

Do sensemaking ao lock in cognitivo: a falta de modelos de gestão de riscos informacionais como fator de aversão à inovação no setor público brasileiro

Carolina Wunsch Marcelino, Douglas Eduardo Basso

Universidade Federal do Paraná, Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Palavras-chave: risco informacional, gestão de riscos, sensemaking, lock-in cognitivo, path dependence, inércia organizacional, inovação no setor público

A Nova Era Informacional (Castells, 1996), representou uma ruptura de paradigma para organizações de todas as naturezas, inclusive as públicas. Assim, no ambiente sócio-organizacional, estabeleceu-se nova ordem na qual informações e poder circulam em velocidade sem precedentes e em escala global. Portanto, organizações de todas as naturezas jurídicas e portes, assim como gestores públicos, servidores e cidadãos foram inseridos em uma nova realidade informacional – a chamada infosfera (Floridi, 2014). Trata-se da chegada, inexorável, de ambiente digital, social e físico, moldado e permeado por dados, algoritmos e informações, que muda a relação entre humanos e tecnologias.

A infosfera no Setor Público é, portanto, uma mudança paradigmática de grande impacto sobre as noções de responsividade e de desenvolvimento de capacidades estatais, visando acompanhar às mudanças sociais e consequentes demandas dessa sociedade altamente conectada e repleta de informações. Via de consequência, o volume crescente de dados sobre políticas públicas, a alta conectividade entre órgãos e cidadãos, a constante produção e atualização jurisprudencial, além das mudanças na forma de prestação de serviços, alteraram profundamente as exigências de celeridade, precisão e versatilidade no processo decisório. Esse novo cenário inaugurou a exigência de uma Administração Pública mais adaptável, capaz de processar, interpretar e reagir rapidamente às informações que recebe, sob risco de se tornar obsoleta ou ineficaz.

Entretanto, o potencial para decisões ágeis e inovadoras convive com um fenômeno que contraria essa expectativa: o chamado apagão das canetas (Lotta e Sallum, 2021). Trata-se de um estado de letargia decisória, em que gestores públicos evitam tomar decisões de maior impacto, sobretudo as que envolvem inovação ou riscos, devido ao receio de responsabilizações, interpretações restritivas de órgãos de controle ou repercussões negativas. Socialmente, essa postura alimenta uma percepção de imobilismo, sintetizada na ideia de que “as coisas são feitas como sempre foram”. Tal percepção, além de desgastar a imagem do serviço público, reforça um ciclo de modelos mentais conservadores e defensivos, que tendem a se perpetuar.

Esse artigo busca analisar esse fenômeno não apenas como uma reação à burocracia ou à falta de vontade política, mas como um processo cognitivo e socialmente construído, que se desenrola em uma cadeia relacional envolvendo path dependence (dependência de trajetória), lock-in cognitivo e sensemaking de agentes públicos e decisores. Com base em Pierson (2000), entende-se que trajetórias institucionais não se consolidam de forma aleatória; ao contrário, elas são reforçadas por mecanismos autorreforçadores (self-reinforcing mechanisms), cuja persistência e coerência com a narrativa construída no processo de sensemaking acabam cristalizando padrões de ação. Mahoney e Thelen (2005) destacam que esses mecanismos produzem retornos crescentes, criam custos e barreiras de mudança e geram efeitos de coordenação que desencorajam desvios significativos da rota já trilhada.

Nesse contexto, foram destacados dois riscos informacionais centrais que atuam como mecanismos de reforço para trajetórias repetitivas e para a formação de modelos mentais rígidos e defensivos: (i) a falta de informações claras sobre quais condutas podem levar à responsabilização, e (ii) a ambiguidade na interpretação do conceito de “erro grosseiro”, cuja definição, introduzida na Lei 13.655/2018 (LINDB) porém ainda é aplicada de forma inconsistente, especialmente pelo Tribunal de Contas da União (Iltner, 2023). Esses riscos informacionais não apenas geram insegurança jurídica, mas também são a base para estruturação de narrativas de aversão ao risco, que operam como substrato do sensemaking.

Em uma perspectiva propositiva, o artigo apresenta um modelo analítico que busca conjugar esses riscos informacionais com a abordagem de gestão de risco prevista na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/21), especificamente por meio da matriz de risco alinhada à ISO/IEC 27005:2022 (Sharron, 2025). A proposta consiste em utilizar o exercício de descrição de consequências do tipo “se, então” para mapear, de forma detalhada, as implicações potenciais das decisões em cada macroprocesso organizacional. Tal abordagem permite não apenas prever cenários e mitigar riscos, mas também reconstruir narrativas que fundamentam o medo da penalização e das sanções, buscando oferecer segurança procedimental para decisões inovadoras.

