

IRRACIONALIDADE DO AGENTE PÚBLICO E TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA
COMPORTAMENTAL: NOTAS SOBRE UM ELEFANTE NA SALACarina de Castro Quirino¹**Resumo**

A teoria da escolha pública comportamental é o estudo aplicado da economia comportamental à ciência política; em outras palavras, tem como objeto de análise a irracionalidade de agentes públicos. Em outras palavras, valendo-se da extensão das ideias da economia comportamental ao campo político, os teóricos mostram que o comportamento irracional é uma fonte importante de fracasso do governo. Este artigo busca contribuir para a literatura jurídica na medida em que busca compreender de forma sistemática os resultados das escolhas públicas comportamentais, analisando as suas implicações para a lei e instituições jurídicas. Discute-se, com esse intuito, vieses e heurísticas que levam os atores políticos a apoiar e adotar atos normativos, além de propostas que minimizem os efeitos da irracionalidade em políticas públicas.

Palavras-chave: Escolha Pública – Economia Comportamental – Riscos – Processo decisório

INTRODUÇÃO

Uma das usuais recomendações para a escrita técnica é evitar o uso de adjetivos. Todo adjetivo empregado carrega um grau de subjetividade que pode acarretar incerteza na mensagem que se quer formular; e seu emprego pode se tornar injusto para os indivíduos que participam do diálogo. O ônus de quem transmite a mensagem é sempre maior: como explicar o que é o feio, o demorado, o célere, o bom? O que é o bom governo?

Obviamente essa é uma pergunta retórica e de longe se pretende respondê-la. Há ciências demais, teorias demais, das mais variadas, que buscam dar a dimensão do que seria o “bom” para um governo. De teorias mais generalistas às mais causais e minimalistas, das mais ideias às mais prescritivas, o que se quer alcançar com esse questionamento é que, para conhecer a resposta do que é um bom governo, é preciso entender como um governo pode ser capaz de agir. Torna-se uma questão de limites e capacidades².

¹ Doutoranda em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2015). Mestre em Teorias Jurídicas Contemporâneas pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ) (2012-2014). E-mail: carinacastrodir@gmail.com

² “A government need not be activist to be effective, but it needs to be capable of acting. “The difference between effective and impotent government is that the former may decide against doing something, whereas the latter cannot do what it would like to do.” V. SCHNEIER, Edward. *Crafting Constitutional Democracies: The Politics of Institutional Design*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p.15.

Não há governo efetivo sem se falar realisticamente sobre limites de governo³. Dizia Stephen Holmes: “a codificação legal dos direitos tem pouco significado quando as autoridades políticas não têm poderes de execução. Como consequência, uma constituição que não organiza um governo efetivo não conseguirá proteger os direitos”⁴. A questão é: ainda que o “bom governo” seja uma concepção ilusória, pensar em um governo efetivo – de acordo com o que propõe Holmes – também não seria cair nos dentes de um adjetivo que nada traz a não ser ambiguidades?

Para entender sobre limites de governo, a normativa constitucional é a saída. Mas para entender sobre capacidades, é preciso identificar os microelementos que compõem o governo. Talvez a resposta menos romântica esteja nas premissas da Teoria da Escolha Pública.

O que há, portanto, de útil na abordagem da Teoria da Escolha Pública – doravante TEP – para entender a racionalidade e o processo de deliberação dos agentes públicos?

Uma das principais premissas da TEP é questionar a racionalidade do agente público e os incentivos existentes no momento da deliberação.

O presente trabalho tem como objetivo avaliar o atual estado da arte sobre a Teoria da Escolha Pública frente aos avanços dos estudos sobre a componente da irracionalidade na tomada de decisão dos agentes públicos. É lugar comum a percepção de que a Teoria da Escolha Racional (TER) recompôs a agenda do antigo establishment acadêmico: diversas fronteiras convencionais entre campos de ciências sociais foram derrubados, especialmente entre economia e direito, e economia e ciência política.

Diferentemente do approach apresentado pela economia convencional, em que o agente toma decisões em um ambiente de regras fixas ou predeterminadas e com informações ideais – o ambiente perfeito do homo economicus –, os estudos sobre racionalidade limitada demonstram que nem sempre há a projeção de autointeresse nas escolhas do decisor, muito menos a satisfação do bem-estar. A concepção utilitarista, nesse caso, não pode ser vista como a primeira e única orientação, uma vez que considera o indivíduo somente em sua dimensão racional. A hipótese que ora se pretende trabalhar é a de que é preciso atentar para a dimensão irracional da tomada de decisão. A aplicação da economia comportamental ao campo político indica que o comportamento irracional é uma fonte importante para compreender as dimensões das capacidades governamentais. O recorte do trabalho, enfatize-se, está na tomada de decisão de agentes públicos, e se afasta da análise de comportamento dos

³ Constitutions are essentially about limits, but they are also about governance and it is important that the limit not be so cumbersome as to prevent it. SCHNEIER, Edward. *Crafting Constitutional Democracies: The Politics of Institutional Design*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p.14.

