno, por sua vez, é entendido como a interpretação subjetiva atribuída aos fatos. Portanto, a pesquisa é de abordagem qualitativa pois, além de não utilizar técnicas de mensuração, tem como objetivo compreender melhor os fenômenos, um em específico, do qual trataremos adiante.

A princípio, foi realizado um estudo preliminar teórico para levantamento de conceitos introdutórios importantes para a pesquisa, tais como: Administração Pública, Política Pública e Economia Comportamental. Tais conceitos e suas respectivas definições darão forma ao Capítulo 1 (um) deste trabalho. Após consolidar esse arcabouço teórico, foi possível delimitar o escopo da investigação.

Fluxograma 1 - Etapas da Metodologia



Fonte: elaborado pela autora (2024).

Daí, foi realizada uma revisão bibliográfica de escopo, com o objetivo de mapear e identificar materiais relevantes para a pesquisa. A revisão foi conduzida principalmente por meio da plataforma Google Scholar, abrangendo artigos científicos nacionais e internacionais. A busca foi orientada pelas palavras-chave: vieses cognitivos, tomada de decisão, ciclo de políticas públicas e administração pública. Para garantir a pertinência dos materiais selecionados, dois critérios foram estabelecidos: (1) os artigos deveriam conter pelo menos duas das palavras-chave mencionadas e (2) apresentar referências relevantes ao tema central da pesquisa.

A escolha dos principais vieses cognitivos e/ou heurísticas — ancoragem, disponibilidade e representatividade — baseou-se nos estudos fundamentais de Kahneman (2012), Thaler e Sunstein (2008)**.** Eles destacam esses vieses como fenômenos recorrentes que impactam decisões em contextos de incerteza e complexidade, tanto no nível individual quanto institucional. Esses vieses são particularmente relevantes no contexto das políticas públicas, pois afetam estimativas e julgamentos críticos. Portanto, a frequência com que aparecem na literatura e sua aplicabilidade prática justificam sua seleção para esta pesquisa.

A estrutura do trabalho reflete o processo de construção da pesquisa e está organizada em três capítulos, além desta introdução. O Capítulo 1 está subdividido em três tópicos, nos quais são apresentados o cenário e as regras da Administração Pública, além de uma nova abordagem que considera perspectivas para possíveis cenários futuros. No Capítulo 2, aborda-se o ciclo de políticas públicas e o processo de tomada de decisão, com ênfase nas etapas e desafios que envolvem a formulação e execução de políticas. O Capítulo 3 é dedicado à definição dos conceitos de vieses cognitivos e heurísticas, além de detalhar os vieses selecionados para análise no estudo. Por fim, as considerações finais relacionam as variáveis analisadas com a hipótese central da pesquisa, oferecendo uma síntese dos resultados e propondo caminhos para estudos futuros.

3 O CONTEXTO

3.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para melhor compreensão, pode-se entender o estudo da Administração Pública tendo como ponto de partida a análise de uma instituição amplamente discutida: o Estado. Com base nos pensadores clássicos da política, Gurgel (2017) conceitua o Estado como "a instituição criada pela necessidade histórica e política da classe dominante de uma nação" e explica: o reconhecimento da legitimidade do Estado pela sociedade configura-o como instituição; o Estado é considerado uma instituição histórica, pois foi elaborada como forma de concretizar um momento importante em que o povo torna-se nação, assume direitos e deveres e se organiza politicamente; e essa instituição é política porque é baseada em um acordo a partir de disputas de poder e luta de classes (Gurgel, 2017).

O filósofo francês Montesquieu (1748), responsável pela teoria da separação dos poderes, defendia que, a fim de evitar abusos de poder e garantir a liberdade dos cidadãos, o poder estatal deveria ser dividido em três: Legislativo, Executivo e Judiciário. Ele acreditava que essa separação de funções era essencial para evitar a concentração de poder em uma única pessoa ou grupo, o que poderia levar à tirania, sugerindo também um sistema de "freios e contrapesos", em que cada poder poderia limitar a atuação dos outros, promovendo equilíbrio e preservando as liberdades individuais.

Nesse contexto, ficou estabelecido em lei como mostra o artigo 2º da Constituição Federal, "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (CF, 1988). Dessa forma, cada Poder de Estado dispõe de uma respectiva função: o Poder Legislativo tem a função de legislar, ou seja, cabe a ele formular normas e leis; o Poder Executivo tem a função administrativa, ou seja, executar as atividades do Estado com base nas leis formuladas; e o Poder Judiciário tem a função jurisdicional dentro do âmbito do direito (Filho, 2019).

Governo, do ponto de vista de Gurgel (2017), é uma organização composta por forças políticas e representantes que tem como objetivo representar uma classe dominante composta por representantes ideológicos identificados. Em outras palavras, isso significa que é possível ter um governo que represente os interesses de uma classe ou segmentos de uma classe, mesmo que seus membros não pertençam diretamente a esses grupos sociais, desde que haja uma identificação entre os agentes e tais interesses. Os governos podem assumir diversas

características, representando uma maior ou menor diversidade de interesses e ideologias, conforme as circunstâncias que os moldam.

Nesse sentido, a Administração Pública surge com a necessidade de um sistema administrativo mais estruturado e eficiente que busca gerir os serviços e atividades de responsabilidade do Estado e Governo. Dessa forma, a Administração Pública evoluiu para tornar-se uma área essencial para a governança, focada na implementação de políticas públicas e na gestão eficiente dos recursos e serviços destinados ao bem-estar social. Consoante Gurgel (2017):

> A Administração Pública é a ordem operacional, legalmente constituída e responsável, por igualmente dentro da lei e das contingências políticas, implementar políticas de Estado e políticas de governo. Essa administração tem portanto que saber compatibilizar as determinações de Estado, que se sobrepõem a todos e valem para todos, com as determinações de governo, que dizem respeito a um dado momento histórico em que uma classe ou um segmento de classe ou um grupo heterogêneo dominam o aparelho de Estado. (Gurgel, 2017, p. 8)

Isto é, a Administração Pública deve saber diferenciar as atividades de Estado e as atividades de Governo, sendo esta primeira aquela que deve estar acima dos interesses individuais e das divisões de classe, ao mesmo tempo em que protege os interesses coletivos da sociedade como um todo. Ainda assim, pode-se afirmar que o Governo possui projetos próprios que compõem o programa apresentado na campanha eleitoral que o levou ao poder do Estado (Gurgel, 2017).

À luz do direito administrativo, a administração pública divide-se em dois: (I) o sentido objetivo, o qual refere-se a função administrativa propriamente dita, e o (II) sentido subjetivo, que refere-se ao conjunto de agentes e órgãos a quem cabe o exercício da atividade administrativa (Filho, 2019).

As atividades de um administrador público estão pautadas em sua totalidade na legislação. É estabelecido, portanto, que o administrador público pode fazer tudo que está previsto em lei. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, estabelece os princípios fundamentais da administração pública, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, 1988).

