

OS NUDGES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO BRASILEIRO

NUDGES AND PUBLIC POLICIES IN THE BRAZILIAN STATE

André Studart Leitão¹
Natália Ribeiro Machado Vilar²
Zélia Luiza Pierdoná³

RESUMO

O presente artigo faz uma análise sobre os *nudges*, a partir das contribuições da economia comportamental e da neurociência, sob a perspectiva de que nem sempre as decisões humanas são tomadas de forma lógica e racional. Para tanto, serão avaliados alguns desvios e vieses cognitivos relacionados à complexidade humana, com o intuito de compreender como uma melhor arquitetura de escolhas pode influenciar no comportamento e no processo decisório das pessoas. Também será analisado o mecanismo de aplicação dos *nudges*, levando-se em conta a filosofia paternalista libertária proposta por Richard Thaler e Cass Sunstein. Serão feitas, ainda, algumas considerações sobre a possibilidade de implementação dos *nudges*, de acordo com a realidade e o ordenamento jurídico brasileiro, a fim de se verificar a viabilidade de sua aplicação na realização de políticas públicas no Brasil. Por fim, serão analisados alguns casos concretos nos quais a técnica de *nudge* já foi implementada no Estado Brasileiro.

Palavras-chaves: Economia comportamental. Arquitetura de escolhas. *Nudge*. Paternalismo Políticas públicas.

¹ Mestre e Doutor em Direito (PUC-SP). Pós-doutor em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie e Universidade de Fortaleza). Pós-doutorando em Direito pelo Mediterranean International Centre for Human Rights Research. Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unichristus. Professor no curso de graduação em Direito da FBUi. Procurador Federal. E-mail: andrestudart@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9681-943X>.

² Mestre em Direito pela Unichristus. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela FADISP. Advogada da União. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0546-1768>.

³ Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico e da Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Estágio de Pós-Doutorado na Universidade Complutense de Madri. Procuradora Regional da República. E-mail: zelia.pierdona@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3162-1614>.

ABSTRACT

This paper purpose to analyzes nudges technique, based on the contributions of behavioral science and neuroscience, from the perspective that human decisions are not always made logically and rationally. To this end, some behavioral biases will be examined in order to understand how a better choice architecture may influence people's behavior and decision making. The nudge technique will also be analyzed, taking into account the *libertarian paternalistic* philosophy proposed by Richard Thaler and Cass Sunstein. Some considerations will be made about the possibility of implementing nudges, according to the Brazil's reality and legal order, in purpose to verify the applying of nudges by the Brazil's government. Finally, some public policy will be analyzed in which the nudge technique has already been implemented in the Brazilian State.

Keywords: Behavioral economics. Choice architecture. Nudge. Paternalism. Public policy.

1 INTRODUÇÃO

O estudo da psicologia e da economia comportamental vem florescendo e ampliando, cada vez mais, seu alcance às mais diversas ciências sociais, por levar em consideração as complexidades humanas, com suas limitações e vieses cognitivos.

Na conjuntura da sociedade moderna, tem-se ampliado o espectro de situações que demandam os mais diversos tipos de escolhas por parte das pessoas. Por outro lado, pesquisas concluem que as escolhas não costumam ser realizadas de forma tão racional e coerente. O fato é que, afinal, a ideia de que “cada um sabe o que é melhor para si” nem sempre é verdadeira.

Os autores Richard Thaler e Cass Sunstein publicaram o livro “*Nudge: o empurrão para a escolha certa*”, no qual sugerem que as pessoas poderiam tomar decisões melhores se fossem influenciadas por “pequenos empurrões”, os chamados *nudges*, criados a partir de uma arquitetura de escolhas em torno do real comportamento das pessoas.

O presente artigo faz uma análise dessa técnica a partir das contribuições da economia comportamental e da neurociência, enfrentando, ainda, a possibilidade de implementação desse mecanismo de *nudging* para a realização de políticas públicas pelo Estado Brasileiro, com análise de alguns casos.

A metodologia empregada neste artigo é qualitativa, baseada na análise de documentos, dados disponíveis em sítios de consulta pública e em bibliografia especializada.

2 CAPITÃO SPOCK VERSUS HOMER SIMPSON

Na famosa série *Star Trek*, o *Capitão Spock* é um personagem conhecido por sua natureza reflexiva, imperturbável, lógica e analítica, que repreende as emoções. Ele é a representação da racionalidade. Na série *The Big Bang Theory*, *Sheldon Cooper* é um cientista físico superinteligente, mas um tanto arrogante, comparado a um robô, devido à sua atitude indiferente às emoções humanas de seus amigos. *Sheldon Cooper* é fã do *Capitão Spock*.

Por outro lado, *Homer Simpson* é o incompetente, preguiçoso, irresponsável, ignorante, desastrado, guloso, mas adorável patriarca de uma família, na célebre série *Simpsons*. Ele é exatamente o contrário do Capitão Spock e de Sheldon Cooper.

Os personagens Capitão Spock e Homer Simpson foram utilizados pelos autores como referenciais, para explicarem os sistemas automático e reflexivo.

Os referidos sistemas têm sido alvo de estudo de psicólogos e neurocientistas, que têm concordado sobre alguns aspectos do funcionamento do cérebro, para entender as aparentes contradições sobre o pensamento humano. De acordo com essa abordagem, pode-se falar em dois tipos de pensamento: um intuitivo e automático, e outro reflexivo e racional.

É possível dizer que o “Sistema Automático” é aquele que expressa a ideia de instinto, usado quando se precisa de respostas rápidas ou em atividades repetitivas. Quando se responde à pergunta “qual o seu nome” e quando se faz o caminho até em casa, usa-se o “Sistema Automático”. Ele não está associado à ideia de “pensamento”.

