



# **APORTE TEÓRICO NO PROCESSO DECISÓRIO DE PLANEJAMENTO NA GESTÃO POR RESULTADOS**

**MARCELO TORRES PINHEIRO**



## **APORTE TEÓRICO NO PROCESSO DECISÓRIO DE PLANEJAMENTO NA GESTÃO POR RESULTADOS**

Marcelo Torres Pinheiro

### **RESUMO**

Na formulação de políticas públicas, o processo decisório é fator preponderante, independente da abordagem político-administrativa. Na Gestão para Resultados, que por premissa inicia-se pelo planejamento estratégico, o processo de escolhas das políticas públicas que visarão entregar valor público ao cidadão representa importante momento para a definição das iniciativas e prioridades. Este trabalho aborda, em teoria, o processo decisório e utiliza-se da hermenêutica crítica para aportar contribuições às discussões. Considera-se que o processo decisório é composto pelo decisor e o ambiente, onde impera o contexto da decisão. Sobre o decisor observam-se suas limitações, dentre as quais, os vieses cognitivos. O trabalho parte de uma concepção de cenário normativo e trata o contexto da decisão, considerando: um modelo ilustrativo do processo, uma proposição de tripé decisório e as considerações sobre o impacto da decisão. Conclui-se que diante de nossa racionalidade limitada, em vista dos avanços da psicologia cognitiva, aprimorar a compreensão do processo de tomada de decisão torna-se importante recurso de poder na melhor definição de políticas públicas estratégicas de gestão.

## INTRODUÇÃO

A concepção de políticas públicas pode ser sinteticamente definida em três etapas: formulação, implementação e avaliação. A etapa de formulação é a precursora do processo, de onde saem as propostas, os projetos e os programas nos quais o poder público aportará recursos, em sua maioria de investimentos, para prover inovações e mudanças em favor do desenvolvimento socioeconômico.

Os estudiosos da área de administração pública a mais de cinquenta anos discutem métodos e abordagens para tratar deste importante momento de definições. Em sua maioria os modelos tratam dos processos político-administrativos e do foco que concentram: institucional, grupos de interesse, poder da elite, jogo racional, propostas e interações sistêmicas. Todos de forma geral passam por processos decisórios de escolhas que buscam atender aos interesses dos gestores em prover respostas ao eleitorado, como também de deixar sua contribuição ao desenvolvimento.

Recentemente, a partir da década de 1980, novas abordagens surgem questionando a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e dos modelos de gestão até então empregados. No cômputo das novas ideias e experiências surge o modelo de Gestão para Resultados que propõe discutir e inserir o quesito "valor público" às iniciativas e ações de governo. O modelo está concebido de forma sistêmica, integrada e contínua, sendo assim definido: inicialmente parte do pressuposto da necessidade de um planejamento estratégico ou plano de governo; segue exigindo por integração entre planejamento e orçamento; incorpora a prerrogativa essencial da transparência e da prestação de contas; exige por profissionalismo e técnica na concepção e gerenciamento dos projetos; e, finaliza ao conceber de forma permanente e integrada, a monitoria e a avaliação.

O processo de definição das políticas públicas de uma nova gestão normalmente se inicia pelo planejamento (estratégico, plurianual ou de estado) e é nesta ocasião em que se definem a maioria das escolhas, num claro processo de formulação. Para uma boa formulação, concordam os especialistas, que inicialmente há de se compreender o problema-raiz ou o problema a que se quer solucionar (recorrente ou novo). Delimita-se então o escopo, em face da compreensão da demanda, visando deixar claro o que se vai fazer e o que se vai entregar, em que nível de qualidade e há que tempo.

A compreensão do processo decisório de escolhas de políticas públicas é um marco importante e este trabalho se propõe a aportar contribuições teóricas para a discussão, considerando que no caso de tomadas de decisões estão em análises o decisor e o ambiente do contexto da decisão.

## **PERGUNTA DA PESQUISA E OBJETIVOS**

Tomamos por premissa que o planejamento estratégico no modelo de Gestão para Resultados (GpR) apresentado Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) visa estabelecer um cenário futuro desejável em resultados, para a consecução das políticas públicas definidas como prioritárias para a gestão em curso.

Na formulação das políticas públicas prioritária há de serem considerados muitos elementos de influência que concorrem no ambiente decisório, dentre eles, o perfil do próprio decisor e a compreensão da dinâmica do tripé decisório: incerteza x complexidade x tempo.

A pergunta que norteou esse trabalho, pode ser assim colocada:

Quais elementos hermenêuticos contribuiriam para melhorar o processo decisório na construção de uma gestão orientada para resultados?

Este trabalho se propõe a apontar contribuições teóricas de reflexão sobre o processo decisório na formulação de políticas públicas, tendo por objetivos:

- GERAL:
- Apresentar um modelo-concepção ilustrativo do processo decisório.
- ESPECÍFICOS:
- Propor uma abordagem teórica do entorno e do contexto da decisão;
  - Apresentar o tripé decisório e elencar as relações entre suas variáveis;
  - Sugerir elementos contributivos de análise e compreensão do processo decisório.

A hipótese que se coloca é de que a maturidade interpretativa e compreensiva do processo de formulação de políticas públicas, considerando o planejamento estratégico ou plano de governo como sustentáculo na GpR faculta empoderar o decisor e auxiliar na elucidação das prioridades a serem consideradas na gestão.

## REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA

### Processo decisório

#### Formulação de Políticas Públicas

Herbert Simon, considerado um dos precursores do estudo sobre processo decisório nas organizações, coloca de forma introdutória, na segunda edição do livro *Comportamento Administrativo*, o seguinte:

Os estudos administrativos sofrem [...] de superficialidade, excesso de simplificação, falta de objetividade [...] Tem-se de um modo geral, esquivado de levar a cabo a penosa tarefa de estudar a localização real das funções decisórias, contentando-se em falar de termos como "autoridade", "centralização", "alcance de controle", e "função", sem procurar, contudo, defini-los operacionalmente. (SIMON, 1965, p. XV)

O esforço notório de Simon para operacionalizar a decisão inicia com uma crítica contundente ao *homo economicus*, apregoado pelos economistas clássicos. Simon pauta que, na realidade, os atores sociais contentam-se com decisões consideradas satisfatórias, visto que a racionalidade é limitada na grande maioria das vezes, não permitindo buscar a maximização da escolha e conseqüentemente dos resultados, por não ser possível elencar todas as alternativas possíveis, nem considerar todas as conseqüências resultantes de cada escolha.

Para Simon (1965) a premissa decisória é a unidade mais apropriada, em todos os aspectos, para estudar e entender o comportamento humano. O processo de tomada de decisão é o cerne da atividade administrativa e, administrar é sinônimo de tomar decisões.

As decisões são algo mais que simples proposições factuais. [...], elas são descrições de um futuro estado de coisas, podendo essa descrição ser verdadeira ou falsa, num sentido estritamente empírico. [...] elas possuem, também, uma qualidade imperativa, pois selecionam um estado de coisas futuro em detrimento de outro e orientam o comportamento rumo a alternativa escolhida. (SIMON, 1965, p. XV).

Dentro do processo decisório no qual os gestores se envolvem há de considerar a relação meios e fins para o alcance de resultados. Simon (1965) coloca que o processo decisório racional envolve a comparação permanente dos meios alternativos em função dos fins respectivos que se procurarão alcançar. Para ele, o termo estratégia tem a seguinte definição: "conjunto de decisões que determinam o comportamento a ser exigido num dado período de tempo".

Os critérios básicos de valor que se empregarão na tomada de decisões e escolha de alternativas dentro de uma organização serão selecionadas para essa primeiramente pelo grupo que a controla, isto é, o grupo que tem poder para estabelecer as condições de admissão para todos os participantes. (SIMON, 1965, p. 138).

Quanto aos aspectos decisórios aplicados a políticas públicas, Charles E. Lindblom é um autor de destaque no tocante a visão incrementalista. Para Lindblom (1959, *apud* Heidemann e Salm, 2010) os tomadores de decisão não reveem todo o conjunto de políticas existentes e propostas, como também não escalonam as preferências em relação a cada alternativa política em termos de maximizar os benefícios, visto que as restrições de tempo, informação e custos impossibilitam o levantamento de todas as alternativas e suas respectivas consequências. O modelo incremental reconhece as limitações de natureza prática da formulação de caráter estritamente racional e se assenta num certo conservadorismo.

Etzioni (1967, *apud* Heidemann e Salm, 2010) propõe uma abordagem mista, que considera tanto a racionalidade decisória de Simon, quanto o incrementalismo de Lindblom, o *mixed-scanning* (ou sondagem mista) se propõe a articular a busca de racionalidade na tomada de decisão com os fatores de limitação humana na busca de alternativas e compreensão que concorrem na efetiva consecução.

O economista James Buchanan considera a deliberação coletiva de indivíduos movidos por interesses próprios ou de seus pares. A opção pública no

processo decisório de formulação de políticas públicas é aquela capaz de reunir os indivíduos movidos por interesses mútuos e que acabam por se beneficiarem, mesmo sob decisões coletivas, visto que os interesses partidários e dos candidatos estão dirigidos para a maximização de votos. (BUCHANAN e TULLOCK, 1962, *apud* HEIDEMANN e SALM, 2010)

Simon (1979, *apud* Benakouche, 2010) considera que o processo da decisão é temporal e se baseia na racionalidade limitada, onde os atores do processo decisório têm objetivos diversos, variáveis, convergentes ou conflitantes; com conhecimento imperfeito sobre as possíveis alternativas e de suas consequências; que optam por uma solução satisfatória no curto prazo em detrimento de uma solução ótima.

Lindblom (1993, *apud* Benakouche, 2010) apresenta que a organização não é um espaço de racionalidade e que o decisor, diante de situações de incerteza, busca se adaptar a soluções incrementais, que são tomadas em cima de decisões já tomadas no passado, traduzindo por "construção decisional e política em pequenos passos".

As abordagens consideradas na formulação de políticas públicas, ou seja, no processo decisório de escolhas, destacados aqui (racional, incremental, misto e de opção pública) representam apenas uma simplificação epistemológica do complexo ambiente da formulação. Há de ser considerado o perfil do decisor, as principais variáveis e suas relações-chaves no contexto em pauta e o ambiente em que se dão as decisões.