O princípio da legalidade se aplica à conduta dos agentes públicos e está relacionado ao Estado de Direito, onde o próprio Estado deve obedecer às leis que cria, de modo que todos os servidores públicos, sem exceção, estão completamente subordinados à lei e a legitimidade de suas ações só existe desse modo. Enquanto os administradores do setor privado podem fazer tudo o que a lei não proíba, o administrador público só pode agir onde a lei permite (Filho,

2019). Esse princípio serve como ferramenta de regulação pois permite que os cidadãos comparem as ações administrativas com o que é estabelecido pela lei fazendo com que haja regulação, podendo-se notar caso haja alguma discordância entre a conduta dos agentes públicos e a legislação.

O princípio da impessoalidade visa garantir o tratamento igualitário a todos os cidadãos. Como já mencionado, a Administração deve focar exclusivamente no interesse público e evitar privilegiar ou prejudicar certos indivíduos em detrimento de outros. Outro princípio ligado à conduta dos administradores públicos é o princípio da moralidade que exige que os gestores públicos sigam os valores éticos em seu comportamento (Filho, 2019), ou seja, eles precisam analisar cuidadosamente suas ações e distinguir o que é correto do que é incorreto. É fundamental que esse tipo de conduta esteja presente, sobretudo, nas relações entre a Administração Pública e os servidores públicos que a compõem, além das interações entre a Administração Pública e os cidadãos em geral.

O princípio da publicidade determina que as ações administrativas devem ser amplamente divulgadas aos cidadãos, com o objetivo de possibilitar que eles controlem a legitimidade das ações dos agentes públicos (Filho, 2019). É por meio da transparência dessas ações que os cidadãos poderão avaliar se os atos são legais e qual é o nível de eficiência com que são realizados. O princípio da eficiência está diretamente vinculado à qualidade do serviço prestado (CF, 1988).

Em resumo, todos esses princípios dizem respeito à conduta ideal dos agentes públicos e servem como parâmetro para que Estado e Sociedade se autorregulem. Gurgel (2017) ainda aborda sobre os limites da estrutura administrativa enquanto um organismo composto de pessoas. Nesse sentido, o pesquisar retifica a influência da condição humana refletida em suas ações seja por meio de ideias pessoais, crenças ou experiências próprias, que podem se manifestar no funcionamento dos órgãos públicos. Assim, ele esclarece:

> Podemos dizer que as forças que compõem o governo têm projetos próprios, que fazem parte do programa que apresentaram na campanha eleitoral que as levou ao poder do Estado. A administração pública, não. A administração pública tem a lei e a técnica para a execução do seu trabalho. O governo tem vontades; a administração pública tem o dever. No entanto, este ordenamento é formal, o que não significa que deixe de ser efetivo. Significa que tem limites. A condição humana que está presente na administração pública também – idéias pessoais ou de grupos, aspirações, concepções de vida, de sociedade e religiosas – se expressam no funcionamento dos aparelhos públicos. O administrador público deve ter consciência destas distinções para melhor exercer sua função, no ambiente complexo e contraditório da relação entre a sociedade e o Estado (Gurgel, 2017, p. 9).

Nesse contexto, em meio a um cenário de extrema complexidade como uma sociedade em funcionamento, instrumentos são formulados e implementados a fim de garantir a devida prestação de serviços aos cidadãos. Um desses instrumentos é a chamada política pública.

3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMPORTAMENTAL

A economia comportamental é um campo que integra psicologia e economia para entender melhor como as pessoas tomam decisões financeiras e econômicas na prática. Diferente da economia clássica, que assume que as pessoas são racionais e maximizam sua utilidade, a economia comportamental tem se destacado ao incorporar elementos da psicologia para analisar os desvios da racionalidade nas escolhas dos indivíduos (Tabak e Amaral, 2018). Este campo começou a ganhar força a partir dos trabalhos de pesquisadores como Daniel Kahneman e Amos Tversky, que identificaram vieses cognitivos e heurísticas que afetam as decisões. Com o tempo, a economia comportamental passou a influenciar áreas como políticas públicas, marketing, educação e, recentemente, a administração pública.

Nesse cenário, um estudo de grande relevância sobre a aplicação da ciência comportamental na Administração Pública é o artigo de Grimmelikhuisen *et al*. (2016), que examina o potencial da chamada Administração Pública Comportamental. Ele afirma que o objetivo desse estudo é servir como um ponto de partida para um diálogo sobre o papel dessa abordagem nos estudos de administração pública, ou seja, discutir como uma administração pública comportamental poderia ou deveria se configurar, além de explorar sua relação e complementaridade com os estudos tradicionais da área, convidando outros acadêmicos a se engajarem no debate. Nesse sentido, ele sustenta:

> Descrevemos a administração pública comportamental como a análise interdisciplinar da administração pública a partir da perspectiva de nível micro do comportamento e das atitudes individuais, baseando-se em avanços recentes em nossa compreensão da psicologia e do comportamento subjacentes de indivíduos e grupos. Essa definição tem três componentes principais: (1) indivíduos e grupos de cidadãos, funcionários e gerentes do setor público são a unidade de análise; (2) enfatiza o comportamento e as atitudes dessas pessoas; e, o mais importante, (3) faz isso integrando percepções da psicologia e das ciências comportamentais ao estudo da administração pública. (Grimmelikhuisen *et al*., 2016, p. 46)

Os autores exploram a aplicação da perspectiva comportamental na Administração Pública, enfatizando como fatores psicológicos e cognitivos influenciam o comportamento de servidores públicos e cidadãos. Eles defendem que a compreensão das limitações cognitivas que afetam a tomada de decisão pode melhorar o desenho e a implementação de políticas

públicas, uma vez que a Administração Pública frequentemente se baseia em modelos racionais que não levam em conta a complexidade do comportamento humano. Grimmelikhuisen *et al*. argumentam que a integração dessa abordagem no campo da administração pública pode complementar teorias tradicionais e retoma algumas pesquisas anteriores que já defendiam essa abordagem:

> A tentativa inicial mais óbvia pode ser encontrada na obra seminal de Herbert Simon, Comportamento Administrativo (Simon 1947a). Atualmente, os estudos de Simon são creditados principalmente pela introdução dos conceitos de racionalidade limitada e satisfação no estudo da administração pública (por exemplo, Meier 2015). Embora esses conceitos se baseiem claramente em percepções da psicologia cognitiva e social, eles são apenas exemplos de como Simon imaginou uma integração muito mais geral e estreita entre os dois campos. Em seu discurso no Prêmio Nobel de 1978, ele citou como seu livro de 1947 surgiu da convicção "de que a tomada de decisões é o coração da administração e que o vocabulário da teoria administrativa deve ser derivado da lógica e da psicologia da escolha humana" (Simon 1978, 353). (Grimmelikhuisen *et al*., 2016, p. 47)

Grimmelikhuisen *et al*. (2016) complementa:

