

PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS NO SETOR PÚBLICO: EVIDÊNCIAS SOBRE A TEORIA DOS PROSPECTOS E O IMPACTO DO DISSIDENTE ESTRATÉGICO NA GOVERNANÇA

RESUMO

O alicerce da Teoria Econômica é fundamentado na racionalidade do ser humano. No entanto, as ciências comportamentais mostram que o indivíduo toma decisões que não são baseadas estritamente no modelo racional. Dessa forma, como chegar a resultados otimizados se o atual modelo é estruturado em uma gestão prescritiva e racional, que despreza aspectos descritivos do comportamento humano derivados de questões comportamentais (THALER, 2015)? Assim, o foco geral da pesquisa que originou este relatório técnico recai sobre o estudo das ciências comportamentais na governança do setor público brasileiro. A pesquisa foi realizada em duas etapas, por meio do método experimental, com manipulação intencional de intervenções em grupos de comparação randomizados. A primeira parte teve por objetivo investigar e descrever a manifestação de heurísticas e vieses comportamentais em servidores da administração pública brasileira, em cenários de decisão sob condições de risco. Na segunda etapa, o objetivo foi examinar a utilização do dissidente estratégico como instrumento comportamental para evitar ou reduzir decisões enviesadas dentro do modelo de governança do setor público. Foram analisados dados de 162 servidores de uma instituição pública federal com sede no estado de Alagoas, que participaram da pesquisa entre os meses de dezembro de 2022 e janeiro de 2023.

INSTITUIÇÃO/SETOR

O estudo foi realizado por meio de experimentos que contaram com a participação de 241 servidores de uma instituição pública federal com unidades em todas as regiões do estado de Alagoas. De acordo com os critérios de seleção adotados, apresentados no texto inicial da pesquisa, foram considerados inválidos os dados de 79 servidores. Um respondente não concedeu o consentimento necessário para participar da pesquisa e outros 78 não chegaram ao fim do questionário ou podem ter terminado em um outro momento. Dessa forma, 162 respostas foram consideradas válidas para a análise dos dados.

O estudo contou com a presença de grupos de comparação, atribuição aleatória e a manipulação de variáveis, caracterizando-se como um experimento de laboratório, o qual permite a manipulação de variáveis independentes com maior controle de variáveis estranhas e, desta forma, tem maior validade interna (AGUIAR, 2017; AGUIAR; MUCCI; LIMA, 2022).

Outro ponto característico deste tipo de experimento é a escolha de participantes por amostra definida de forma intencional, não probabilística, possibilitando a replicação, mas reduz a validade externa, que se refere à possibilidade de generalizar os resultados da amostra para a população que foi selecionada (AGUIAR, 2017; AGUIAR; MUCCI; LIMA, 2022)

PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

São beneficiários desta pesquisa os servidores públicos que atuam na administração pública brasileira, em órgãos diretamente ligados à União, estados, Distrito Federal e municípios. No entanto, esse estudo precisa ser replicado em outros contextos organizacionais para que as evidências possam representar diferentes regimes administrativos e, assim, possam ser generalizadas.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A governança corporativa tem a finalidade de agregar valor às empresas e demais instituições, de forma a assegurar o alcance dos objetivos organizacionais a todos os envolvidos (GARZÓN CASTRILLÓN, 2021). Adaptada ao setor público, a governança tem o objetivo de melhorar resultados institucionais pela prestação de serviços aos cidadãos ou por políticas públicas (BRASIL, 2020).

A preocupação em seguir princípios, valores e ações de governança manifestou-se depois de crises financeiras e escândalos que expuseram deficiências graves, arriscando o sistema financeiro global e que também causaram insolvências (CLAESSENS, 2003). Então, mecanismos foram formulados, políticas foram operacionalizadas e normas mais rígidas foram criadas para estabelecer e monitorar a eficácia de controles internos, além da divulgação de informações (GIACOMELLI *et al.*, 2017).