A construção desse modelo parte do reconhecimento de que a LINDB introduziu dispositivos com potencial de path breaking — ou seja, de romper trajetórias consolidadas —, ao estabelecer, por exemplo, no artigo 20, que decisões administrativas devem considerar as consequências práticas, e no artigo 28, que a responsabilização pessoal de agentes públicos somente ocorrerá em casos de dolo ou erro grosseiro. Isso significa que, na ausência de má-fé ou de conduta flagrantemente inadequada, há espaço para uma atuação mais flexível e inovadora, especialmente em contextos de alta complexidade e incerteza. Contudo, esse potencial transformador depende de interpretação uniforme e coerente por parte de todos os atores institucionais e deve ser carregada desde o sensemaking visando quebra de paralisia e mudança dos padrões organizacionais de decisão.

Ao enfatizar a relevância dos riscos informacionais na atual conjuntura, o estudo contribui para desconstruir uma visão reducionista, segundo a qual a inércia no setor público é fruto apenas da burocracia excessiva. A análise cognitiva proposta demonstra que a inércia pode ser entendida como um ciclo vicioso: riscos informacionais não gerenciados prejudicam o sensemaking, levando a um lock-in cognitivo que, por sua vez, reforça a dependência de trajetória institucional. Nesse ciclo, a paralisia organizacional não é meramente uma disfunção, mas também uma resposta adaptativa a ambientes marcados por insegurança jurídica, desordem informacional e instabilidade normativa.

Superar esse quadro requer a melhoria das práticas de gestão de risco, especialmente no que tange ao gerenciamento de riscos informacionais. Isso envolve não apenas a adoção de metodologias formais, mas a integração da gestão de riscos ao processo decisório estratégico, garantindo que as interpretações e ações sejam documentadas, transparentes e orientadas por uma lógica consequencialista. Nessa linha, a aplicação da ISO/IEC 27005:2022 não se restringe à conformidade normativa, mas atua como habilitadora do sensemaking, fornecendo uma estrutura para que as organizações públicas construam narrativas plausíveis e baseadas em evidências, reduzindo a ambiguidade e fortalecendo a coordenação interna.

A falha no sensemaking, por outro lado, alimenta rotinas defensivas (Arangath, 2025), nas quais decisões complexas são evitadas, procedimentos antigos são mantidos por segurança e a inovação é percebida como ameaça. Esse comportamento defensivo tende a se consolidar em práticas e normas institucionais, criando barreiras adicionais para a mudança (Santos, 2012). O ambiente informacional, de imersão tecnológica e abundância informacional, acirra a complexidade na tomada de decisão. Exatamente essa complexidade é analisada por Weick (1995) como importante elemento de constituição de narrativas simplificadoras, as quais são o grande produto dos processos de sensemaking.

Dessa forma, a superação da inércia exige uma ação coordenada que envolva não apenas a revisão de marcos normativos, mas também a mudança cultural e cognitiva no interior das organizações públicas. Isso significa dizer que a gestão de risco atua como ferramenta de seletividade, para que o decisor público seja capaz de mapear o que é mais importante e as consequências de determinadas decisões e medidas que estão em mesa para serem tomadas.

Como resultados, o artigo defende que o fenômeno contemporâneo de apagão das canetas é também um fenômeno informacional. Considerando a miríade de informações de que dispõe as organizações públicas, a ênfase na gestão de risco é uma medida de seletividade e filtragem para decisões importantes, que pode vir a se consolidar como uma prática organizacional de quebra de modelos mentais de aversão à inovação e risco. Futuras pesquisas são necessárias para validar empiricamente esse modelo e para investigar como tecnologias emergentes, como inteligência artificial e

análise preditiva, podem ampliar a eficácia da gestão de riscos no setor público, consolidando uma cultura organizacional resiliente, adaptativa e inovadora

Referências

Appél, V. (2023). Segurança jurídica e normas do direito brasileiro são abordados durante oficina sobre o “apagão das canetas”. *Atricon*.