> Simon reiterou esse ponto de vista em uma discussão com Robert Dahl (1947) na Revista de Administração Pública sobre os fundamentos da administração pública como ciência (Simon 1947b). Embora Simon e Dahl discordarem em uma série de questões, ambos reconheceram a importância de compreender o comportamento humano na administração pública. Por exemplo, Dahl observou que uma ciência da administração pública deve se basear em uma "compreensão do comportamento do homem na área delimitada pelos limites da administração pública" (1947, 7). Por isso, ele argumentou que a administração pública deve trabalhar em conjunto e de forma estreita com campos que se concentram no comportamento humano em outras áreas, incluindo psicologia e sociologia (consulte também Wright 2015, 797). (Grimmelikhuisen *et al*., 2016, p. 47)

Assim, os autores defendem que a pesquisa comportamental pode esclarecer aspectos como a tomada de decisão, a percepção dos serviços públicos e a resposta aos incentivos, que são fundamentais para a formulação de políticas mais sensíveis às necessidades da população. Nesse sentido, os autores afirmam que, ao incorporar um entendimento mais profundo do comportamento humano na administração pública, cidadãos e agentes políticos podem tomar decisões mais alinhadas com as necessidades reais da sociedade, promovendo soluções mais eficazes. Ao final, Grimmelikhuisen et al. (2016) enfatiza a importância de expandir a pesquisa no campo da administração pública comportamental, sugerindo que mais investigações sejam realizadas para aprofundar a compreensão sobre como os comportamentos humanos impactam a gestão pública, para fomentar o entendimento teórico com evidências que promovam a

aplicação prática de conceitos comportamentais no aprimoramento das políticas públicas e da administração pública como um todo.

4 O PROCESSO

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

O surgimento das políticas públicas no Brasil está diretamente relacionado ao processo de modernização do Estado, que buscou integrar as esferas social, econômica e política. Inicialmente, essas políticas eram limitadas, voltadas à manutenção da ordem e à construção de infraestrutura básica. No governo de Getúlio Vargas (1930-1945), houve avanços significativos, como a criação das primeiras leis trabalhistas, consolidando-se na CLT em 1943. Durante o Regime Militar (1964-1985), o foco esteve no crescimento econômico, com investimentos em infraestrutura (Dantas e Santos, 2010).

A redemocratização trouxe a Constituição Federal de 1988, que ampliou direitos sociais e estabeleceu novas bases para políticas públicas. Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), destacaram-se iniciativas de inclusão social, como o Bolsa Família, que unificou programas de transferência de renda do governo Fernando Henrique Cardoso, e o Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009. Nesse contexto, o Estado ampliou seu papel na promoção do bem-estar social e na valorização da participação popular nos processos de formulação e controle das políticas públicas (Souza, 2006).

Existem muitas interpretações a respeito do conceito de política pública. O foco do trabalho baseia-se no processo decisório. Nesse sentido, a definição de Dye (1984 *apud* Souza, 2006) parece ideal; política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Em termos classificatórios, Lowi (1964) afirma que a política pública pode ser: distributiva, i.e., quando as decisões tomadas pelo governo são direcionadas a um grupo específico e, portanto, geram impactos mais individuais que coletivo; regulatória, quando as decisões políticas são mais perceptíveis ao público, e envolvem um processo burocrático, agentes políticos e grupos de interesse; redistributiva**,** quando alcança um número maior de pessoas, causando perdas imediatas para alguns grupos sociais e oferecendo benefícios incertos a longo prazo para outros, geralmente são políticas sociais universais, a exemplo: os sistemas tributário e previdenciário; e constitutiva, cuja referência são procedimentos (Lowi, 1964).

Souza (2006) aborda o entendimento das gerações presentes no desenvolvimento da área de políticas públicas, e promove uma crítica:

> Ainda no que se refere ao foco de análise e assumindo a existência de uma grande concentração de trabalhos sobre a implementação das políticas públicas, precisamos superar o que a literatura chama de primeira geração de estudos nessa área,

> excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. (Souza, 2003, p. 17)

Essa crítica ocorre devido ao fato de ter-se estabelecido uma ideia de ciclo de políticas públicas em que há etapas, uma seguida da outra, pressupondo uma linearidade, e cada etapa dá-se de forma totalmente racional sem interferências internas ou externas. Em geral, esse ciclo é composto pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Souza, 2006).

Fluxograma 2 - Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: adaptado pela autora (2024) com base em Viana (1996).

Viana (1996) apresenta o ciclo de políticas públicas como um processo dinâmico e complexo, dividido em etapas inter-relacionadas. Inicialmente, ocorre a identificação de problemas, em que demandas sociais são diagnosticadas e priorizadas, com base na mobilização de atores sociais e na análise preliminar das questões que requerem intervenção estatal. Esse estágio é essencial para validar a relevância das ações públicas e estabelecer sua inserção na agenda governamental.

Em seguida, na etapa de formulação da política, alternativas são construídas para enfrentar os problemas identificados. Esse processo combina dados, valores e ideologias para gerar conhecimento aplicável, sendo influenciado tanto por critérios técnicos quanto por disputas políticas e limitações de recursos. Após a formulação, a tomada de decisão seleciona as alternativas mais viáveis, refletindo os interesses e as correlações de forças entre os atores envolvidos, além de considerar fatores técnicos e financeiros.

A fase de implementação marca a execução das ações planejadas, com a mobilização de recursos e instituições responsáveis. Contudo, desafios práticos, como problemas de coordenação e resistências locais, podem comprometer o alcance dos objetivos. Por fim, a avaliação verifica a eficácia e a eficiência das políticas, identificando falhas e propondo ajustes. Esse estágio também permite retroalimentar o ciclo, contribuindo para a redefinição de problemas e a formulação de novas propostas, evidenciando a natureza iterativa do processo.

No entanto, alguns autores discordam quanto a linearidade desse processo. Segundo Kingdon (1984), o processo de elaboração de políticas públicas não segue um ciclo linear tradicional, mas ocorre de maneira mais desordenada e fragmentada. Nesse sentido, Kingdon (1984) oferece outro tipo de abordagem em detrimento do ciclo tradicional de políticas públicas e cria o modelo dos múltiplos fluxos que sugere que a formulação de políticas públicas ocorre quando três fluxos independentes se encontram: o fluxo dos problemas (identificação das questões que demandam atenção), o fluxo das soluções (propostas para resolver esses problemas) e o fluxo político (fatores como interesses políticos e mudanças nas preferências dos governantes). O modelo enfatiza que a convergência desses fluxos cria uma “janela de oportunidade” para a adoção de novas políticas.

Viana (1996) ainda destaca três aspectos presentes em todos os processos de tomada de decisão: (1) as normas que regulam a manutenção e as mudanças na atenção pública; (2) os princípios que orientam a ação política; (3) e as condições que influenciam a escolha das ações a serem tomadas. A conclusão é de que, frequentemente, o desenvolvimento de certas políticas se deve mais às preferências, inclinações, orientações e expectativas dos “formuladores” de políticas do que exclusivamente ao processo político em si.