Diferentemente é o “Sistema Reflexivo”, que está justamente vinculado ao raciocínio premeditado e consciente. Ele é utilizado quando se é indagado sobre uma questão difícil, como uma operação matemática complexa.

Richard Thaler e Cass Sunstein inovaram ao utilizar as expressões “Econs” e “Humanos”, para se referirem aos estereótipos desses sistemas de pensamento.

O “Homo economicus”, ou homem econômico, manifesta a imagem teórica do ser humano criada por economistas como modelos de agente racional, como se os indivíduos sempre pensassem e tomassem decisões de forma correta e coerente. Assim, o “Econ” é aquele indivíduo que, cumulativamente, pensa como Albert Einstein, tem a memória de um computador e a força de vontade de Mahatma Gandhi.

No entanto, as pessoas comuns não são assim, pois têm dificuldade de fazer divisões complexas, deixam-se levar pela gula, esquecem datas importantes, ficam de ressaca e não economizam dinheiro suficiente para a aposentadoria. Essas pessoas reais não são da espécie imaginária “Homo economicus”, mas são da espécie real Homo sapiens. A propósito, não custa lembrar que o Capital Spok é um ser híbrido, resultado da relação entre uma humana terráquea e um alienígena da raça “vulcana”.

Humanos, na verdade, apresentam um comportamento “desviante” (misbehave), tendo em vista que suas ações não condizem com o padrão idealizado das criaturas ficcionais que habitam os modelos econômicos. E não há nada de errado com as pessoas; na verdade, o problema está no modelo da teoria econômica, que substitui o Homo sapiens por uma criatura ficcional denominada “Homo economicus”, o “Econ”.

Aliás, como verificado pelo Dr. Bacamarte, na obra “O Alienista”, de Machado de Assis, em regra, as pessoas apresentam desvios de personalidade e não seguem um padrão estável e perfeito de comportamento, motivo pelo qual o protagonista, um médico dedicado ao estudo da psique humana, concluiu ser louco justamente aquele que mantém regularidade em suas ações, de modo que deveria ser admitido como normal e exemplar o desequilíbrio das faculdades e, como hipóteses patológicas, os casos em que aquele equilíbrio fosse ininterrupto

Portanto, ao contrário dos imaginários “Econs”, os humanos cometem inúmeros desvios e desequilíbrios na forma de pensar e agir, bem como são bastante influenciados por seus prazeres e emoções. Por essa razão, as premissas sobre as quais a teoria econômica moderna se fundamenta são falhas, porque seu ponto de partida é o de que pessoas agem conforme uma equação perfeita entre otimização, equilíbrio e imparcialidade.

É interessante observar, contudo, que nem Adam Smith, o pai do pensamento econômico, partiu dessa premissa. Antes do clássico “A riqueza das nações”, ele escreveu um livro dedicado às paixões humanas, tema que não aparece em nenhum texto de economia, afinal os “Econs” não têm paixões. Apesar disso, o modelo de comportamento econômico formulado a partir de uma sociedade de “Econs” prosperou, e, além disso, elevou a economia ao pedestal de influência que hoje exerce.

Essa influência da economia foi registrada por Michael Sandel, em “O que o Dinheiro não compra”, no qual apontou o triunfalismo do mercado e a constante ascendência do raciocínio mercadológico em nossa sociedade, tornando-se a economia um verdadeiro domínio imperial.

É nesse contexto que floresce a economia comportamental, que reconhece a existência de pessoas comuns, em sua complexidade humana, com suas falibilidades e crenças, que cometem inúmeros desvios na forma de pensar e agir.

Desse modo, as escolhas humanas, desde as simples opções do dia-a-dia até os mais relevantes desígnios da vida, são tomadas a partir de atalhos mentais, baseadas em informações limitadas, influenciadas por diversos vieses cognitivos, além de serem suggestionadas por tendências e hábitos. Portanto, não são tomadas de acordo com uma equação perfeita de racionalidade, coerência, equilíbrio e imparcialidade.

Na verdade, centenas de estudos concluíram que, em regra, as pessoas não tomam boas decisões, devido a essas falhas, tendências e vieses, como, por exemplo, o “viés do status quo”, uma versão rebuscada do que se entente por inércia.

David Eagleman sustenta que a ideia de escolha é apenas uma ilusão, pois as decisões são tomadas antes mesmo de serem apropriadas pela consciência.

Com base nessas novas premissas é que Richard Thaler e Cass Sunstein sugerem que decisões tidas como inadequadas poderiam ser influenciadas por “empurrõezinhos” para opções melhores, os chamados nudges, que seriam criados a partir de uma arquitetura de escolhas em torno do real comportamento das pessoas.

Os referidos autores propõem que, a partir dessa boa arquitetura de escolhas, os Homers Simpsons que vivem entre nós (e dentro de nós) poderiam ser positivamente influenciados a ter uma vida mais fácil, segura e saudável, caso fosse possível confiar no “Sistema Automático.

3 O EMPURRÃO PARA A ESCOLHA CERTA

Como visto, enquanto a economia moderna tem como ponto de partida a ideia de que as pessoas decidem de maneira lógica e racional, a economia comportamental considera as

complexidades humanas no processo de tomada de decisões, como os desvios, os limites cognitivos, as tendências e os hábitos.