Os modelos de formulação de políticas públicas aqui observados, assim como outros (institucional, de elite, de grupo, da teoria dos jogos e o sistêmico) proporcionam uma explicação de como o processo se encaminha e as relações decorrentes das decisões no foro institucional-legal. Este caráter teórico-preditivo nada tem haver com a qualidade das decisões e nem auxilia na compreensão do processo decisório em nível estratégico.

Segundo Rua (1997, *apud* Pinheiro, 2011), “uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas”.

Uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, 1997 *apud* PINHEIRO, 2011).

### **Processo decisório**

Argyris (2009) considera que as decisões são influenciadas pelo modelo mental do decisor, suas crenças e experiências advindas de vivências passadas. Senge (2012) reforça que os modelos mentais estão profundamente arraigados e influenciam nosso modo de compreender o mundo e de atuar. Normalmente não temos consciência de nosso modelo mental e quanto este nos influencia em nosso processo decisório.

Bazerman e Chugh (2008) abordam a questão do processo cognitivo nas decisões e a influência deste na decisão, que denominaram de "consciência confinada" (*bounded awareness*), que, quando sob efeitos de vieses cognitivos o decisor sofre influências não percebidas que afetam ou interferem a compreensão do contexto. Para os autores, a consciência confinada ocorre em três pontos do processo decisório: 1) quando o decisor deixa de enxergar ou se interessar por buscar as informações importantes; 2) quando deixam de usar as informações que dispõem por sentirem inseguros quanto a relevância das mesmas; e 3) quando não compartilham informações com outras pessoas da organização.

Stanovich e West (2000, *apud* Bazerman e Moore, 2014) consideram que utilizamos dois sistemas cognitivos no processo de tomada de decisão. O Sistema I refere-se ao nosso processamento intuitivo que se caracteriza por ser rápido, automático, sem esforço, implícito e emocional. O Sistema II refere-se ao raciocínio mais lento, consciente, esforçado, explícito e lógico.

O Quadro I, mostrado a seguir, apresenta algumas propostas prescritivas, típicas do Sistema II, para o processo de tomada de decisão.

QUADRO 1 – Etapas do processo decisório racional.

AUTOR(s)	ETAPAS DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO
Stoner e Freeman (1992)	1) Rever o status – definir o problema, identificar os objetivos da decisão e diagnosticar causas; 2) Desenvolver e avaliar as alternativas; 3) Escolher a melhor alternativa.
Robbins (2000)	1) Definir o problema; 2) Identificação dos critérios de decisão e seus respectivos pesos; 3) Geração de alternativas e classificação para cada um destes critérios; 4) Escolha da melhor alternativa.
Max Bazerman (2014)	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 ideal.

Fonte: Autor.

HAMMOND *et all* (2008) apresenta as armadilhas ocultas na tomada de decisão, manifestadas através de falhas de julgamento. Segundo os autores, os pesquisadores vem a cinquenta anos buscando compreender como nossas mentes funcionam e descobriram que utilizamos rotinas inconscientes pra lidar com a complexidade da maioria de nossas decisões. Denominado de heurística, essas rotinas são muito úteis na maioria das situações, mas também proporcionam percepções sensoriais errôneas, reconceitos ou anomalias irracionais em nossa forma de pensar, em sua maior parte invisíveis conscientemente.

Bazerman e Moore (2014) colocam que devemos buscar identificar os erros do julgamento intuitivo, fazendo-nos conscientes dos vieses cognitivos que poderão afetar a tomada de decisão. Para melhorar a qualidade de nossas decisões os autores sugerem as seguintes estratégias: 1) usar ferramentas de análise de decisão; 2) adquirir experiência e conhecimento técnico; 3) livrar-se dos vieses de julgamento; 4) raciocinar analogicamente; 5) tomar a visão do agente externo; 6) entender vieses nos outros; e 7) incentivar decisões mais sensatas e mais éticas.

Dan Ariely, economista comportamental, diz que o objetivo de compreender a fragilidade humana nos processos decisórios faz com que a economia comportamental busque explicar a maneira como realmente atuamos para auxiliar na compreensão dos processos cognitivos, através da observação de nossos vieses e de suas influências sobre nossas atitudes, a fim de tomarmos melhores decisões futuras. (ARIELY, 2010)

## **Modelo de Gestão para Resultados, Planejamento Estratégico e Prospectiva**

Perdicaris (2009, *apud* Pinheiro, 2011) explica que a Gestão para Resultados é uma das ferramentas de gestão que vem sendo implementadas como forma de promover o alinhamento dos objetivos das organizações, com “o propósito de atingir as metas propostas pelo governo nas diferentes secretarias, órgãos governamentais e prestadores de serviço”.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), o modelo aberto de Gestão para Resultados para o setor público, está definido como:

A gestão para resultados é um marco conceitual cuja função é de facilitar para as instituições públicas a direção efetiva e integrada do processo de criação de valor público, a fim de otimizá-lo assegurando a máxima eficácia, eficiência e efetividade em seu desempenho, a consecução dos objetivos de governo e a melhoria contínua das instituições (BID/CLAD, 2007).

Os cinco elementos centrais da Gestão para Resultados do modelo BID/CLAD são: o planejamento estratégico; a vinculação do planejamento com o orçamento; a transparência e a prestação de contas sistematizada; a gestão de programas e projetos; e o monitoramento e a avaliação (BID/CLAD, 2007).