4.2 TOMADA DE DECISÃO

Como observado, a tomada de decisão é um processo importante na criação de políticas públicas, pois perpassa por todos os estágios do ciclo e representa o ínterim entre os objetivos definidos para aquela política e a efetividade das ações possíveis para alcançá-los. O

conceito de “tomada de decisão” foi introduzido no mundo dos negócios por Chester Barnard, substituindo termos como “alocação de recursos” e “definição de políticas”, proporcionando uma nova perspectiva para os administradores, associando a tomada de decisão com o fim das deliberações e o início da ação (Buchanan e O’Connell, 2006). No entanto, eles ressaltam que “uma boa decisão não garante um bom resultado” e por mais cuidadosa e bem planejada que essa decisão seja, ela sempre estará exposta a algum nível de risco, o que torna o erro uma possibilidade inerente a qualquer escolha.

No setor privado, Cruz (2023) ressalta que a tomada de decisão desempenha um papel estratégico, frequentemente envolvendo escolhas de maior escala e risco, que podem ser difíceis ou até impossíveis de reverter. E complementa:

> Nas últimas décadas esta linha de pensamento tem sido aprofundada intensamente. Isto, deve-se a que cada vez os mercados sejam mais competitivos, assim como a rapidez na qual se transmite informação, causando a necessidade de aplicar praticamente uma política de zero erros, a qual apenas pode ser levada a cabo tendo em conta uma análise estratégica, levando à melhor decisão possível. (Cruz, 2023, p. 2)

Ao contrário do setor privado, onde as decisões frequentemente priorizam resultados financeiros, o setor público se orienta por valores como transparência, justiça social e responsabilização, como visto no Capítulo 1 (ver princípios da administração). Assim, a decisão em políticas públicas exige uma abordagem que harmonize eficiência e equidade, refletindo os objetivos amplos das políticas que visam atender aos interesses coletivos.

O estudo da tomada de decisão pode ser entendido de três formas: (1) da concepção normativa, quando o objetivo é estabelecer normas que orientam a forma ideal de decidir; (2) da perspectiva descritiva, quando leva-se em consideração os aspectos psicológicos no processo de decisão; e (3) abordagem prescritiva, que tem caráter de recomendação e não será abordada nesse trabalho. Para abordar o processo de decisão no contexto das políticas públicas, é útil explorar os principais modelos e teorias que guiam essas vertentes. Entre os mais influentes estão o modelo racional, o modelo descritivo e o modelo de satisfação.

Como todo processo dentro de um modelo normativo, a tomada de decisão, assim como as políticas públicas, pode ser dividida em estágios. De acordo com Silva *et al* (2019):

> Dentro do modelo racional, a tomada de decisão compreende seis etapas (há literatura propondo oito etapas, mas estabelecemos seis para este estudo): 1) defina o problema; 2) identifique os critérios; 3) pondere os critérios; 4) gere alternativas; 5) classifique cada alternativa segundo cada critério; 6) identifique a solução ótima (Silva *et al*, 2019, p. 249).

Essas etapas permitem visão estruturada do processo de tomada de decisão, como uma receita de bolo, com o objetivo de acompanhar uma ordem e relembrar o que deve ser feito. No entanto, devido à variabilidade das questões enfrentadas no setor público, esse processo sequencial nem sempre segue de forma linear — como no ciclo de políticas públicas — e pode exigir revisões ou adaptações em qualquer uma de suas fases.

Esse processo da tomada de decisão reflete como o modelo racional funciona: ele idealiza uma tomada de decisão baseada em lógica, matemática e informação completa, e remete muito ao conceito de *homo economicus*, que representa um agente econômico idealizado que age de forma estritamente racional, buscando maximizar sua utilidade e interesse próprio, com base em informações plenas e sem a influência de emoções ou fatores externos (Thaler, 2000). Ele toma decisões calculadas, pesando custos e benefícios para otimizar resultados.

Entretanto, ao discutir a racionalidade, é fundamental reconhecer que ela não é uma habilidade que uma pessoa possui ou não; é um conjunto de ferramentas cognitivas que pode ser usado para alcançar objetivos específicos em determinados contextos" (Pinker, 2022). Nesse sentido, Pinker (2022) sustenta que "a racionalidade surge de uma comunidade de pensadores que se ajudam a detectar as falácias uns dos outros", formando um entendimento mais robusto sobre as coisas. Essa visão ressalta que a tomada de decisão é um processo multifacetado, onde as capacidades cognitivas dos indivíduos são moldadas por suas experiências e pelo contexto em que estão inseridos, revelando a complexidade e a variabilidade do comportamento humano na tomada de decisão.

Daí, a segunda forma de estudar a tomada de decisão é pela perspectiva descritiva, que se concentra em entender como as pessoas realmente tomam decisões em vez de como deveriam tomá-las segundo modelos normativos. Essa concepção busca identificar fatores que influenciam as escolhas dos indivíduos em situações do cotidiano. Em vez de pressupor que as decisões são sempre racionais, os modelos e teorias dessa vertente buscam analisar como fatores emocionais, contextos específicos e percepções moldam a maneira como as decisões são feitas (Kahneman e Tversky, 1979). Isso é fundamental para compreender limitações na tomada de decisão em ambientes complexos e dinâmicos.

O modelo de satisfação, proposto por Herbert Simon, destaca que os tomadores de decisão não buscam a melhor escolha absoluta, mas optam por uma solução "satisfatória" dentro de suas limitações cognitivas e informacionais. Na área de políticas públicas, o conceito de "racionalidade limitada" (Simon, 1957) se tornou uma referência fundamental, reconhecendo que a racionalidade dos formuladores de políticas é influenciada por fatores como informação incompleta, o tempo disponível para decisões e o auto-interesse dos envolvidos.

Simon (1957) argumenta, no entanto, que essa racionalidade pode ser aprimorada até um nível satisfatório por meio da implementação de regras e incentivos que orientem o comportamento dos agentes, permitindo decisões mais adequadas dentro das limitações.

Nesse contexto, Kahneman (2012) afirma que o ser humano possui duas formas de pensamento: o Sistema 1 e o Sistema 2, ambos sempre ativos. O Sistema 1 opera de maneira automática e rápida, exigindo pouco ou nenhum esforço e sem a percepção de controle voluntário. Por outro lado, o Sistema 2 se dedica a atividades mentais que requerem mais atenção, como cálculos complexos e está associado à sensação de escolha e concentração, embora geralmente funcione em modo de baixo esforço. O Sistema 1 fornece ao Sistema 2 sugestões constantes — impressões, intuições e sentimentos. Quando o Sistema 2 as aceita, essas impressões tornam-se crenças e os impulsos, ações voluntárias. Normalmente, o Sistema 2 adota essas sugestões do Sistema 1 sem muita modificação, levando a uma ação que, na maioria das vezes, é satisfatória e reflete as preferências e desejos do indivíduo (Kahneman, 2012).