Apesar desse cuidado e zelo, na implementação do modelo de governança no Brasil não foi levada em consideração a racionalidade limitada do ser humano (BARRETO; VIEIRA, 2021; CAMPANÁRIO *et al.*, 2014; CLAESSENS, 2003; CRISÓSTOMO; GIRÃO, 2019; LEAL; CARVALHAL; IVERVOLINO, 2015; MATIAS-PEREIRA, 2010; PASCOAL;

OLIVEIRA, 2019; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; SELL *et al.*, 2018). A governança corporativa adaptada à administração pública no Brasil segue princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) (SECCHI, 2009), que tinha como objetivo transferir e adaptar as práticas gerenciais do setor privado para o público, reduzindo a máquina administrativa, aumentando sua eficiência e criando meios de responsabilizar agentes públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010). No entanto, tendo em vista a literatura levantada como referencial teórico da pesquisa realizada, não foram considerados aspectos comportamentais que podem viabilizar a tomada de decisões com menos heurísticas e vieses por parte dos servidores, o que é tido como premissa do estudo que originou este relatório.

Dessa forma, acredita-se que pode haver um direcionamento para a consideração de aspectos relacionados à estratégia comportamental, uma área que associa a psicologia cognitiva e social à teoria e à prática da gestão de organizações (POWELL; LOVALLO; FOX, 2011). Uma escola de pensamento desse campo de estudo envolve conceitos de racionalidade limitada, Teoria dos Prospectos, heurísticas e vieses (POWELL; LOVALLO; FOX, 2011) e nesta temática há um número resumido de investigações relacionadas à administração pública, sendo necessárias pesquisas para melhorar o processo de tomada de decisões no setor público (BATTAGLIO *et al.*, 2019; SANDERS; SNIJDERS; HALLSWORTH, 2018).

Diante da limitação da racionalidade do ser humano e suas decisões carregadas de heurísticas e vieses, o estudo realizado buscou avançar na compreensão das relações entre as ciências comportamentais e o modelo de governança corporativa adaptado ao setor público brasileiro, com a finalidade de fomentar a discussão sobre a inclusão dos aspectos comportamentais voltados para a otimização dos mecanismos de controle da governança organizacional, considerando práticas de transparência e de *compliance*, relevantes para o processo de tomada de decisão gerencial (CARVALHO *et al.*, 2021; COSTA *et al.*, 2020; GIACOMELLI *et al.*, 2017; LEAL; CARVALHAL; IVERVOLINO, 2015; ROSSETTI; ANDRADE, 2022). Espera-se que as evidências encontradas possam nortear o desenho de ações e rotinas que incluam a questão comportamental para evitar ou reduzir soluções enviesadas, ao conter o pensamento de grupo, o viés de confirmação e a escalada de compromisso entre servidores, principalmente em reuniões ou em decisões que são tomadas a partir de algum tipo de conselho ou colegiado.

OBJETIVOS

O ponto de partida da pesquisa que originou esse relatório técnico, com base na

literatura, é a ausência de evidências sobre heurísticas e vieses em servidores da administração pública brasileira. Assim, a primeira parte da pesquisa foi motivada pela seguinte questão: **Como servidores públicos brasileiros tomam decisões em condições de risco?** Para responder ao questionamento, o objetivo geral desta etapa foi investigar e descrever a manifestação de heurísticas e vieses comportamentais em servidores da administração pública brasileira, em cenários de decisão sob condições de risco, por meio da replicação do estudo feito por de Belle', Cantarelli e Belardinelli (2018).