Em termos conceituais amplos, o planejamento estratégico é compreendido como um processo contínuo, sistemático e organizado que reuni elementos capazes de "prever" o futuro, de maneira a auxiliar a minimização de riscos na tomada de decisão. (DRUCKER, 1998).

Para Oliveira (2004), o planejamento estratégico é um processo administrativo que busca estabelecer a melhor direção possível a ser seguida pela organização, visando otimizar a gestão dos fatores não controláveis (externos), via inovação e diferenciação.

Pereira (2002) nos apresenta que no planejamento estratégico subexistem três elementos inseparáveis: as relações de poder, os conflitos na organização e a tomada de decisão.

Michel Godet (2008) observa que a prospectiva estratégica ao colocar a antecipação ao serviço da ação, apoia-se nas sinergias existentes entre a prospectiva e a estratégia. O planejamento estratégico construído por base em cenários tem na prospectiva estratégica uma forma estruturada de propor orientações e ações, que se apoiam nas competências da organização, para melhor compreender a evolução e pautar cenários normativos.

Sobre cenários, Godet (2008) coloca que se devem compreender aqueles ditos exploratórios, que partem de tendências passadas e presentes e conduzem a futuros verossímeis, dos cenários de antecipação ou normativos, que são construídos a partir de imagens alternativas do futuro, desejados ou temidos, e que são concebidos de maneira retrojetiva.

A utilização de técnicas de construção de cenários favorece à melhor compreensão do processo decisório e proporcionam alcançar decisões com mais criatividade, qualidade e segurança.

## **METODOLOGIA**

Este trabalho de caráter qualitativo se enquadra na hermenêutica crítica e como colocado por Bunge (1980), o método científico visa aumentar nossos conhecimentos na construção de modelos teóricos, com base na seleção de fatores pertinentes, hipóteses e suposições auxiliares.

A pesquisa é descritiva em sua maior parte considerando os procedimentos com base em pesquisa bibliográfica que proporcionaram suporte aos aportes de modelagem teórica.

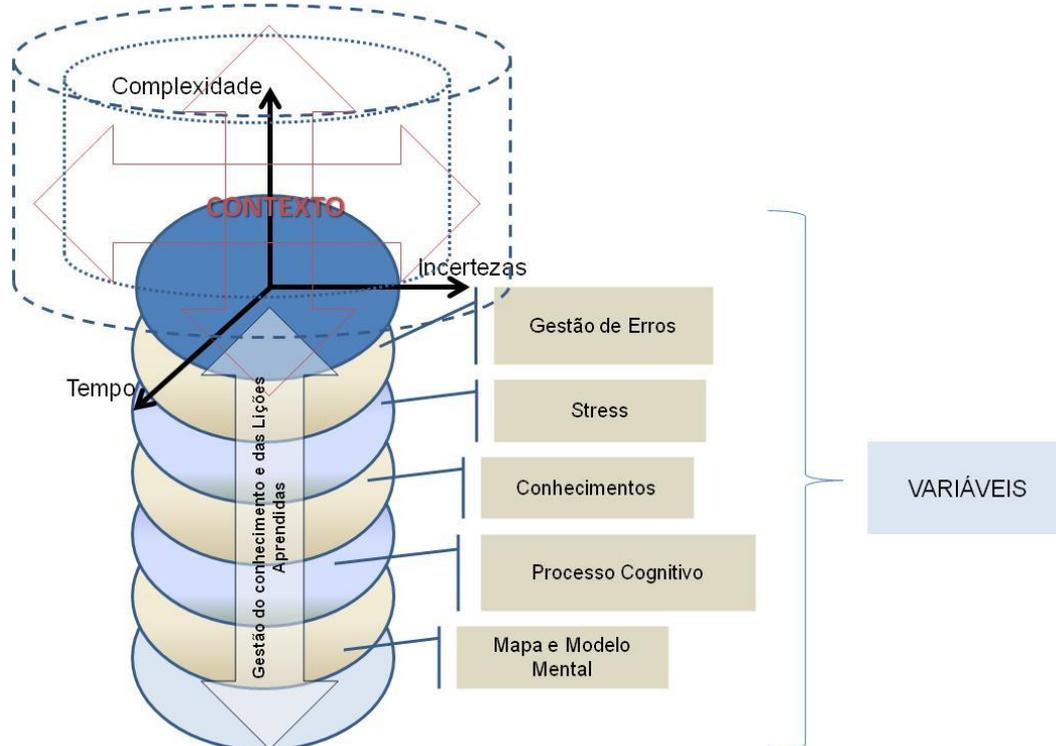
Para Kincheloe e McLaren (2006), a troca de ideias do circuito hermenêutico tem o poder de desafiar os analistas a revisarem suas matrizes conceituais existentes à luz de novas compreensões, principalmente em termos epistemológicas. Por sua vez, a hermenêutica crítica observa o mundo como parte de um amplo esforço de analisá-lo e melhorá-lo.

## APORTES TEÓRICOS AO PROCESSO DECISÓRIO

A hermenêutica trata da capacidade que o indivíduo possui para interpretar e compreender exposições escritas (epistemologia) e fatos do cotidiano (ontologia). Essa capacidade pode sofrer várias influências, concorrendo para uma decisão mais assertiva ou não.