O julgamento e a intuição desempenham papéis importantes na tomada de decisão, especialmente em políticas públicas quando há restrições de tempo ou dados insuficientes. Nesse cenário, a experiência pessoal e profissional dos gestores públicos pode afetar suas escolhas, seja de forma positiva, oferecendo uma visão prática e situacional, seja de forma negativa, ao criar preconceitos e equivocações. Nesse sentido, é importante considerar que uma tomada de decisão racional não é totalmente livre de influências subjetivas, mas está sempre sujeita às limitações (Simon, 1957). Segundo Pinker (2021), a psicologia cognitiva indica que é mais eficaz aprimorar a racionalidade existente nas pessoas do que classificá-las como deficientes por conta de falácias e vieses.

Embora a administração pública busque seguir um modelo lógico baseado em comportamento ideal previsto em lei como visto no Capítulo 1, as decisões podem ser influenciadas por padrões de pensamento automático, levando a desvios que impactam a objetividade e a eficácia das políticas. Daí surgem os conceitos de vieses e heurísticas, descritos como atalhos mentais utilizados pelos sistemas de pensamento 1 e 2, conforme a teoria de Kahneman. Esses atalhos, como o próprio nome sugere, facilitam a resolução de questões complexas, aplicando processos intuitivos, porém carregados de tendências e preconceitos, que influenciam a tomada de decisão de forma rápida e, algumas vezes, enviesada, evidenciando que escolhas moldadas por fatores psicológicos e cognitivos e não apenas pela racionalidade.

5 OS VIESES

Conforme apresentado no Capítulo 2, a tomada de decisão em políticas públicas analisada até aqui se apresenta como um processo altamente complexo e delicado que envolve uma série de fatores racionais e subjetivos. Nesse contexto, percebe-se que a presença de elementos cognitivos tem um papel significativo na tomada de decisão dos indivíduos. Esses elementos cognitivos, como heurísticas e vieses cognitivos, são atalhos mentais que podem interferir no processo decisório (Tversky e Kahneman, 1974). É sobre esses atalhos mentais que esse capítulo se dedica.

O interesse em estudar os vieses cognitivos é interdisciplinar, permitindo investigações específicas sobre seu impacto em níveis gerenciais, operacionais ou em diferentes profissões (Bellé; Cantarelli; Belardinelli, 2018 *apud* Bugalho e Schnorrenberger, 2020). Segundo Mu e De Jong (2018 *apud* Cruz, 2023) viés cognitivo refere-se a um padrão sistemático que desvia da racionalidade, resultando em distorções na percepção e na compreensão da realidade social. Esses desvios foram identificados nos estudos sobre racionalidade limitada, onde o julgamento se afasta do ideal e é influenciado por limitações cognitivas e pela disponibilidade de informações.

O viés de confirmação, por exemplo, é um dos mais comuns, levando os indivíduos a valorizar informações que confirmam suas opiniões e ignorar informações que as contradizem (Pinker, 2022). Esse viés é especialmente problemático no setor público, onde decisões baseadas em dados incompletos ou filtrados podem comprometer a tomada de decisão em políticas públicas. Acerca da relação entre viés cognitivo e política pública, Kahneman (2012) comenta:

> Sunstein veio a acreditar que reações tendenciosas a riscos são uma fonte importante de prioridades erráticas e mal colocadas na política pública. Os legisladores e reguladores devem ser amplamente receptivos às preocupações irracionais dos cidadãos, tanto devido à sensibilidade política como por estarem propensos aos mesmos vieses cognitivos dos demais cidadãos (Kahneman, 2012, p. 181).

Kahneman (2012) remete ao argumento de Sunstein de que vieses cognitivos frequentemente levam a políticas públicas com prioridades mal fundamentadas. Isso porque a resposta de gestores públicos também é propensa a influência desses vieses, que não se restringe a um público específico, mas se estende a todos. Dessa forma, ao invés de basearem suas decisões exclusivamente em dados objetivos e evidências, os responsáveis pela tomada de decisão podem adotar posições enviesadas, refletindo as preocupações da sociedade, que nem

sempre estão alinhadas ao interesse e bem-estar coletivo. Sunstein (2002) aponta que, ao serem amplamente responsivos às preocupações irracionais do público, as políticas acabam frequentemente focadas em aspectos que não são, de fato, as ameaças mais prementes ou impactantes para a sociedade. Esse fenômeno, que ele explora também no contexto da teoria do *nudge*, ilustra como o ambiente político e as pressões populares podem reforçar vieses, distorcendo as respostas políticas e direcionando recursos para problemas percebidos como mais urgentes do que realmente são (Thaler e Sunstein, 2008).

Derivada da mesma raiz da palavra "heureca", a heurística é um procedimento simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis (Kahneman, 2012). Para Gigerenzer e Gaissmeier (2015 *apud* Cruz, 2023), a heurística pode ser vantajosa em contextos complexos e incertos, pois permite que o decisor recorra a informações e processos mentais anteriormente utilizados em situações similares. No entanto, embora esses métodos possam ser úteis em momentos de crise, eles também podem conduzir a erros graves ou até previsíveis (Cruz, 2023).

A literatura sobre vieses cognitivos apresenta diferentes abordagens. Alguns autores sugerem que esses vieses podem ter impactos positivos em decisões, ajudando a implementar comportamentos ideais, enquanto outros destacam que eles dificultam a desvinculação de crenças irracionais, interferindo na tomada de decisões objetivas e fundamentadas (Cruz, 2023). Thaler e Sunstein (2008) destacam a necessidade de entender limitações cognitivas em contextos de decisões sociais e exploram como pequenos ajustes (*nudges*) nas escolhas podem amenizar os impactos de vieses cognitivos em políticas públicas. Kahneman e Tversky (1979), pioneiros no estudo das heurísticas, explicam como atalhos como ancoragem, disponibilidade e representatividade frequentemente levam a julgamentos distorcidos.

A influência desses vieses é relevante para a tomada de decisão no setor público, especificamente em políticas públicas, onde decisões precisam ser tomadas, em contextos complexos que acentuam essas influências. Uma vez que a presença desses elementos cognitivos é entendida pela psicologia como inerentes à natureza humana, todos os indivíduos estão suscetíveis, portanto, com um administrador público não seria diferente. Desse modo, gestores públicos, como responsáveis pela tomada de decisão em políticas públicas, devem possuir consciência desses elementos cognitivos e da interferência destes na tomada de decisão (Bugalho e Schnorrenberger, 2020).

5.1 VIÉS DA ANCORAGEM

Um fenômeno cognitivo amplamente estudado na psicologia e economia comportamental é o viés de ancoragem, que descreve a tendência das pessoas de depender excessivamente da primeira informação oferecida ao tomar decisões, chamada de "âncora", e de ajustar suas avaliações a partir desse ponto inicial (Kahneman, 2012). Nas palavras de Kahneman, o efeito da ancoragem:

> [...] acontece quando as pessoas consideram um valor particular para uma quantidade desconhecida antes de estimar essa quantidade. O que ocorre é um dos resultados mais confiáveis e robustos da psicologia experimental: a estimativa fica perto do número que as pessoas consideraram — por isso a imagem de uma âncora (Kahneman, 2012, p. 152-153).