Portanto, de acordo com vários fatos comprovados pelas ciências sociais, em muitos casos, as pessoas tomam decisões muito ruins, as quais não tomariam se gozassem de total autocontrole, se estivessem sempre prestando atenção, se dispusessem de todas as informações necessárias e se usufruíssem de capacidades cognitivas ilimitadas.

A palavra nudge, de origem inglesa, que significa “cutucada” ou “empurrão”, é uma metáfora utilizada com o intuito de descrever uma persuasão ou um encorajamento para tomada de decisões melhores.

Desse modo, como sugerido por Richard Thaler e Cass Sunstein, os nudges podem ser criados a partir de uma arquitetura de escolhas que contribua para a sociedade, ao desenhar ambientes mais amigáveis para a tomada de decisões, considerando o comportamento real das pessoas.

A arquitetura de escolhas é a forma como se apresentam as opções disponíveis aos usuários. Um arquiteto de escolhas tem a responsabilidade de organizar o contexto no qual as pessoas tomam decisões.

Para ilustrar como funciona a arquitetura de escolhas, é dado o exemplo de uma pesquisa realizada em alguns refeitórios escolares. Confirmou-se que a estrutura de disposição das opções alimentares influencia na dieta dos estudantes: os alimentos mais visíveis e apresentados como primeira opção têm um aumento de consumo. Assim, dependendo da forma de exposição dos itens, pode-se estimular o consumo de alimentos mais ou menos saudáveis pelos estudantes.

Destarte, os arquitetos de escolhas identificam e promovem decisões que esperam que as pessoas tomem, de modo que, conscientemente, as induzem a seguir caminhos considerados melhores. Esse estímulo, chamado nudge, é qualquer aspecto da arquitetura de escolhas que seja capaz de mudar o comportamento das pessoas, sem proibir qualquer opção e sem alterações significativas de incentivos econômicos. Um nudge não pode ser uma ordem. Colocar frutas e vegetais em posição de destaque nos refeitórios escolares é um exemplo de nudge; proibir junk food, não. Além disso, um nudge deve ser um obstáculo facilmente superado, sem custos

significativos ou sacrifícios.

Para compreensão da arquitetura de escolhas é fundamental ter como premissa a noção de que “tudo é importante”, e que não existe uma “conjuntura neutra”.

Assim, se hambúrgueres e batatas fritas forem apresentados de forma mais visível como a primeira opção do cardápio, haverá um aumento de seu consumo. Ao contrário, se vegetais e frutas estiverem mais visíveis e forem as primeiras opções, eles serão mais consumidos. Portanto, no caso dos refeitórios, um nudge para estimular uma alimentação saudável nas escolas seria a apresentação de alimentos saudáveis de forma mais visível e destacada.

Outro exemplo criativo é o caso dos banheiros masculinos do aeroporto Schiphol, em Amsterdam, onde foram colocadas imagens de uma mosca preta nos urinóis, a fim de facilitar a mira dos senhores desatentos. Nesse caso, constatou-se que a mosca falsa reduziu em 80% a quantidade de urina que caía fora do mictório.

As desanimadoras imagens de advertências dos efeitos nocivos nos maços de cigarro também são uma espécie de nudge de desencorajamento.

Os referidos autores esclarecem que se trata de uma abordagem paternalista-libertária. Isso porque, apesar de ser uma forma de intervenção (pois influencia a tomada de decisão), o nudge preserva a liberdade de escolha, afinal deixa o indivíduo livre para decidir como quiser. O adjetivo “libertário” qualifica o substantivo “paternalista. Se, por um lado, as pessoas devem ter plena possibilidade de seguirem o caminho que desejarem, sem obstáculos, por outro lado, os arquitetos de escolha têm legitimidade para tentar influenciar e direcionar o comportamento das pessoas, de forma consciente, para que elas façam escolhas melhores .

Com efeito, os nudges induzem, mas não proíbem ou envolvem obrigações ou custos significativos. Nos exemplos citados, é possível dar três passos a mais para escolher o junk food, em vez dos vegetais e das frutas; o uso do cigarro não é proibido; e ninguém vai levar uma multa porque não acertou a mosca no alvo.

Um nudge também não pode envolver sanções. Em “O que o dinheiro não compra”, Michael Sandel relata um interessante fato que envolveu a obrigação de pagamento de multa para os pais que se atrasassem em buscar seus filhos em creches de Israel. O objetivo das creches

com a instituição das multas era diminuir os atrasos. Porém, o que de fato aconteceu foi o contrário (efeito rebote). Ao invés de estimular a pontualidade, os pais passaram a atrasar mais, pois a nova regra foi interpretada como uma possibilidade de “pagar” pelo atraso. Esse tipo de estímulo não pode ser considerado um nudge porque envolve uma sanção por uma ação não realizada.

Note-se que os nudges preservam a liberdade. Não se contesta esse valor, conquanto a vida humana seja considerada mais complexa para os economistas comportamentais do que para os adeptos ferrenhos da racionalidade humana. Ora, nenhum economista comportamental se mostrará favorável a um Estado que obrigue os cidadãos a comer de forma saudável ou a assistir somente programas de televisão educativos. Por outro lado, a liberdade tem um custo, que é suportado não apenas pelos indivíduos que fazem escolhas ruins, mas também pela sociedade, quando o Estado tem a obrigação de socorrê-los.

Assim, nudges são soluções criativas para a aparente contradição de como ajudar alguém a realizar uma boa escolha, sem, contudo, restringir a sua liberdade. Nesse sentido é que o Estado e outras instituições podem dar um “empurrão”, para que as pessoas tomem decisões que sirvam a seus próprios interesses a longo prazo.