A segunda etapa considerou as instituições públicas brasileiras de forma geral, que seguem o modelo da governança pública e tratam o cidadão e outras organizações como parceiros ou *stakeholders* (SECCHI, 2009). Um dos pontos a ser combatido nas instituições é o julgamento tendencioso, como o pensamento de grupo, uma consonância que afasta ideias conflitantes (JANIS, 1973), que também tem relação com o viés da confirmação, uma tendência do indivíduo ou um grupo que age em busca de evidências para justificar informações ou crenças já possuídas (NICKERSON, 1998). Outro fator que pode enviesar decisões é a escalada de compromisso, a tendência em responder ao fracasso persistindo na ação ou até mesmo intensificando a perda de recursos, como tempo e dinheiro (GREITEMEYER; SCHULZ-HARDT; FREY, 2009; STAW, 1976).

Nesse sentido, para atenuar ou mesmo evitar o pensamento de grupo, o viés de confirmação e a escalada de compromisso, a literatura recomenda a utilização do dissidente estratégico, como meio de iniciar um conflito programado na tomada de decisões, para reduzir dissidências pessoais e assegurar uma estrutura de decisão abrangente (AKHMAD; CHANG; DEGUCHI, 2021; COSIER; SCHWENK, 1990; JANIS, 1973; MACDOUGALL; BAUM, 1997; SIMS, 1992). Assim, a segunda parte da pesquisa, pretendeu responder à seguinte pergunta: **Qual o impacto do dissidente estratégico no processo de decisão dentro do modelo de governança pública?** Para esta etapa, o objetivo geral foi analisar a utilização do dissidente estratégico como instrumento comportamental para evitar ou reduzir decisões enviesadas dentro do modelo de governança do setor público.

ANÁLISE/ DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O estudo foi realizado pelo método experimental, com a manipulação intencional de variáveis independentes em grupos de comparação randomizados, que contou com a participação de 162 servidores de uma instituição pública federal com sede no estado de Alagoas. O perfil sociodemográfico dos participantes mostrou que 41,36% são do sexo

feminino, a idade média dos respondentes é de 42,7 anos e o tempo médio de atuação no setor público é de 15 anos. A maioria também afirmou que concluiu ao menos a graduação e uma especialização (91,98%).

Os resultados da primeira etapa da pesquisa sugerem que agentes públicos brasileiros são influenciados pelo efeito de enquadramento, pela heurística da ancoragem, pelo viés da dominância proporcional e pelo viés da dominância assimétrica. Não foram encontrados indícios do viés do *status quo* durante os experimentos. Na segunda etapa da pesquisa, um cenário formado por um grupo de pessoas cujas opiniões são divergentes não foi suficiente para criar a dissonância cognitiva capaz de reduzir o viés de confirmação, o pensamento de grupo e a escalada de compromisso. No entanto, foram encontradas evidências de que a utilização do dissidente estratégico modificou a escolha dos servidores participantes da pesquisa, impedindo ou minimizando a manifestação de vieses no ambiente organizacional da governança pública. Além disso, a idade, o tempo de trabalho e o sexo dos servidores que participaram da pesquisa não tiveram influência sobre a ação do dissidente.

Concluiu-se que servidores públicos brasileiros participantes do estudo científico não seguiram estritamente o modelo racional em suas escolhas, violando a Teoria da Utilidade Esperada, e que a utilização do dissidente estratégico foi necessária para reduzir decisões enviesadas que poderiam impactar ações na governança pública.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÕES

A pesquisa que originou este relatório almejou colaborar profissionalmente para nortear o desenho de práticas e rotinas na governança de instituições públicas. Primeiro, investigando e descrevendo a manifestação de heurísticas e vieses comportamentais em servidores públicos participantes dos experimentos.

As evidências mostram a força dos fenômenos comportamentais apesar de diferenças no contexto organizacional. Elas também contribuem ao auxiliar os tomadores de decisão. Acredita-se que manifestações de limitações cognitivas podem alertar servidores e a própria gestão pública a levantar questionamentos sobre a arquitetura de escolhas que ajudem a otimizar decisões sobre políticas públicas e a alocação de recursos públicos em benefício da população.