Iniciamos nossa colocação com a Figura 1, que apresenta o contexto da tomada de decisão e as dimensões ponderáveis no macro e no micro ambiente, onde habitam o decisor, os influenciadores e os elementos processuais da tomada de decisão.

FIGURA 1 – Modelo ilustrativo do contexto da tomada de decisão.



Fonte: Autor.

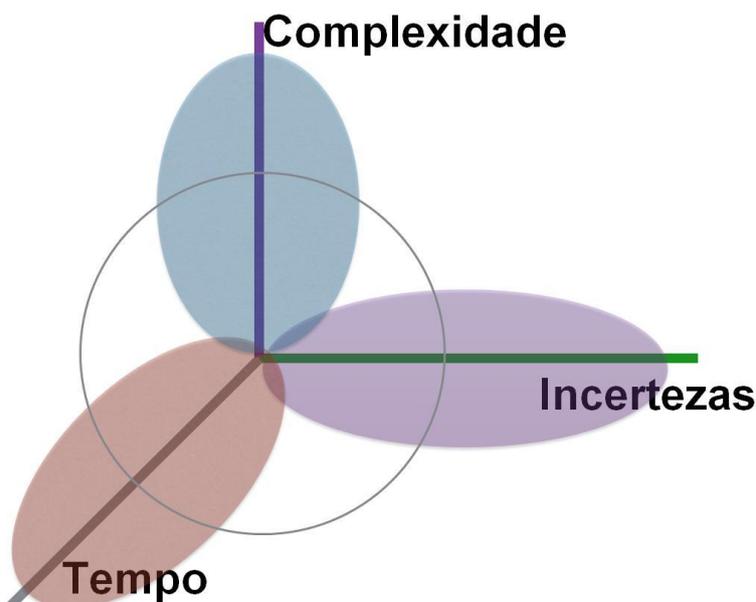
Observa-se na figura que as variáveis de posse do decisor são: o mapa e o modelo mental, o processo cognitivo, os conhecimentos, o nível de stress e a gestão de erros. Estas variáveis endógenas podem ser trabalhadas e aperfeiçoadas à medida que o decisor toma consciência da participação e influências que as

mesmas exercem no processo de tomada de decisão. Gestão de erros é o termo utilizado para expressar o processo de aprendizagem, que tanto é de posse do decisor, quanto de iniciativa da instituição, quando esta incorpora e dissemina a gestão do conhecimento e das lições aprendidas. Tratamos a compreensão do contexto da tomada de decisão como um arcabouço capaz de empoderamento o decisor e a organização no sentido de proporcionar a melhoria constante da qualidade das decisões futuras.

O tripé decisório representado pelas variáveis externas ou exógenas, que se apresentarão conforme formulado pelo problema, ou pelo objeto motivacional que requererá uma decisão racional e estruturada, típica do Sistema II, é composto por três eixos integrados, que representam a complexidade, as incertezas e o tempo.

O eixo da complexidade representa o número de variáveis e a importância relativa de cada uma e de suas inter-relações sistêmicas (influência *versus* dependência). O eixo das incertezas representa a qualidade e a quantidade disponível de informações. O eixo do tempo representa a disponibilidade face sua interferência quanto à qualidade e eficácia da decisão. A Figura 2 ilustra o tripé decisório.

FIGURA 2 – Tripé decisório.



Fonte: Autor.

As possíveis relações interativas entre os três elementos-chaves do processo decisório são analisadas mediante o cruzamento entre os eixos, considerando o sinal ( $\uparrow$ ) como sendo "alto nível de" e o sinal ( $\downarrow$ ) como sendo "baixo nível de".

Partimos da premissa que as relações bidimensionais (Complexidade X Incertezas, Complexidade X Tempo e Incertezas X Tempo) podem ser descritas como aproximações da realidade. Logo, como exemplo seguem algumas intersecções:

Relação: Complexidade X Incertezas

( $\uparrow$ ) Complexidade X Incertezas ( $\uparrow$ ): Ambiente desconhecido, confuso e com muitos elementos (variáveis) passíveis de observação. Pouca ou nenhuma informação disponível ou acessível e sem marcos referenciais.

Relação: Complexidade X Tempo

( $\downarrow$ ) Complexidade X Tempo ( $\uparrow$ ): Ambiente conhecido e ordenado, com poucos elementos (variáveis) passíveis de observação. Tempo relativamente dilatado com disponibilidade de coleta e tratamento de informações.

Relação: Incertezas X Tempo

( $\downarrow$ ) Incertezas X Tempo ( $\downarrow$ ): Disponibilidade e acessibilidade às informações, em sua maioria passíveis de verificação. Tempo restrito, com nenhuma ou pouca disponibilidade de consultar e verificar informações.

As interações no ambiente real, com base no tripé decisório, podem ser representadas pelas intercepções dos três eixos (Complexidade X Incertezas X Tempo). Estas interações tridimensionais podem ser assim decodificadas:

( $\uparrow$ ) Complexidade X ( $\uparrow$ ) Incertezas X ( $\uparrow$ ) Tempo: Ambiente desconhecido, confuso e com muitos elementos (variáveis) passíveis de observação. Pouca ou nenhuma informação disponível ou acessível e sem marcos referenciais. Tempo relativamente dilatado com disponibilidade de coleta e tratamento de informações.