Outro exemplo interessante de nudge estatal consiste no ingresso automático em um plano de aposentadoria (“default”). O argumento de que isso pode afetar a liberdade de escolha de alguém fica bastante enfraquecido, quando tudo que a pessoa precisa fazer é ticar um campo e excluir a proposta padrão. Essa arquitetura de escolhas promove um enquadramento da decisão do indivíduo. O “empurrão” (opção automática padrão) está baseado na psicologia e é percebido pelo indivíduo como a “escolha normal”. Assim, para desviar dessa “escolha normal”, o interessado deverá agir, deliberar, responsabilizar-se pela mudança e por um eventual arrependimento, ao contrário de simplesmente não fazer nada e deixar a opção padrão. Certamente, esse foi o escopo da alteração do §2º do art. 1º da Lei 12.618/2012. De acordo com a novel redação, a opção padrão passou a ser o ingresso automático do servidor público na previdência complementar, conforme se verifica abaixo:

Art. 1º. (...)

§ 2º Os servidores e os membros referidos no *caput* deste artigo com remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, que venham a ingressar no serviço público a partir do início da vigência do regime de previdência complementar de que trata esta Lei, serão automaticamente inscritos no respectivo plano de previdência complementar desde a data de entrada em exercício. (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015).

§ 3º Fica assegurado ao participante o direito de requerer, a qualquer tempo, o cancelamento de sua inscrição, nos termos do regulamento do plano de benefícios. (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015).

Ao estabelecer uma opção automática padrão, esse tipo de arquitetura de escolha exige que o indivíduo se responsabilize por eventual mudança. Porém, a análise comportamental não fica limitada ao viés do status quo. Existe ainda outro instrumento poderoso: a aversão à perda. De acordo com Richard Thaler, “o fato de uma perda doer mais do que o prazer de um ganho equivalente é chamado de aversão à perda. Esta se tornou a ferramenta individual mais poderosa no arsenal do economista comportamental”.

Efetivamente, foi diagnosticado que, em regra, “a tristeza de perder algo é duas vezes maior que a felicidade de ganhar a mesma coisa”. Estudos também demonstraram que o sentimento de tristeza pela perda de um bem é maior do que o sentimento de felicidade ao se adquirir a mesma coisa. Assim, a aversão à perda e a inércia se retroalimentam, porque o medo da perda gera o sentimento de se conservar o estado das coisas. Segundo os autores, “se você reluta em abrir mão do que possui porque não deseja perder, acaba rejeitando trocas que teria feito numa situação diferente” . Logo, a aversão à perda faz com que as pessoas evitem mudanças mesmo quando são de seu interesse.

Nesse sentido, a aversão à perda agrava a inércia, tendo em vista a propensão das pessoas a manterem a situação em que se encontram. Portanto, em regra, depois de feita a escolha do valor da contribuição mensal do plano de previdência complementar, a tendência é esquecer o assunto. Com isso as opções-padrão, como a escolha do regime de previdência complementar, podem ser ferramentas poderosas, para afastar a inércia e o sentimento de aversão à perda.

Assim, as contribuições da psicologia, da economia comportamental e da neurociência não podem ser ignoradas pelas ciências sociais, como o Direito, a Política e a Sociologia, porque

lidam diretamente com o comportamento humano e a interação do homem na sociedade.

Uma visão mais realista da dinâmica social, com adoção dos mencionados estudos da ciência comportamental, exige que se abandonem algumas ilusões utilizadas como pressupostos, especialmente no que diz respeito à racionalidade dos seres humanos, o que promoverá um inegável ganho sistêmico em incorporar tantas complexidades quanto possível.

Por outro lado, a utilização da economia comportamental para a implementação de escolhas públicas, em situações nas quais o Estado sugere determinada conduta, parece privilegiar o pluralismo.

Deve-se ponderar que uma ação estatal desenvolvida com estratégias comportamentais, eventualmente, pode ser identificada como controladora ou manipuladora. Por essa razão, é necessário que as manifestações estatais sejam transparentes e respeitem a liberdade, para que não restem prejudicadas a cidadania e a democracia. Com isso, quer-se dizer que os nudges não devem ser isentos de controle, afinal, na qualidade de atos administrativos, precisam estar em conformidade com os princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, com a finalidade de preservar ao máximo a autonomia dos cidadãos, os nudges arquitetados pelo Estado devem ser publicados de forma explícita (nunca de modo oculto). Essa transparência possibilita, a um só tempo, a opinião pública e o debate democrático.

Isso não significa defender a obrigatoriedade de o Estado informar, por meio de campanha publicitária, que está se valendo da ferramenta de um nudge. Contudo, é importante a existência de motivação e do registro da atuação pública, o que, diga-se de passagem, é sempre imprescindível para quaisquer atos administrativos, de modo a viabilizar a eventual fiscalização e controle pelos meios próprios.

No Brasil, a classificação dos atos administrativos envolve o grau de liberdade do agente que o realiza. O ato administrativo vinculado é aquele cujo agente tem sua atuação limitada e restrita aos aspectos previstos em lei, sem nenhuma margem para deliberação ou valoração subjetiva. Diferentemente, é o ato administrativo discricionário, ao qual a própria lei autoriza uma margem de liberdade para a atuação do agente.

O nudge se enquadra como um ato administrativo discricionário, devendo, como

qualquer outro ato administrativo, conter os seguintes elementos de validade: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, conforme se extrai da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Deve-se, ainda, fazer mais um registro: não se pode confundir nudges com sludges. Enquanto os nudges funcionam como empurrões que estimulam o indivíduo a tomar uma decisão melhor, o sludge, que significa “lodo” em inglês, seria exatamente o contrário: um empurrão para uma decisão pior.