Ele ilustra esse efeito com um experimento em que participantes giravam uma roda da fortuna antes de estimarem a proporção de países africanos na ONU. Mesmo sendo um número aleatório, o valor mostrado pela roda afetou as respostas, com números maiores levando a estimativas mais elevadas e números menores resultando em estimativas reduzidas. O estudo demonstrou que, mesmo quando a âncora inicial era claramente irrelevante, ela afetava significativamente as respostas. Esse experimento ajudou a revelar que a ancoragem é uma reação inconsciente e robusta, que ocorre em diferentes contextos e com diversos tipos de informações, mostrando-se um viés persistente no comportamento humano. Retomando a teoria dos sistemas 1 e 2 paralelamente ao efeito da ancoragem, Kahneman afirma:

> Dois mecanismos diferentes produzem efeitos de ancoragem — um para cada sistema. Há uma forma de ancoragem que ocorre em um processo deliberado de ajuste, uma operação do Sistema 2. E há uma ancoragem que ocorre por um efeito de *priming*, uma manifestação automática do Sistema 1 (Kahneman, 2012, p. 153).

O primeiro mecanismo refere-se à projeção de um efeito da ancoragem chamada de ajuste. Kahneman (2012) afirma que "o ajuste é uma atividade deliberada e consciente, mas na maioria dos casos de ancoragem não há experiência subjetiva correspondente", ou seja, apesar de ser consciente, tende a tomar a âncora como um ponto de referência inicial e se satisfaz com um ajuste mínimo. No entanto, ele observa que esses ajustes são geralmente insuficientes, resultando em julgamentos que permanecem próximos ao valor da âncora. Esse ajuste limitado ocorre porque o sistema 2 falha em fazer uma correção suficiente. Kahneman argumenta que o "ajuste insuficiente é uma falha de um Sistema 2 fraco ou preguiçoso", onde o indivíduo não investe o esforço necessário para realizar um cálculo mais completo e rigoroso.

O segundo mecanismo induzido pela ancoragem diz respeito ao efeito *priming* que ocorre quando um estímulo inicial, uma sugestão, por exemplo, interfere nas respostas

subsequentes. Kahneman pediu a dois grupos de pessoas para estimarem a idade de Mahatma Gandhi ao morrer, mas apresentou uma pergunta inicial diferente a cada grupo. Ao primeiro grupo, perguntou se Gandhi tinha mais de 144 anos ao morrer (uma idade absurdamente alta); ao segundo, perguntou se ele tinha mais de 35 anos (uma idade muito jovem). Essas perguntas serviram como âncoras iniciais e, mesmo sendo irrelevantes, influenciaram as respostas subsequentes dos participantes: aqueles expostos à âncora de 144 anos deram estimativas mais altas, enquanto aqueles expostos à âncora de 35 anos deram estimativas mais baixas. Assim, ele mostra como palavras, imagens ou até mesmo contextos sutis podem influenciar decisões de maneira inconsciente, sem que o indivíduo perceba.

Um exemplo prático do viés de ancoragem em políticas públicas pode ser visto nas discussões sobre o orçamento público. Por exemplo, quando gestores públicos estabelecem um valor inicial baseado no orçamento do ano anterior, esse valor serve como âncora para os reajustes. Mesmo que indicadores apontem um aumento na demanda por serviços públicos, o orçamento é ajustado ligeiramente, devido ao receio de se afastar muito do valor anterior, considerado uma “referência” segura. Em muitos casos, os valores históricos acabam sendo inadequados para novas demandas, levando a orçamentos insuficientes para atender necessidades emergentes.

5.2 HEURÍSTICA DA DISPONIBILIDADE

A heurística da disponibilidade é um atalho mental em que as pessoas julgam a probabilidade de eventos com base na facilidade com que exemplos vêm à mente (Tversky e Kahneman, 1973). Em contextos de incerteza, em vez de considerar todas as informações relevantes, as pessoas recorrem a memórias recentes ou vívidas para decidir. Apesar de prática, essa simplificação pode distorcer a realidade, fazendo com que eventos mais facilmente lembrados pareçam mais comuns ou prováveis do que realmente são. Dessa forma, a heurística da disponibilidade pode enviesar decisões, posto que tende a evidenciar lembranças nem sempre reflete a real frequência ou risco.

Na análise de Kahneman (2012), ele exemplifica uma situação comum em que, devido à intensa cobertura da mídia, os desastres aéreos tornam-se altamente acessíveis à memória, fazendo com que as pessoas os julguem como mais comuns ou prováveis do que realmente são. Na realidade, voar é estatisticamente seguro, mas a facilidade com que exemplos de acidentes aéreos vêm à mente distorce a percepção de risco. Kahneman usa esse exemplo para mostrar

que a frequência ou a probabilidade de um evento não é julgada com base em dados objetivos, mas na rapidez e na vivacidade com que informações similares são recuperadas da memória.

No que tange a relação entre Estado e Sociedade, entender como certas questões ganham destaque no debate público enquanto outras permanecem fora da agenda é essencial. Essa heurística explica como a frequência e a vividez com que certos temas são apresentados e lembrados influenciam diretamente a percepção coletiva de relevância. Nesse sentido, Kahneman (2012) destaca:

> Por exemplo, estudantes de políticas públicas observaram que a heurística da disponibilidade ajuda a explicar por que algumas questões são muito proeminentes na mente do público, ao passo que outras são negligenciadas. As pessoas tendem a estimar a importância relativa das questões pela facilidade com que são puxadas da memória — e isso é amplamente determinado pela extensão da cobertura na mídia. Tópicos mencionados com frequência ocupam a mente mesmo quando outros fogem à consciência. Por sua vez, o que a mídia decidiu cobrir corresponde à opinião que eles têm sobre o que se passa na cabeça do público. Não é por acaso que regimes autoritários exercem substancial pressão sobre a mídia independente. Como o interesse público é mais facilmente estimulado por eventos dramáticos e celebridades, frenesis alimentados pela mídia são comuns (Kahneman, 2012, p. 16-17).

Esse fenômeno ocorre porque a exposição frequente ou emocionalmente intensa a certos eventos faz com que eles sejam mais facilmente recuperados da memória, distorcendo a percepção de sua probabilidade. Como resultado, eventos que geram alta cobertura na mídia, mesmo que raros, afetam de forma desproporcional as atitudes e crenças das pessoas sobre sua prevalência.

Kahneman (2012) ainda destaca um conceito específico para refletir a influência da heurística da disponibilidade na área das políticas públicas chamada de “cascata de disponibilidade” ao que ele infere:

> Sunstein e um colaborador, o jurista Timur Kuran, inventaram um nome para o mecanismo por meio do qual os vieses fluem para as políticas públicas: a cascata de disponibilidade (*availability cascade*). Eles comentam que, no contexto social, “todas as heurísticas são iguais, mas a disponibilidade é mais igual do que as outras”. O que eles têm em mente é um conceito expandido da heurística, em que a disponibilidade forneça uma outra heurística para os julgamentos que não a frequência. Em particular, a importância de uma ideia é muitas vezes julgada pela fluência (e carga emocional) com que essa ideia vem à mente (Kahneman, 2012, p, 181).