(↑) Complexidade X (↑) Incertezas X (↓) Tempo: Ambiente desconhecido, confuso e com muitos elementos (variáveis) passíveis de observação. Pouca ou nenhuma informação disponível ou acessível e sem marcos referenciais. Tempo restrito, com nenhuma ou pouca disponibilidade de consultar e verificar informações.

(↑) Complexidade X (↓) Incertezas X (↓) Tempo: Ambiente desconhecido, confuso e com muitos elementos (variáveis) passíveis de observação. Disponibilidade e acessibilidade às informações, em sua maioria passíveis de verificação. Tempo restrito, com nenhuma ou pouca disponibilidade de consultar e verificar informações.

(↓) Complexidade X (↑) Incertezas X (↑) Tempo: Ambiente conhecido e ordenado, com poucos elementos (variáveis) passíveis de observação. Pouca ou nenhuma informação disponível ou acessível e sem marcos referenciais. Tempo relativamente dilatado com disponibilidade de coleta e tratamento de informações.

(↓) Complexidade X (↑) Incertezas X (↓) Tempo: Ambiente conhecido e ordenado, com poucos elementos (variáveis) passíveis de observação. Pouca ou nenhuma informação disponível ou acessível e sem marcos referenciais. Tempo restrito, com nenhuma ou pouca disponibilidade de consultar e verificar informações.

(↓) Complexidade X (↓) Incertezas X (↓) Tempo: Ambiente conhecido e ordenado, com poucos elementos (variáveis) passíveis de observação. Disponibilidade e acessibilidade às informações, em sua maioria passíveis de verificação. Tempo restrito, com nenhuma ou pouca disponibilidade de consultar e verificar informações.

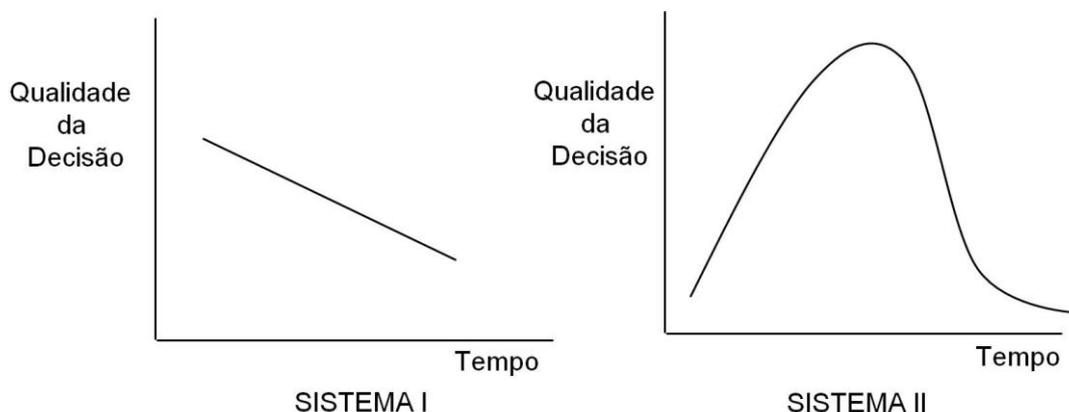
(↑) Complexidade X (↓) Incertezas X (↑) Tempo  
Ambiente desconhecido, confuso e com muitos elementos (variáveis) passíveis de observação. Disponibilidade e acessibilidade às informações, em sua maioria passíveis de verificação. Tempo relativamente dilatado com disponibilidade de coleta e tratamento de informações.

(↕) Complexidade X (↕) Incertezas X (↑) Tempo: Ambiente conhecido e ordenado, com poucos elementos (variáveis) passíveis de observação. Disponibilidade e acessibilidade às informações, em sua maioria passíveis de verificação. Tempo relativamente dilatado com disponibilidade de coleta e tratamento de informações.

Podemos inferir sobre os graus de dificuldade contextuais para a tomada de decisões, de modo teórico e genérico, quando ponderamos o processo decisório. Assim, de forma geral a situação que requer maior nível de racionalidade é quando deparamos com (↑) Complexidade, (↑) Incertezas e (↕) Tempo. Por sua vez, o contrário nos apresenta como sendo a circunstância mais confortável para uma boa qualidade decisória. Esta é uma aproximação apenas ilustrativa, pois as variáveis possuem níveis de importância diferentes e relativos conforme o contexto. Alusivamente podemos comparar as variáveis como sendo peças do jogo de xadrez, onde a importância absoluta da rainha ou do rei é incontestável quando comparado com as demais peças, mas relativamente, conforme o contexto, o peão ou o bispo podem suplantar a importância do rei ou da rainha em situações circunstanciais.

No constructo deste aporte teórico, considera-se o elemento tempo como controverso nas decisões tidas como intuitivas. Tentamos, de forma aproximada à realidade, representar a influência do tempo nos processos decisórios genéricos do Sistema I e II. Em virtude de sua constante importância e relatividade, nas análises de custo-benefício e quando em função utilidade, o gráfico adquire uma conotação simbólica e genérica. A Figura 3 ilustra a relação da qualidade da decisão – entendida aqui como favorável à maior assertividade, em relação ao tempo.