O termo sludge foi cunhado por Richard Thaler. Ele explica que o objetivo do nudge é que a arquitetura de escolhas ajude as pessoas, de acordo com seu próprio julgamento, a fazerem boas opções. No entanto, se houver um propósito essencialmente maléfico, essa ação se torna um sludge, pois estimula as pessoas a fazerem escolhas ruins. Isso explica a expressão sludge (“lodo”), porque a tomada de decisão se torna turva.

Para Thaler, o sludge pode ter duas formas: desencorajar pessoas a reivindicarem um direito (um desconto ou um crédito fiscal, por exemplo) ou pode incentivar um comportamento autodestrutivo (como investir em um negócio “bom demais para ser verdade”, por exemplo) .

Em um trabalho sobre o tema, Cass Sunstein esclarece que os sludges podem ser usados de forma negativamente oportuna por marqueteiros espertos que buscam dar aos consumidores a impressão de que estão fazendo um excelente negócio, mas que, na verdade, não estão. Embora o autor acredite que servidores e agentes públicos não procurem agir de modo oportunista, eles atuam conforme valores e compromissos políticos, e podem não compreender que afetarão negativamente as pessoas que buscam ajudar.

Cass Sunstein alerta, ainda, sobre como o excesso de regulamentação e a burocracia estatal desnecessária podem se tornar um sludge na vida das pessoas, desestimulando o acesso a direitos e ações que poderiam ser benéficas à população, especialmente porque, no geral, as pessoas restam limitadas a vieses comportamentais, como a inércia e o excesso de otimismo.

Assim, Sunstein defende a ideia de que o excesso de regulamentação e burocracia, embora possam trazer algum benefício, não justificam seus custos, pois o tempo é um bem precioso, razão pela qual devem os funcionários públicos encontrar uma maneira de não o

suprimir das pessoas de modo desnecessário.

Por todas essas razões, entende-se que os nudges, especialmente os estatais, devem estar em conformidade com os princípios constitucionais e administrativos, sendo realizados de forma transparente e passível de controle pelos meios próprios.

4 NUDGES NO BRASIL

No tópico anterior, verificou-se que os nudges são mecanismos baseados na economia comportamental, com o fim de promover uma melhor tomada de decisão pelas pessoas.

Salientou-se que não se podem ignorar as contribuições da psicologia, da economia comportamental e da neurociência, devendo-se abandonar algumas ilusões relacionadas à racionalidade, comumente apresentadas como pressuposto das ações humanas.

De fato, as complexidades humanas, com seus desvios e limites cognitivos, tendências e hábitos, devem ser levadas em consideração, e uma melhor arquitetura de escolhas pode contribuir para a sociedade, ao desenhar ambientes mais amigáveis para a tomada de decisões.

Registre-se, ainda, que as sociedades modernas, com todos os seus riscos, ampliam o espectro de situações, decisões e medo das pessoas. A liberdade de escolha é acompanhada de riscos, que podem ser considerados insustentáveis. O medo da derrota pode ser paralisante para a capacidade de enfrentar os desafios da vida diariamente testada.

A hipermodernidade é instável, oscilante e varia conforme os acontecimentos e circunstâncias. “A sensação de confiança se desinstitucionalizou, desregulamentou-se, só se manifestando na forma de variações extremas”.

Toda essa conjuntura social agrava a confiança das pessoas, e não se pode negar que o modo de vida hipermoderno amplia o espectro de situações que demandam os mais diversos tipos de escolhas por parte das pessoas.

A propósito, Anthony Giddens se dedicou a refletir sobre a ausência de confiança

como resultado da modernidade, na medida em que, tradicionalmente, o risco estava atrelado a um modo de viver, arriscado e perigoso, enquanto na modernidade, o risco passou a fazer parte do cotidiano das pessoas:

Em condições de modernidade, a confiança existe no contexto de: (a) a consciência geral de que a atividade humana — incluindo nesta expressão o impacto da tecnologia sobre o mundo material — é criada socialmente, e não dada pela natureza das coisas ou por influência divina; (b) o escopo transformativo amplamente aumentado da ação humana, levado a cabo pelo caráter dinâmico das instituições sociais modernas.

O conceito de risco substitui o de *fortuna*, mas isto não porque os agentes nos tempos pré-modernos não pudessem distinguir entre risco e perigo. Isto representa, pelo contrário, uma alteração na percepção da determinação e da contingência, de forma que os imperativos morais humanos, as causas naturais e o acaso passam a reinar no lugar das cosmologias religiosas. A ideia de acaso, em seus sentidos modernos, emerge ao mesmo tempo que a de risco.

Anthony Giddens afirma, ainda: “diz-se que a confiança é ‘um dispositivo para se lidar com a liberdade dos outros’, mas a condição principal de requisitos para a confiança não é a falta de poder, mas falta de informação plena”. Assim, como, no contexto da modernidade, não é possível conhecer plenamente todas as informações, o indivíduo precisa confiar que o arquiteto de escolhas o guie para a direção certa.

Portanto, diante do contexto de instabilidade social e dos avanços nos estudos acerca do comportamento humano, com mais razão legitima-se que os governos adotem ações que facilitem o processo de decisão na vida das pessoas.

A propósito, registre-se que o governo britânico criou um setor cujo objetivo é aplicar os princípios da ciência comportamental. O nome oficial dessa unidade é “Behavioural Insight Team”, mas ela é conhecida como “Nudge Unit”, e o consultor dessa equipe é Richard Thaler. Nos Estados Unidos, o presidente Barack Obama convidou Cass Sunstein para servir como gestor do “Office of Information and Regulatory Affairs”, onde pôde aplicar as lições da psicologia e da economia comportamental às agências do governo norte-americano.