<https://atrimon.org.br/seguranca-juridica-e-normas-do-direito-brasileiro-sao-abordados-durante-oficina-sobre-o-apagao-das-canetas/>

Arangath, C. (2025, 17 de março). The psychology of resistance to change in organizations. *Neurofied*. <https://neurofied.com/the-psychology-of-resistance-to-change/>

Bernardes, M. E. B., Milagres, R., & Nelson, R. (2024). Sensemaking e rotinas em contextos de crise: Uma leitura a partir de Mary Douglas. In Instituto Franco-Brasileiro de Administração de Empresas (IFBAE), *Anais do 11º Congresso do IFBAE*. <https://www.ifbae.com/wp-content/uploads/2024/07/Sensemaking-e-Rotinas-em-Contextos-de-Crise.pdf>

Castells, M. (1999). *A sociedade em rede: A era da informação – economia, sociedade e cultura* (Vol. 1). São Paulo: Paz e Terra.

David, P. A. (1985). Clio and the economics of QWERTY. *The American Economic Review*, 75(2), 332–337.

https://www.utdallas.edu/~liebowit/knowledge_goods/david1985aer.htm

FGV Direito SP. (2022). *Aplicação dos novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União*. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-de-pesquisa_observatorio-do-tcu_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf

Floridi, L. (2014). *The fourth revolution: How the infosphere is reshaping human reality*. Oxford University Press.

Forestière, C., & Allen, C. S. (2011). The formation of cognitive locks in single party dominant regimes. *International Political Science Review*, 32(4), 380–395.

<https://doi.org/10.1177/0192512111411211>

- Geschke, D., & Kane, R. (2022, 19 de julho). Sensemaking in organizations: Reflections on Karl Weick and the making of meaning. *EPIC – Ethnographic Praxis in Industry Community*. <https://www.epicpeople.org/sensemaking-in-organizations/>
- Gico, I. de C., et al. (2021). A qualidade da informação para a tomada de decisão sob a perspectiva do sensemaking: Uma ampliação do campo. *Ciência da Informação*, 50, e205864. <https://www.scielo.br/j/ci/a/5VDbDKHSyBFgj4JYhpcJNhy/>
- Greener, I., Duignan, B., & Lotha, G. (2019). Path dependence. In *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/path-dependence>
- Ittner, T. R. (2023). A expressão “erro grosseiro” (art. 28, LINDB) na jurisprudência do TCU: Controvérsias e indefinições que fomentam a insegurança jurídica e a “Administração Pública do medo” [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Catarina]. Repositório UFSC. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/256086>
- Johnson, E. J., & Bellenzoni, W. W. (2000). *Explaining cognitive lock-in: The role of skill-based habits of use in consumer choice*. Columbia University, Center for the Decision Sciences. https://www.researchgate.net/publication/23547364_Explaining_Cognitive_Lock-in_The_Role_of_Skill-Based_Habits_of_Use_in_Consumer_Choice
- Lotta, G., & Monteiro, V. (2024). *O fenômeno do apagão das canetas: Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim: Relatório de pesquisa*. Fundação Tide Setubal; Planejamento e Orçamento Público. <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/08/O-Fenomeno-do-Apagao-das-Canetas.pdf>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2005). *Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform*. EconStor. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/19916/1/dp05-2.pdf>
- Martin, R., & Ploen, R. (2005). *Human behavior and security culture*. Hanover: Tuck School of Business at Dartmouth – Center for Digital Strategies. https://digitalstrategies.tuck.dartmouth.edu/wp-content/uploads/2016/10/Human_BehaviorUS.pdf
- Oliveira, V. G. de, & Abib, G. (2023). Risco na administração pública: Uma revisão sistemática focada em uma agenda de pesquisas futuras. *Revista de Administração Pública*, 57(6), e2022-0419. <https://www.scielo.br/j/rap/a/7R5RKH5qGrdW4YsrxCz4sJc/>

Pascoal, V. (2024). Reflexões sobre o “apagão das canetas”. *Atricon*.

<https://atrimon.org.br/reflexoes-sobre-o-apagao-das-canetas/>

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics.

American Political Science Review, 94(2), 251–267.

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/download/8649473/16028/27945>

Santos, R. A. S. dos. (2012). Desvendando a inércia administrativa em uma organização pública: A perda de conhecimento como um fator prejudicial. *Revista da UNIFA*,

25(30), 70–79. <https://revistadaunifa.fab.mil.br/index.php/reunifa/article/view/693>

Sharron, M. (2025, 4 de julho). What is ISO/IEC 27005 and the security risk management

standard. *ISMS.online*. <https://www.isms.online/iso-27005/>

Thelen, K. (2003). *Can path dependence explain institutional change?* Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG Discussion Paper 05/2).

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/19916/1/dp05-2.pdf>

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.