FIGURA 3 – Gráficos representativos da relação entre a qualidade da decisão e o tempo nos Sistemas I e II



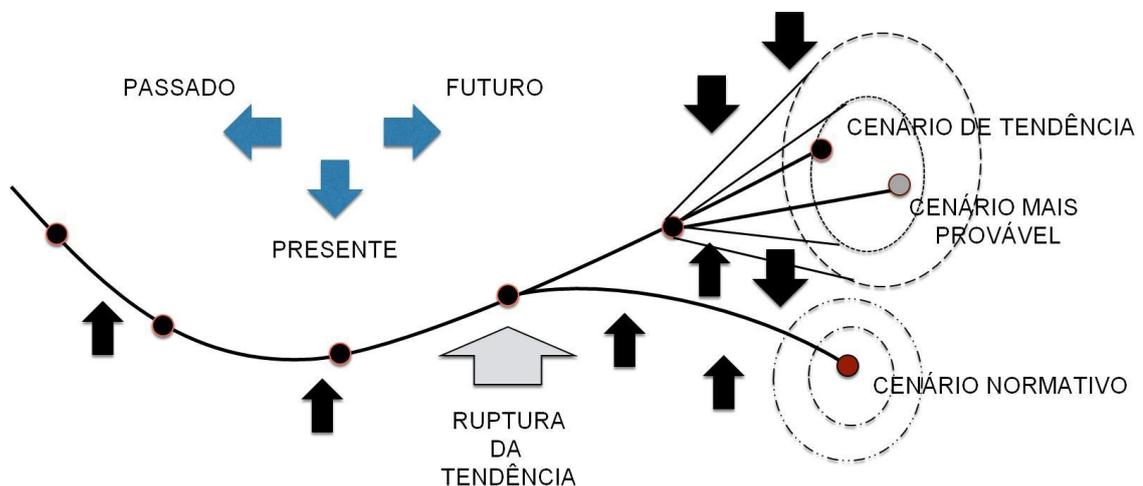
Fonte: Autor.

O estudo de cenários nos processos de planejamento estratégico visa identificar os possíveis cenários de tendência e exploratórios, obtidos por abordagens projetivas, ou cenários normativos, obtidos por abordagens prospectivas. O cenário normativo é obtido quando se configura uma ruptura no curso da tendência, provocando um novo "estado de coisas" desejável, visto ser objeto do planejamento e da estratégia prospectiva.

Quando se projeta um futuro possível desejável é necessário traçar estratégias e ajustar os processos, alinhar esforços e buscar por sinergias. Toda essa construção passa por sensibilizar, mobilizar e qualificar as pessoas para o comprometimento com os resultados esperados. Pode-se inferir que a Gestão para Resultados, baseada no modelo apresentado pelo BID/CLAD, no intuito de prover valor público e melhor gerir os recursos mostra-se próxima desta perspectiva, que trata o cenário normativo como aquele capaz de prover a transformação da gestão pública em prol do progresso, com políticas públicas apropriadas e necessárias às transformação rumo ao desenvolvimento social e econômico.

A Figura 4 ilustra a dinâmica da formação do cenário normativo.

FIGURA 4 – Representação da construção do cenário normativo.



Fonte: Autor, baseado em Godet (2008).

Outro relevante aspecto ao processo de tomada de decisão é quanto ao efeito do impacto da decisão. Visto que o decisor pode incorrer em erros provocados por vieses cognitivos, cabe observar quanto representa tais equívocos e se é

possível revertê-los ou não. Na formulação de políticas públicas, mesmo considerando o tripé decisório, sempre haverá a influência tanto do decisor (ou decisores), quanto do momento situacional. Estar atento aos fatos e extrair aprendizagem pessoal e/ou institucional (através de lições aprendidas – gestão do conhecimento) é um poderoso recurso de empoderamento para as futuras decisões.

Diante do processo de planejamento estratégico na Gestão para Resultados, o empoderamento estratégico decisório diante da formulação de políticas públicas deverá contemplar, diante do contexto da decisão, os seguintes passos na melhor definição das políticas públicas: 1) considerar o cenário como normativo; 2) aplicar a análise do contexto observando o tripé decisório; e 3) avaliar e considerar o impacto da decisão e as lições aprendidas.

## CONCLUSÕES

Independentemente da abordagem adotada na formulação de políticas públicas, quando se busca pela entrega de valor público ao cidadão, há de serem consideradas as escolhas estratégicas de programas e projetos que pautarão a gestão. O modelo de Gestão para Resultados visa aperfeiçoar o emprego dos recursos escassos e prover o arranjo institucional que viabilize a consecução das políticas públicas, sendo a formulação o primeiro passo deste processo. Os passos seguintes, não são menos importantes e complexos, pois tanto na implementação, quanto na avaliação, muito se requererá de tomadas de decisões estratégicas e assertivas para o alcance dos resultados previstos.

Como acontece metodologicamente quando se constrói um Mapa Estratégico, utilizando-se da metodologia difundida por Kaplan e Norton, através do *balanced scorecard*, a dinâmica do encadeamento e da construção do Mapa Estratégico, se faz partindo dos resultados desejados e sequencialmente, a partir destes, desenvolvem-se e definem-se as ações capazes de viabilizar o alcance das metas e dos resultados almejados. Os autores do *balanced scorecard*, deixam claro que a metodologia não é um recurso de planejamento estratégico e sim de tradução e modelagem para favorecer o alcance dos resultados ora pré-definidos.