Além disso, não se pode falar em política pública neutra porque se trata de ações e

programas governamentais desenvolvidos pelo Estado e destinados à garantia do bem-estar da população.

Assim, considerando que “tudo é importante” e que não existe uma “conjuntura neutra” ; considerando, ainda, que as políticas públicas não são neutras e que qualquer formulação de programa, seja ele aleatoriamente lançado ou detalhadamente concebido, promove uma estrutura, acidental ou planejada, na apresentação das opções disponíveis (o que necessariamente influenciará nas ações e decisões das pessoas), o ideal é que o Estado delinear a melhor arquitetura de escolhas possível aos seus cidadãos.

No caso do Brasil, é de se registrar que se trata de um país de democracia complexa e multifacetada, sendo a Constituição de 1988 pródiga em direitos individuais e coletivos, o que exige um extenso (e porque não dizer irrealizável) rol de políticas públicas.

No contexto de viabilização das políticas públicas, os nudges podem ser considerados vantajosos na medida que aprimoraram a possibilidade de regulação, sem imposição ou restrição de direitos.

Conforme já salientado, Richard Thaler e Cass Sunstein defendem que os nudges são mecanismos de uma filosofia paternalista libertária porque prezam pela liberdade de escolha. Os referidos autores levam a sério a questão da liberdade de escolha, porque entendem que se deve procurar criar políticas que a preservem ou ampliem. Portanto, as pessoas devem ter liberdade de escolha, sem que lhes sejam criados sacrifícios para isso. Entretanto, os arquitetos de escolha, no setor público ou privado, têm legitimidade para tentar influenciar o comportamento das pessoas, de forma consciente, para que elas façam escolhas que melhorem sua vida.

Cabe aqui uma breve reflexão a respeito da expressão “melhorem a sua vida”, acima utilizada, que pode ser entendida, nesse contexto, como um conceito jurídico indeterminado, tendo em vista o seu conteúdo impreciso, que, mesmo com zonas de delimitação clara, também ostenta zonas cinzentas de interpretação e alto grau de indeterminação. Reitera-se o dever de obediência às regras de direito administrativo brasileiro, merecendo especial enfoque a necessidade de atenção aos elementos do ato administrativo (competência, forma, objeto, finalidade e motivo) e a adequada motivação, bem como o dever de transparência, tudo devidamente registrado e passível de fiscalização e controle.

Não se pode desconsiderar, ainda, que o Estado brasileiro adota uma postura extremamente assistencialista, como segurador universal dos infortúnios de seus cidadãos, muitas vezes, até mesmo independentemente de pagamento de qualquer tributo direto, como, por exemplo, a percepção de alguns benefícios sociais, como o benefício assistencial de prestação continuada devido aos idosos e às pessoas com deficiência, o seguro defeso ao pescador artesanal, o bolsa-família, além do Sistema Único de Saúde, de acesso integral, universal e gratuito para toda população do País, desde a atenção básica até o transplante de órgãos.

Portanto, ainda com mais razão, parece o Estado brasileiro ter legitimidade para adoção de uma política paternalista-libertária, tendo em vista que o modelo que segue é aquele no qual toda sociedade arca com as opções feitas pelos cidadãos.

Além disso, os nudges têm baixo custo em relação ao grau de efetividade, por envolver a adoção de medidas simples e criativas. Esse ponto é de extrema importância, especialmente no contexto da crise orçamentária que atravessa o Estado Brasileiro. Apurou-se um déficit fiscal de 159 bilhões de reais no orçamento público federal para os anos de 2017 e 2018, o que justificou um novo regime fiscal inaugurado pela Emenda Constitucional 95, promulgada com o objetivo de controlar gastos públicos no âmbito federal.

Da forma como apresentado, não se verifica qualquer impedimento legal à utilização de nudges pelo Estado brasileiro. Ao contrário, a sua implementação é uma opção inteligente, revolucionária e econômica no que diz respeito à adoção de políticas públicas e realização de direitos.

A seguir, passa-se a análise de alguns nudges interessantes e criativos já utilizados pelo poder público no Brasil.

4.1 SAL NAS MESAS EM BELO HORIZONTE

O Município de Belo Horizonte, por meio da Lei nº 10.982/2016, proibiu que bares, lanchonetes e restaurantes deixem recipientes com sal (sachês ou saleiros) sobre as mesas e balcões.

A medida busca diminuir o consumo de sal pela população, no nítido intuito de proteger a saúde das pessoas, devido à potencialidade de danos decorrentes do consumo excessivo de sal, como a

hipertensão arterial.

Perceba-se que, embora envolva uma medida proibitiva relativamente à exposição de recipientes contendo sal, não há qualquer proibição sobre a sua utilização, pois, se o cliente desejar consumi-lo, basta solicitar ao estabelecimento, que poderá fornecer em embalagens individuais (sachês).

A referida medida trabalha a partir de alguns vieses cognitivos e leva em conta as más escolhas. De fato, a maioria das pessoas sabem que o uso de sal excessivo é prejudicial à saúde.

Porém, mesmo assim, decidem salgar mais a comida, talvez por ignorância em relação aos efeitos disso a longo prazo em sua saúde, por não vislumbrarem um feedback a curto prazo, ou talvez porque subestimam as consequências danosas, por excesso de otimismo. Pode ser, ainda, que essa escolha se dê somente devido a maus hábitos e tendências.