A teoria da cascata de disponibilidade, cunhada por Cass Sunstein e Timur Kuran, destaca o impacto das heurísticas no julgamento social e na formulação de políticas públicas. Eles identificam que, apesar de existirem múltiplas heurísticas, a disponibilidade ocupa um lugar de destaque nesse contexto. Nesse sentido, eles propõem uma ampliação do conceito de

heurística que inclua além da frequência real dos eventos, a facilidade com que são lembrados, de modo que a disponibilidade se torna um fator essencial nos julgamentos humanos. Isso porque, ideias que são facilmente lembradas e carregadas de apelo emocional tendem a parecer mais importantes, influenciando fortemente as percepções e decisões sociais. Essa facilidade em recordar certos temas, portanto, torna-se um fator dominante na formação de políticas públicas, reforçando vieses que podem se espalhar como cascata.

5.3 HEURÍSTICA DA REPRESENTATIVIDADE

A heurística da representatividade é um atalho mental em que as pessoas avaliam a probabilidade de um evento ou a categoria de um objeto com base em sua semelhança com protótipos ou estereótipos mentais, em vez de considerar dados objetivos. Esse conceito foi introduzido por Tversky e Kahneman (1974), que observaram que as pessoas frequentemente negligenciam a base estatística e se concentram em quão representativo ou típico algo parece.

Em um experimento, Kahneman e Tversky apresentam aos participantes uma breve descrição de um homem chamado Tom W., enfatizando características como introversão, atenção a detalhes e preferência por organização e precisão. Em seguida, os participantes são questionados sobre a probabilidade de Tom estar matriculado em diferentes cursos de pós-graduação (por exemplo, em psicologia, ciências exatas ou ciências humanas). A maioria dos participantes julga a área de estudos de Tom com base em quão representativo ele parece para cada campo, optando por áreas que se alinham ao estereótipo de sua descrição (como ciência da computação), em vez de considerarem a probabilidade real de cada área (como a popularidade ou número de estudantes em cada curso). Esse exemplo mostra a heurística da representatividade, onde julgamentos são feitos com base em similaridade ou estereótipos, em vez de probabilidade baseadas em dados estatísticos.

Em outro experimento feito por Kahneman e Tversky, eles apresentaram aos participantes uma descrição de Linda, uma mulher de 31 anos, inteligente e engajada em causas sociais. Em seguida, perguntaram aos participantes qual das duas opções parecia mais provável: “Linda é uma caixa de banco” ou “Linda é uma caixa de banco e ativa no movimento feminista”. A maioria escolheu a segunda opção, embora a probabilidade de dois eventos ocorrerem juntos (ser caixa de banco e feminista) seja sempre menor do que a de um único evento (ser apenas caixa de banco). Esse experimento demonstra uma implicação da heurística da representatividade que Kahneman e Tversky chamaram de “falácia da conjunção”. Kahneman (2012) explica que “palavra falácia é utilizada, em geral, quando as pessoas deixam de aplicar

uma regra lógica que é obviamente relevante", nesse caso, as pessoas acreditam que a probabilidade de duas condições simultâneas é maior do que a de uma só delas, contrariando a lógica probabilística.

Outro exemplo de distorção causada pela heurística da representatividade é o "viés de similaridade", em que as pessoas acreditam que eventos semelhantes têm mais chances de ocorrer, mesmo quando a relação estatística é fraca ou inexistente. Esse viés afeta, por exemplo, decisões financeiras e jogos de azar. Muitas pessoas tendem a acreditar que uma sequência improvável de resultados em um jogo de sorte — como "cara, cara, cara, coroa" — influencia os próximos resultados, acreditando que "coroa" tem mais chances de aparecer para "equilibrar" a sequência. Essa tendência de ver padrões onde eles não existem pode levar a decisões equivocadas, pois a representatividade do padrão não altera a realidade das probabilidades independentes (Kahneman, 2012).

No contexto de políticas públicas, a heurística da representatividade pode ter impacto nas decisões de alocação de recursos e na resposta a crises. Quando gestores e formuladores de políticas veem situações complexas e tentam ajustá-las a modelos simplificados ou a exemplos específicos, podem subestimar ou superestimar riscos com base em similaridades superficiais. Por exemplo, após um incidente de violência em determinada comunidade, pode-se inferir, sem dados concretos, que todas as áreas com características similares enfrentam o mesmo risco, levando a alocações de recursos desproporcionais. Assim, a heurística da representatividade pode distorcer a percepção de problemas sociais, desviando o foco de análises objetivas e contribuindo para decisões menos eficazes (Sunstein, 2002).

O quadro 1, a seguir, apresenta um resumo detalhado das características dos vieses cognitivos estudados, enfatizando seus principais efeitos no contexto das políticas públicas. Essa tabela busca demonstrar como esses vieses impactam a tomada de decisão, destacando casos em que eles podem conduzir a erros de julgamento. Por meio desse resumo, é possível visualizar de maneira objetiva as implicações práticas de cada viés no processo decisório.

Quadro 1 - Síntese dos Vieses

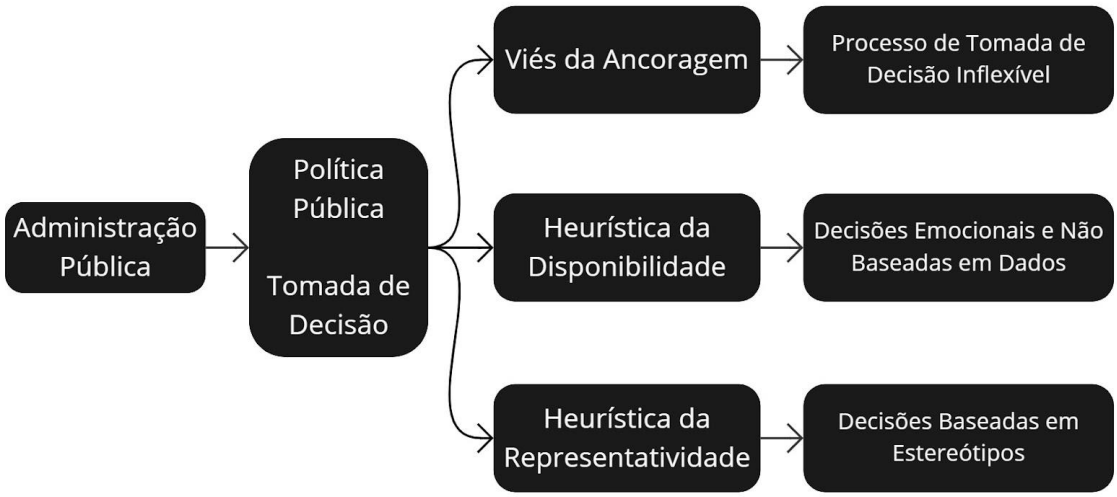
Viés/Heurística	**Definição**	**Características Principais**	**Impacto na Tomada de Decisão**
Viés de Ancoragem	Tendência a confiar excessivamente na primeira informação	Primeira informação influencia julgamento,	Pode levar a decisões enviesadas, mesmo que novas

	(“âncora”) recebida ao tomar decisões	difícil ajustar a partir da âncora inicial	informações sejam apresentadas
Heurística da Disponibilidade	Tomada de decisão baseada na facilidade de recordar eventos ou informações	Eventos mais fáceis de lembrar são percebidos como mais prováveis	Leva a superestimar ou subestimar a probabilidade de eventos baseando-se na memória
Heurística da Representatividade	Tendência a avaliar a probabilidade com base em similaridade com um modelo mental	Ignora informações estatísticas, foca em similaridades aparentes	Pode levar a julgamentos errôneos por desconsiderar a probabilidade base de eventos

Fonte: elaborado pela autora (2024).