⁴ “the legal codification of rights has little meaning when political authorities lack enforcement powers. As a consequence, a constitution that does not organize effective government will wholly fail to protect rights”. V. HOLMES, Stephen. *Constitutionalism, Democracy and State Decay, in Deliberative Democracy and Human Rights*. New Haven, Yale University Press, 1999.

eleitores⁵.

A abordagem do tema se inicia com uma breve contextualização conceitual sobre a Teoria da Escolha Pública, com o intuito de identificar as premissas que a projetaram e os argumentos, de modo que o leitor possa acompanhar a mudança de perspectiva que o paradigma da prospect theory⁶ proporcionou para revigorar a Teoria da Escolha Pública, denominada, nessa nova fase – se assim é que se pode chamar –, de Teoria Comportamental da Escolha Pública (Behavioral Public Choice). Em seguida, o artigo trará análise da racionalidade comportamental em duas políticas regulatórias que demonstram a utilização de elementos de irracionalidade do comportamento do consumidor/cidadão. O grande problema destas análises está na percepção do agente público sobre as próprias variáveis comportamentais e como alocar as informações vindas do meio para construir melhores políticas regulatórias e aperfeiçoar seus resultados. Por fim, fica o grande elefante branco na sala, sempre perturbando o juízo dos que ali estão: como lidar com a irracionalidade do governo? É essa pergunta, que longe está de ser respondida, que orienta as conclusões finais deste artigo.

A ORIGEM DA PUBLIC CHOICE THEORY E SUA INSTRUMENTALIZAÇÃO NO DIREITO PÚBLICO

A TEP é o estudo econômico de decisões fora do mercado, ou simplesmente a aplicação da economia à ciência política⁷. Estuda os agentes autointeressados e suas interações a partir da racionalidade econômica – como maximização da utilidade, teoria dos jogos ou teoria da decisão. É caracterizado como uma subárea da microeconomia e tida mais como descritiva (economia positiva) do que normativa⁸⁻⁹.

O ponto de partida teórico cinge-se na afirmação de que não importam os incentivos de um ambiente público ou privado: os indivíduos, ao fim e ao cabo, sempre estarão sujeitos aos seus próprios interesses. Em outras palavras, não há diferença entre indivíduos quando estão exercendo seus papéis como consumidores ou como eleitores, por exemplo. Em ambos os processos de tomada de decisão, lá estarão os incentivos racionais que

⁵ Geralmente estudos da teoria da escolha pública estão sedimentados nesse ponto. Por exemplo, v. CAPLAN, Bryan. *The myth of the rational voter*. Princeton University Press, 2007. No Brasil, v. MONTEIRO, Jorge Vianna. *Como funciona o governo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

⁶ V. SBICCA, Adriana. *Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky*. Estudos Econômicos, vol.44, São Paulo, 2014.

⁷ O termo, apesar da proximidade, não se confunde com as expressões *social choice* (estudo dos processos decisórios coletivos) e de *rational choice* (análises que postulam a racionalidade individual para maximizar suas preferências) e muitos teóricos da *public choice* preferem conceituá-la como o estudo da oferta de bens públicos pelo governo.

⁸ MUELLER, Dennis. *Public Choice II: a revised edition of public choice*. Cambridge, Cambridge University Press. 1989, p. 25.

⁹ A teoria moderna da public choice tem sua origem atribuída ao trabalho de Duncan Black (1948 e 1958) e Kenneth Arrow (1951 e 1957), mas ganha notoriedade com a publicação de *The Calculus of Consent* de James Buchanan e Gordon Tullock (1962), culminando com o prêmio Nobel de Economia para Buchanan em 1986. Outra obra com repercussão é *The Logic of Collective Action* de Mancur Olson Jr., de 1965, que formula teoria sobre benefícios concentrados, custos difusos e os caroneiros (amplamente aplicada ao direito).

maximizam seus próprios interesses. Obviamente, dados os ambientes estruturados em que estão inseridos, os incentivos serão distintos. Contudo, a TEP afirma que o impulso decisório destes indivíduos sempre equacionará os incentivos – públicos ou privados, repise-se – de forma a maximizar os interesses próprios¹⁰.