Em uma segunda etapa, esta pesquisa buscou colaborar com a investigação da utilização do dissidente estratégico, a fim de afastar vieses cognitivos e otimizar a decisão gerencial pelo maior debate e consideração de ideias a serem aplicadas em ações de

transparência e *compliance*. A medida também visa combater interesses de grupos ou interesses privados e, conseqüentemente, melhorar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, o contato com os *stakeholders* e a prestação de serviços à população.

Dessa forma, acredita-se que será possível chegar mais próximo dos resultados esperados pelo modelo pós-burocrático de governança pública, marcado por diretrizes corporativas adaptadas à administração pública, conforme a Nova Gestão Pública e sua busca por eficácia e eficiência na alocação de recursos públicos.

Por ser fruto de experimentos com amostragem não probabilística e definida de forma intencional, os resultados da pesquisa são limitados aos servidores públicos pertencentes a uma instituição federal com sede em Alagoas, portanto não sendo passíveis de generalização. No entanto, o estudo parte do pressuposto de que as respostas dos participantes simulam decisões a serem tomadas em situações reais, independente da organização pública à qual está inserido. E reforça que novas pesquisas podem melhorar a compreensão dos processos de decisão para a gestão pública, além de serem necessárias para que os resultados possam ser somados ao corpo de evidências empíricas para a obtenção de um diagnóstico mais amplo dos fenômenos comportamentais na administração pública.

RESPONSÁVEIS E CONTATOS

ELAINE CRISTINE RODRIGUES DOS SANTOS (elaine.rodrigues@feac.ufal.br)

Mestranda em Administração Pública

Universidade Federal de Alagoas

PROF. DR. RODRIGO VICENTE DOS PRAZERES (rodrigovprazeres@gmail.com)

Orientador do trabalho

Universidade Federal de Alagoas

DATA DE REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO: março de 2023.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, A. B. PESQUISA EXPERIMENTAL EM CONTABILIDADE: PROPÓSITO, DESENHO E EXECUÇÃO. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, vol. 10, nº. 2, p. 224–244, 31 ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.14392/asaa.2017100206>.
- AGUIAR, A. B. de; MUCCI, D. M.; LIMA, M. M. Quantitative Empirical Research in Management Accounting: A Proposed Typology and Implications for Internal versus External Validity. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, vol. 16, nº. 3, p. 318–337, 14 out. 2022. DOI: <https://doi.org/10.17524/repec.v16i3.3155>.
- AKHMAD, M.; CHANG, S.; DEGUCHI, H. Closed-mindedness and insulation in groupthink: their effects and the devil's advocacy as a preventive measure. **Journal of Computational Social Science**, vol. 4, nº. 2, p. 455–478, 18 nov. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s42001-020-00083-8>.
- BARRETO, R. T. de S.; VIEIRA, J. B. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 19, nº. 3, p. 442–463, set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069>.
- BATTAGLIO, R. P.; BELARDINELLI, P.; BELLÉ, N.; CANTARELLI, P. Behavioral Public Administration ad fontes: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations. **Public Administration Review**, vol. 79, nº. 3, p. 304–320, 26 maio 2019. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12994>.
- BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 2020.
- CAMPANÁRIO, M. de A.; MURITIBA, S. N.; MURITIBA, P. M.; RIBEIRO, H. C. M. Governança Corporativa em empresas públicas. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, vol. 13, nº. 2, p. 689–718, 2014.
- CARVALHO, A. C.; BERTOCCELLI, R. de P.; ALVIM, T. C.; VENTURINI, O. **Manual de Compliance**. 3ª. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- CLAESSENS, S. Corporate Governance and Development. **SSRN Electronic Journal**, nº. 1979, 2003. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.642721>.
- COSIER, R. A.; SCHWENK, C. R. Agreement and thinking alike: ingredients for poor decisions. **Academy of Management Perspectives**, vol. 4, nº. 1, p. 69–74, jan. 1990. DOI: <https://doi.org/10.5465/ame.1990.4274710>.
- COSTA, N. L. M. “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 54, nº. 214, p. 91–111, 2017.
- CRISÓSTOMO, V. L.; GIRÃO, A. M. C. Análise do compliance das empresas brasileiras às boas práticas de governança corporativa. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036**, vol. 11, nº. 2, p. 40–64, 3 jul. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21680/2176-9036.2019v11n2ID16369>.