O fluxograma 3 abaixo apresenta a lógica das interações entre os conceitos centrais abordados, conectados aos contextos analisados.

Fluxograma 3 - Estrutura Lógica do Trabalho



Fonte: elaborado pela autora (2024).

Esse recurso visual busca explicitar a linha de pensamento desenvolvida no estudo desde o contexto, passando pelos processos, até os vieses cognitivos e as heurísticas e suas respectivas interferências nas decisões, considerando uma influência negativa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo principal analisar a influência dos vieses cognitivos e das heurísticas na tomada de decisão em políticas públicas. Ao longo da pesquisa, estabeleceu-se o contexto geral no qual foram discutidos conceitos fundamentais sobre o processo de políticas públicas e a tomada de decisão para entender como elementos automáticos ao pensamento podem afetar as escolhas de gestores públicos e comprometer a eficiência das decisões políticas.

A partir da revisão e análise bibliográfica realizada, foi possível identificar que os vieses cognitivos, como o viés da ancoragem, a heurística da disponibilidade e a heurística da representatividade, exercem uma influência significativa no processo de formulação de decisões políticas. O viés da ancoragem reflete a tendência de os indivíduos dependerem de uma informação inicial, mesmo que irrelevante, como ponto de referência para decisões. A heurística da disponibilidade reflete a inclinação de tomar decisões com base em informações que são facilmente lembradas, ainda que essas informações não representem a totalidade da realidade. Por sua vez, a heurística da representatividade evidencia o julgamento baseado em estereótipos ou preconceitos, muitas vezes ignorando as probabilidades estatísticas mais relevantes. Dessa forma, esses mecanismos cognitivos podem influenciar gestores públicos, levando a decisões que nem sempre refletem a complexidade dos problemas sociais. Essa constatação reforça a importância de estudos sobre essa influência no setor público.

Este estudo buscou contribuir para a área de políticas públicas ao enfatizar a importância de uma maior conscientização por parte dos gestores públicos sobre os mecanismos psicológicos que influenciam o processo decisório. A compreensão de como heurísticas e vieses cognitivos podem distorcer julgamentos e decisões é essencial para que os gestores sejam capazes de identificar e amenizar os efeitos negativos aqui abordados. Espera-se maior alinhamento entre as decisões tomadas na administração pública, em específico, nas políticas públicas e a realidade social complexa a partir da consulta a dados públicos. Isso tende a minimizar a influência de percepções subjetivas ou preconcebidas.

No entanto, algumas limitações foram identificadas ao longo do estudo. Entre elas, destaca-se a dificuldade em localizar pesquisas que abordassem de maneira integrada as várias áreas abordadas, por ser um tema multidisciplinar, envolvendo tomada de decisão, viés cognitivo, políticas públicas e administração pública. Essa escassez de estudos específicos limitou a profundidade das análises e exigiu a busca de referências em campos de conhecimento paralelos, o que, por vezes, dificultou a construção de uma conexão direta entre os temas. Essa

lacuna reforça a necessidade de futuros estudos que explorem essa interseção de forma mais abrangente e detalhada.

A presente pesquisa limitou-se a uma abordagem teórica, fundamentada em análises e reflexões extraídas de estudos empíricos disponíveis na bibliografia consultada. Essa delimitação teve como objetivo construir uma base conceitual sobre os vieses cognitivos e sua relação com a tomada de decisão no contexto da administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 abr. 2024.

BUCHANAN, L. O'CONNEL, A. A Brief History of Decision Making. Harvard, 2006. **Business Review**, 84(1), 32-41.

BUGALHO, Francieli Morlin. SCHNORRENBERGER, Darci. Avaliação de desempenho associada a vieses cognitivos na administração pública: insights da literatura internacional. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, 2020.

CHEN, Benjamin Minhao, LIBGOBER, Brian. Do Administrative Procedures Fix Cognitive Biases?, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Volume 34, Ed. 1, fevereiro de 2023, pag. 105–121. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/muac054

CRUZ, Leandro Manuel Araújo. A (Ir)racionalidade de Decidir. **ResearchGate**, 2023.

DANTAS, Alexis Toríbio; SANTOS, Ângela Moulin S. P. (Org.). Formação Econômica do Brasil. v. 2. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2010.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The New Public Service: Serving, not Steering. 3. ed. Armonk: M.E. Sharpe, 2003.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo.** Atlas, 33ª ed., 2019.

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

GRIMMELIKHUIJSEN, S. *et al*. Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 77, n. 1, p. 45–56, 2016. DOI: https://doi.org/10.1111/puar.12609. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12609. Acesso em: 13 de fevereiro de 2024.

GURGEL, Cláudio. Administração Pública: bases para o estudo da administração pública. Niterói: UFF, 2007.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. **Econometrica** 47: 263-91. 1979.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124–1131, 1974.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar: duas formas de pensar.** Rio de Janeiro, Editora Rocco, 2012.

KINGDON, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown. 1984.
LIU, B., QIN, Z., ZHANG, J. The effect of psychological bias on public officials' attitudes towards the implementation of policy instruments: evidence from survey

experiments. **Journal of Public Policy**, *43*(2), 261–283. 2022. doi:10.1017/S0143814X22000319

LOWI, Theodor. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, 16: 677-715. 1964.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. 2nd ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2017. *E-book.* p.Capa. ISBN 9789724422404. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9789724422404/.

PINKER, Steven. **Racionalidade. O que é?**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo.** Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol. 18 no. 51 fevereiro/2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SUNSTEIN, C. R. Risk and Reason: Safety, Law, and the Environment. Cambridge: **Cambridge University Press**, 2002

TABAK, Benjamin Miranda. AMARAL, Pedro Henrique Rincon. Vieses cognitivos e desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas.** Brasília, v. 8, n. 2, 2018, p. 472-491. Doi: 10.5102/rbpp.v8i2.5278.

THALER, R. H. (2000). From Homo Economicus to Homo Sapiens. **Journal of Economic Perspectives**, 14(1), 133-141.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge: O empurrão para a escolha certa.** Tradução Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SILVA, *et al*. A Tomada de Decisão na Administração Pública: revisão integrativa. **Revista Multidisciplinar**, FINOM 2019.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 30, n. 2, p. 5 a 43, 1996.