Essa ideia é contraponto histórico à construção social instaurada até o final do século XVIII, em que a moralidade era o elemento central da maximização do interesse público. Ou seja, que os indivíduos que participavam do processo decisório na esfera pública sempre tinham a moralidade como norte orientador da maximização da utilidade. Durante o século XIX e início do século XX, houve uma mudança na percepção teórica: houve uma clara aproximação entre as concepções de *homo politicus* e *homo economicus*, quebrando a idealização de que o ambiente privado seria espaço para indivíduos mais autointeressados e o espaço público, por sua vez, para indivíduos guiados apenas por compromissos sociais e normativos. Seja como for, a metodologia da escolha pública tem uma matriz essencialmente econômica, uma vez que o postulado comportamental básico é de que o homem é um maximizador de utilidades egoísta e racional¹¹.

Essa mudança de visão sobre o autointeresse só foi possível ao se introduzir o quadro analítico da economia na ciência política. As pessoas, em regra, são motivadas pelos seus próprios interesses, mesmo que eles pareçam vestidos de interesse público. Tome-se o exemplo do legislador, que é agente político eleito pelos cidadãos: para ganhar votos, o político deve realizar projetos que sejam de interesse da sociedade, de forma que os cidadãos se sintam contemplados e se tornem seus eleitores. A recompensa é o voto.

O ponto central do processo de tomada de decisão é o problema da informação. Quando os efeitos de determinada decisão atingem o indivíduo diretamente, o processo de angariar informação é muito maior, como ocorre em ambientes privados. Já em ambientes públicos a tomada de decisão do indivíduo gera pouca consequência direta e somente a ele direcionada. É o caso do eleitor. É este cenário que permite captura: agentes políticos estão cientes da (i) necessidade de angariar votos, e que (ii) eleitores costumam ser mal informados¹², tendendo a se utilizar de informações que permeiam o ambiente público sem fazer controle de qualidade sobre tais argumentos. Quando há pessoas bem informadas a respeito de um assunto em específico, Tullock as designa por grupos de interesse¹³.

¹⁰ Este ponto será melhor trabalhado no subtítulo 2.2 adiante.

¹¹ MUELLER, Dennis. *Public Choice II: a revised edition of public choice*. Cambridge, Cambridge University Press. 1989, p. 26.

¹² Por diversos motivos e não cabe a este trabalho – e não faz diferença para o seu resultado final – entrar em detalhes sobre o debate da má-informação do eleitor.

¹³ A obra de Olson é destaque nos estudos sobre grupos de interesse. Para o autor, grupos de interesse são organizações sociais que possuem interesse em influenciar o governo pelos grandes ganhos que estão em jogo. Estes grupos são constituídos por empresas, associações empresariais, grupos específicos de funcionários do governo, etc. Tais grupos são organizados, têm recursos, e podem financiar lobistas de modo a exercer pressão sobre os legisladores e membros dos poderes executivo e judiciário, de modo que seus discursos ideológicos se pareçam com as reivindicações do interesse público. Os favores que eles almejam são obtidos à custa dos contribuintes que, por não estarem organizados, não têm condições de resistir – a pressão concentrada ultrapassa a resistência difusa.

Daniel Farber e Philip Frickey criticam a crescente influência de interesses especiais, vindo de grupos de interesse, no processo político. Esta influência é problemática em pelo menos três aspectos¹⁴. Em primeiro lugar, nem todos participam de grupos de interesse ou encontram alinhamento com instituições que representem seus interesses. A política de grupos de interesse redistribui riqueza e poder político longe desses segmentos da população.

Em segundo plano, além do efeito distributivo desigual, há também o "efeito Pogo"¹⁵ ("nós encontramos o inimigo e ele somos nós"). Mesmo que todos pertencessem a um grupo de "interesse especial"¹⁶, de modo que a política de interesse especial não afetasse a distribuição da riqueza, os grupos de interesse ainda direcionariam recursos para programas que fossem restritivos aos seus interesses tão somente. O efeito Pogo pode potencialmente causar danos econômicos substanciais a longo prazo.

Em terceiro plano, há potencial desconstrução do ethos democrático na atividade dos grupos de interesse. No ambiente público de decisão, a baixa representatividade de indivíduos que não estão alinhados a grupos de interesse, somado à atividade dos grupos de interesse que buscam impor suas prioridades, gera uma racionalidade decisória que não é compatível com um ambiente democrático.