Aqui, sugerimos, no processo de formulação, o emprego da prospectiva e do cenário normativo para servir de referência na elaboração do planejamento estratégico (ou plano de governo) e seguir sua construção de forma retrojetiva.

Os aportes teóricos apresentados consideram que no processo de tomada de decisão há de se observar os elementos-chaves: decisor e contexto.

O decisor é refém de sua personalidade, de seu mapa e modelo mental e ainda, da forma com que processa as informações, visto que cognitivamente, nosso cérebro utiliza-se de vieses que, muito das vezes, se configuram como armadilhas para o processo decisório. Neste aspecto, decisões importantes requererão reflexão consciente, analítica e sistêmica, próprias do Sistema II, como definido por Stanovich e West.

A aprendizagem consciente voltada para o aperfeiçoamento da tomada de decisões passa pela melhor compreensão dos erros ou equívocos decisórios cometidos pelo próprio decisor ou por outros personagens, sob situações e contextos similares. Aliado ao esforço de aperfeiçoamento do tomador de decisões deverá coexistir um instrumento institucional eficaz de gestão do conhecimento, que, dentre suas atribuições, deverá conceber o registro, análise e discussão de lições aprendidas.

Quanto ao contexto da decisão, o processo de identificação das variáveis relevantes, sua importância relativa, assim como seu comportamento relativo às demais variáveis (ou seja, sua relação de influência e dependência) auxilia na compreensão do grau de complexidade. Complementarmente, a quantidade e qualidade das informações disponíveis também exercem importância para as avaliações, se configurando como elementos que guardam gradientes de incertezas, e conseqüentemente, riscos à tomada de decisão. Por sua vez, o fator tempo, possui carga relativa de importância, mas é elemento fundamental para uma decisão de qualidade.

Dentre as contribuições deste trabalho, no campo teórico, estão o de procurar despertar interesse para ampliar a discussão na área de processo decisório relacionado à administração pública e especificamente, políticas públicas.

Os grandes avanços observados na psicologia cognitiva têm proporcionado melhorar a compreensão de como o cérebro age nos processos decisórios, e conseqüentemente, vem ampliando a compreensão de economistas e administradores comportamentais.

Visto nossa racionalidade ser limitada, a busca por uma maior maturidade interpretativa e compreensiva do processo decisório na formulação de políticas públicas proporciona melhorar a capacidade dos decisores públicos.

## REFERÊNCIAS

ARIELY, Dan. **Positivamente Irracional: os benefícios inesperados de desafiar a lógica em todos os aspectos de nossas vidas**. Editora Elsevier. Rio de Janeiro, 2010.

ARGYRIS, Chris. **Conocimiento Para La Acción**. 1ª Ed. Editora Granica. Buenos Aires, 2009.

BAZERMAN, Max H. e CHUGH, Dolly. **Decisões sem Antolhos**. Harvard Business Review. Ed. Elsevier. Rio de Janeiro, 2008.

BAZERMAN, Max H. e MOORE, Don. **Processo Decisório**. 8ª Edição. Editora Elsevier. Rio de Janeiro, 2014.

BENAKOUCHE, Rabah. **Processo Decisório , Objetivo das Organizações e Interesses do Staff: elementos teóricos de um enfoque incremental**. Revista de Ciências da Administração, V. 12, N. 28. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

BUNGE, Mário. **Ciência e Desenvolvimento**. Editora Univ. de São Paulo. São Paulo, 1980.

DRUCKER, Peter F. **Introdução à administração**. Ed. Pioneira. São Paulo, 1998.

GODET, Michel e DURANCE, Philippe. **A prospectiva estratégia para empresas e territórios**. Cadernos do LIPSOR n. 20. Coleções Topos – Edição Dunod. Lisboa, 2008.

HAMMOND, John S. ; KEENEY, Ralph L. ; e RAIFFA, Howard. **As Armadilhas Ocultas na Tomada de Decisões**. Harvard Business Review. Editora Elviesier. Rio de Janeiro, 2008.

HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. 2ª Edição. Editora da Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

KINCHELOE, Joel L. e MCLAREN, Peter. **Repensando a Teoria Crítica e a Pesquisa Qualitativa**. Coletâneas: O Planejamento da Pesquisa Qualitativa – Teorias e Abordagens. Ed. Bookman, 2ª Edição. Porto Alegre, 2006.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. Ed. Atlas. São Paulo, 2004.

PEREIRA, Maurício F. **A construção do processo de planejamento estratégico a partir da percepção da coalizão dominante**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

PINHEIRO, Marcelo T. **A participação do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão pública orientada para resultados**. Universidade Federal do Tocantins, 2011.

ROBBINS, Stephen P. **Administração: Mudanças e Perspectivas**. Ed. Saraiva. São Paulo, 2000.

SENGE, Peter. **La Quinta Disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje**. 2ª Edição. Editora Granica. Buenos Aires, 2012.

SIMON, Herbert A. **Comportamento Administrativo**. 2ª Edição. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1965.

STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5ª Edição Prentice Hall do Brasil. Rio de Janeiro, 1992.



---

**AUTORIA**

**Marcelo Torres Pinheiro** – Nova Prospectiva Consultoria e Projetos / Faculdade Serra do Carmo.  
Endereço eletrônico: [martopin@gmail.com](mailto:martopin@gmail.com)