De toda forma, a medida utiliza a premissa do “viés do status quo”, tendo em vista que o cliente precisará superar sua inércia e solicitar o sal ao estabelecimento, dificultando o acesso ao item danoso.

Esse nudge é simples, criativo, de baixo custo e favorece a prática alimentar mais saudável das pessoas.

4.2 DOAÇÃO DE MEDULA ÓSSEA E ISENÇÃO EM TAXA DE INSCRIÇÃO E ISENÇÃO EMM TAXA DE INSCRIÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO FEDERAL

Passou a valer, a partir de maio de 2018, uma regra que isenta os doadores de medula óssea do pagamento de taxa de inscrição de concurso público federal. Essa previsão foi estabelecida pela Lei nº 13.656/2018.

A isenção é destinada aos doadores de medula óssea, em entidades reconhecidas pelo Ministério da Saúde, e vale para os concursos públicos em órgãos da administração pública direta e indireta da União. O edital do concurso informará sobre as condições da referida isenção, e o cumprimento dos requisitos deverá ser comprovado pelo candidato no momento da inscrição.

O transplante de medula óssea pode beneficiar o tratamento de cerca de oitenta doenças, e o doador ideal (irmão compatível) só está disponível em cerca de 25% das famílias brasileiras, de modo que, para 75% dos pacientes, é necessário identificar um doador alternativo a partir

dos registros de doadores voluntários, bancos públicos de sangue de cordão umbilical ou familiares parcialmente compatíveis.

Essa ação pode ser enquadrada como um nudge cujo intuito é incentivar a doação de medula óssea. Trata-se de medida simples, sem necessidade de grandes investimentos. Além disso, embora seja um estímulo que possa ser decisivo para a decisão de doar, não há qualquer interferência na liberdade de escolha das pessoas (no caso, dos candidatos a concurso público) que não desejem fazer doação.

4.3 FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA INSTALAÇÃO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS

Em 27 de setembro de 2018, o Governo Federal, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, criou uma linha de crédito especial para a instalação de energias renováveis. Esse financiamento pode ser utilizado para pessoas físicas e microempresas para instalações de energias renováveis, e o seu principal diferencial é a redução da taxa de juros.

O investimento foi de R\$ 228 milhões de reais provenientes do Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), vinculado ao então Ministério do Meio Ambiente (MMA). Trata-se de um instrumento da “Política Nacional sobre Mudança do Clima” e tem como finalidade o financiamento de projetos, estudos e empreendimentos voltados para a redução de emissões de gases de efeito estufa e para a adaptação aos efeitos da mudança do clima.

A medida reflete uma política pública de consolidação do atendimento do Brasil ao compromisso de combate à mudança do clima, para estimular uma economia de baixo carbono, bem como permitir que as pessoas tenham acesso à energia de qualidade, limpa e a um preço justo.

A expectativa dessa medida é aquecer o mercado de energia renovável e promover até 18 mil instalações de painéis solares em pequenas propriedades, principalmente nas zonas rurais, considerando um custo médio de R\$ 15 mil a R\$ 25 mil. Essa linha de crédito tem como objetivo contribuir para a expansão da cadeia produtiva de energia fotovoltaica no Brasil.

Trata-se de um nudge com nítido objetivo de estimular o acesso à energia de qualidade, limpa e a preço justo, e, embora envolva significativo investimento orçamentário do Governo Federal, a medida, além de integrar propriedades isoladas ao sistema energético, tem o potencial de gerar renda em serviços de instalação e manutenção dos equipamentos. “Estudos mostram que a cadeia produtiva de energia solar pode ser até três vezes maior comparativamente do que a de combustível fóssil”, explicou o então ministro do Meio Ambiente.

Por outro lado, não se trata de medida regulatória ou impositiva, mas libertária. De fato, geralmente, os governos tentam proteger o meio ambiente e controlar os efeitos negativos da poluição por meio de regulações no estilo “comando e controle”, descartando a livre escolha, mas os incentivos econômicos apresentam um forte elemento libertário.

Em relação à preservação do meio ambiente, ademais, as pessoas não recebem um feedback das consequências ambientais de suas ações, de modo que gastam energia sem ter noção dos custos pessoais e sociais dessa atitude. Por isso, é adequado tratar os problemas ambientais por intermédio de uma boa arquitetura de escolhas e com abordagens baseadas em incentivos, o que, além de mais eficiente e eficaz, aumenta a liberdade de escolha.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, demonstrou-se que a economia tradicional parte do pressuposto de que decisões são tomadas de forma lógica e racional, enquanto a economia comportamental considera as complexidades humanas (seus desvios e limites cognitivos, tendências e hábitos).

Sustentou-se que, de acordo com vários fatos comprovados pelas ciências sociais, as pessoas costumam tomar decisões muito ruins, que não tomariam se gozassem de total autocontrole, se estivessem sempre prestando atenção, se dispusessem de todas as informações necessárias e se usufruíssem de capacidades cognitivas ilimitadas.

Com base nessas novas premissas, Richard Thaler e Cass Sunstein, autores de “Nudge: *o empurrão para a escolha certa*”, sugerem que decisões tidas como inadequadas poderiam ser influenciadas por “pequenos empurrões” para opções melhores, os chamados *nudges*, que seriam criados a partir de uma arquitetura de escolhas em torno do real comportamento das pessoas.