GARZÓN CASTRILLÓN, M. A. The concept of corporate governance. **Visión de Futuro**, vol. 25, no. 25, nº 2, p. 178–194, 1 jul. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36995/j.visiondefuturo.2021.25.02R.005.en>.

GIACOMELLI, G.; ELIAS, F.; COLOMBO, J. A.; BARRETO, J. dos S.; CANTO, L.; BORDIN, M. da S.; ALVES, A.; LOZADA, G.; ANTONI, G.; SARAIVA, M. de O.; ALBUQUERQUE JÚNIOR, R. L.; PEREIRA, V. **Governança Corporativa**. Porto Alegre: Sagah, 2017.

GREITEMEYER, T.; SCHULZ-HARDT, S.; FREY, D. The effects of authentic and contrived dissent on escalation of commitment in group decision making. **European Journal of Social Psychology**, vol. 39, nº. 4, p. 639–647, jun. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1002/ejsp.578>.

JANIS, I. L. Groupthink and group dynamics: a social psychological analysis of defective policy decisions. **Policy Studies Journal**, vol. 2, nº. 1, p. 19–25, set. 1973. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1973.tb00117.x>.

LEAL, R. P. C.; CARVALHAL, A. L.; IVERVOLINO, A. P. One Decade of Evolution of Corporate Governance Practices in Brazil. **Revista Brasileira de Finanças**, vol. 13, nº. 1, p. 134–161, 2015.

MACDOUGALL, C.; BAUM, F. The Devil's Advocate: A Strategy to Avoid Groupthink and Stimulate Discussion in Focus Groups. **Qualitative Health Research**, vol. 7, nº. 4, p. 532–541, 1 nov. 1997. DOI: <https://doi.org/10.1177/104973239700700407>.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 2, nº. 1, p. 109–134, 2010.

NICKERSON, R. S. Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises. **Review of General Psychology**, vol. 2, nº. 2, p. 175–220, 1 jun. 1998. DOI: <https://doi.org/10.1037/1089-2680.2.2.175>.

PASCOAL, M. N. O.; OLIVEIRA, O. V. de. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, p. 215–231, 1 apr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i2.5431>.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, vol. 15, nº. 46, p. 39–55, set. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>.

POWELL, T. C.; LOVALLO, D.; FOX, C. R. Behavioral strategy. **Strategic Management Journal**, vol. 32, nº. 13, p. 1369–1386, dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1002/smj.968>.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7ª. São Paulo: Atlas, 2022.

SANDERS, M.; SNIJDERS, V.; HALLSWORTH, M. Behavioural science and policy: where are we now and where are we going? **Behavioural Public Policy**, vol. 2, nº. 2, p. 144–167, 14 nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1017/bpp.2018.17>.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, vol. 43, nº. 2, p. 347–369, abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>.

SELL, F. F.; SAMPAIO, G. L.; ZONATTO, V. C. da S.; LAVARDA, C. E. F. Accountability: Uma Observação Sobre O Nível De Transparência dos Municípios. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 10, nº. 4, p. 248–259, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.5676>.

SIMS, R. R. Linking groupthink to unethical behavior in organizations. **Journal of Business Ethics**, vol. 11, nº. 9, p. 651–662, set. 1992. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01686345>.

STAW, B. M. Knee-deep in the big muddy: a study of escalating commitment to a chosen course of action. **Organizational Behavior and Human Performance**, vol. 16, nº. 1, p. 27–44, jun. 1976. DOI: [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(76\)90005-2](https://doi.org/10.1016/0030-5073(76)90005-2).

THALER, R. H. **Misbehaving A construção da economia comportamental**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.