Os referidos autores cunharam as expressões “Econs” e “Humanos”. Os “Econs” retratam os imaginários seres humanos, criados por economistas, como modelos de agente racional, como se os indivíduos sempre pensassem e tomassem decisões de forma correta e coerente. Entretanto, os “Humanos”, na verdade, cometem inúmeros desvios na forma de pensar e agir, bem como são bastante influenciados por seus prazeres e emoções. Por essa razão, as premissas da teoria econômica tradicional são falhas porque seu ponto de partida é a equivocada ideia de que as pessoas se baseiam em uma equação perfeita entre otimização, equilíbrio e imparcialidade.

Nesse contexto, floresceu a economia comportamental, que reconhece a existência de pessoas comuns, em sua complexidade humana, com suas falibilidades e crenças, que cometem inúmeros desvios na forma de pensar e agir, bem como, no modo de fazer escolhas.

Assim, os *nudges* (“empurrões”) são mecanismos formulados a partir de uma arquitetura de escolhas, para influenciar de modo positivo as decisões das pessoas. Eles não devem conter proibições, envolver obrigações ou custos significativos e nem envolver sanções. Os *nudges* preservam a liberdade.

Para Richard Thaler e Cass Sunstein, os *nudges* são mecanismos de uma filosofia paternalista libertária. Se, por um lado, as pessoas devem ter plena possibilidade de seguirem o caminho que desejarem, sem obstáculos, por outro, os arquitetos de escolha têm legitimidade para tentar influenciar e direcionar o comportamento delas, de forma consciente, para que façam escolhas melhores.

Sustentou-se, ainda, a possibilidade de utilizar a economia comportamental para implementação de políticas públicas em casos nos quais o Estado sugere determinada conduta. Isso evitaria ações impositivas e aprimoraria a técnica regulatória sem restrição de direitos.

Assim, os governos estão legitimados a adotar ações que viabilizem a utilização de *nudges*, até porque não se pode falar em políticas públicas isentas, pois elas refletem ações e programas governamentais desenvolvidos pelo Estado e destinados à garantia do bem-estar da população. Portanto, ante a ausência de conjunturas neutras, o ideal é o Estado delinear a melhor arquitetura de escolhas possível aos seus cidadãos. Afirmou-se que o Brasil é um país de

democracia complexa e multifacetada, com uma Constituição pródiga em direitos e garantias individuais e coletivos, sendo responsável por um extenso rol de políticas públicas.

Não se verificou, ademais, qualquer impedimento constitucional ou legal à utilização de *nudges* pelo Estado brasileiro, tendo sido demonstrado alguns *nudges* já efetivamente utilizados pelo poder público no Brasil.

Desse modo, concluiu-se que há no Brasil um cenário bastante favorável à utilização de *nudges*, e que a implementação dessa técnica é uma opção adequada e revolucionária, no contexto de realização das políticas públicas, que aprimora a liberdade de escolha e estimula o pluralismo, desde que não restem prejudicadas a cidadania e a democracia, sejam respeitados os princípios da administração pública, os elementos de validade do ato administrativo, com transparência, possibilidade de fiscalização e controle pelos meios cabíveis.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Machado de. **O alienista. Penguin & Companhia da Letras**, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.982 de outubro de 2016. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 11 out. 2016. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=329706>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.080 de setembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.742 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.784 de janeiro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.779 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2003.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.779.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.836 de janeiro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.618 de abril de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.656 de abril de 2018. **Diário Oficial da União**. Brasília, 02 mai. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13656.htm>. Acesso em: 25 jan. 2021.

EAGLEMAN, David. **Incógnito: as vidas secretas do cérebro**. – Rio de Janeiro: Rocco, 2012.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

INSTITUTO NACIONAL JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA. **Importância de Ser um Doador. Brasil**. Disponível em: <<http://redome.inca.gov.br/doador/importancia-de>>

ser-um-doador/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Editora Objetiva, 2012.

LIPOVETSKY, Gilles. **Os tempos hipermodernos**. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

MARDEN, Carlos; WYKROTA, Leonardo Martins. Neurodireito: **o início, o fim e o meio**. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, 2018, p. 49-63. Disponível em: <<https://www.rel.uniceub.br/RBPP/article/view/5307>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SÁ, Roque. **Comissão de Orçamento aprova déficit fiscal de R\$ 159 bi para 2017 e 2018**:

Agência Senado. Brasil, 30 ago. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/30/comissao-de-orcamento-aprova-deficit-fiscal-de-r-159-bi-para-2017-e-2018>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2014.

SOUZA, Luciana Cristina; RAMOS, Karen Tobias França; PERDIGÃO, Sônia Carolina Romão Viana. **Análise crítica da orientação de cidadãos como método para otimizar decisões públicas por meio da técnica nudge**. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, 2018, p. 235-250. Disponível em:

<<https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/view/5314>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

SUNSTEIN, Cass R. **Sludge and Ordeals**. **Duke Law Journal at Duke University School of Law**, Vol. 68:1843, fev. de 2019. Disponível em: <<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3988&context=dlj>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H. **Nudge: Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade**. Editora Objetiva, 2019.

THALER, Richard H. **Misbehaving**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

THALER, Richard H. **Nudge, not sludge**. *Science*, 03 Aug 2018: Vol. 361, Issue 6401, p. 431. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/361/6401/431/tab-pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

TOLENTINO, Lucas. **R\$ 228 milhões para energias renováveis**. Rio de Janeiro: Assessoria de Comunicação Social (Ascom/MMA). 04 out. 2018. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/informma/item/15121-governo-destina-r\\$-228-milh%C3%B5es-para-expandir-energias-renov%C3%A1veis.html](http://www.mma.gov.br/informma/item/15121-governo-destina-r$-228-milh%C3%B5es-para-expandir-energias-renov%C3%A1veis.html)>. Acesso em: 04 jun. 2019.