Tendo em vista tais considerações iniciais, há em âmbito público ou privado a configuração de instituições que tendem a direcionar indivíduos maximizando seus próprios interesses. Não é possível vislumbrar, em quaisquer dos casos, a busca pela perfeição. A estrutura institucional construída será aquela justaposta aos anseios e interesses dos grupos de maior interesse.

A importância da TEP pode ser colocada em quatro simples afirmações – pelo menos aparentemente simples: (i) os microelementos que a TEP equaciona são verdadeiramente relevantes para avaliar o processo de tomada de decisão dos indivíduos; (ii) mesmo que se contrariasse sua relevância, ainda assim as premissas teóricas em que a TEP se sustenta podem representar uma tendência; (iii) a TEP merece atenção porque já exerceu grande influência sobre o direito; e (iv) mesmo sob acusação de ser uma teoria simplista e unilateral¹⁷, é

¹⁴ FARBER, Daniel; FRICKEY, Philip. Law and public choice: a critical introduction. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 132.

¹⁵ O efeito Pogo – *Pogo effect* – remete à história criada por Walter Crawford Kelly, Jr., em que um grupo de animais que interage com o pequeno gambá Pogo. Sua popularidade foi então num crescendo constante, a ponto de ele ser inclusive lançado como candidato à presidência dos Estados Unidos em 1952, atingindo expressiva aceitação dos eleitores. Cheio de sátiras políticas e um militante ecológico, uma das frases utilizada em uma de suas histórias tornou-se universalmente conhecida, antológica mesmo, sendo posteriormente apropriada por grupos de pressão e organizações não governamentais do mundo inteiro como slogan em defesa da ecologia: "We have met the enemy, and he is us". Esta alusão é feita por Farber e Frickey, mas a explicação deste personagem, que é própria da cultura americana, não está contida no livro os autores.

¹⁶ Não são só motivos econômicos que incentivam a formação de grupos de interesse. A literatura da ciência política identificou mais três fatores que influenciam fortemente os grupos de interesse: as normas de financiamento de campanha - limites de contribuição constroem a competição de preços, incentivando a competição não relacionada ao preço; o poder dos líderes - que controlam a agenda do plenário e das comissões e os encaminhamentos; e o poder dos partidos.

¹⁷ Crítica de Green e Shapiro em GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian. Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science. New Haven: Yale University Press, 1996.

possível identificar alguma utilidade na sua aplicação.

Quanto ao ponto (i), se for considerada como possivelmente verdadeira a conclusão de que o processo político é um repositório de interesses particulares – e a teoria oferece estudos empíricos e modelos matemáticos para embasar essa afirmação, a TEP fornece uma visão não idealista e possibilita a busca de uma teoria descritiva. O ganho normativo pode ser muito grande, desde que a TEP seja instrumentalmente utilizada para se conhecer as relações racionais e os processos de tomada de decisão existentes em determinados ambientes.

Quanto ao ponto (ii), é necessário lembrar que nem todos os agentes públicos defendem interesses próprios, nem todas as decisões que tomam são arbitrárias¹⁸, mas ao desenhar as instituições, é necessário considerar esta possibilidade.

Quanto ao ponto (iii) a teoria merece atenção porque já exerceu influência sobre o direito: juristas importantes, como Antonin Scalia¹⁹, utilizaram a teoria em seus trabalhos, criticando a busca pela interpretação teleológica da norma. Outros utilizaram a teoria para criticar a regulação e o New Deal.

Quanto ao ponto (iv), até mesmo teorias simplistas e unilaterais têm sua utilidade. Nenhuma teoria é capaz de apreender a riqueza e a diversidade das instituições políticas, mas sem teoria se poderia ficar soterrado por fatos interessantes e sem orientação. Até mesmo um mapa grosseiro pode oferecer direcionamento: o problema é confundir mapa com território.

A partir de uma perspectiva pragmatista, Daniel Farber e Philip Frickey defendem que a TEP seja uma das ferramentas disponíveis aos juristas para enriquecer o direito público, e não uma teoria que pretenda explicar tudo²⁰. Defendem que a sensibilidade à escolha pública pode informar as decisões em casos concretos. Se suficientes casos forem decididos dessa forma, eles podem fornecer informação suficiente para modificar arcabouços normativos de direito público. Construir a teoria geral de baixo para cima, por assim dizer, é a maneira mais provável pela qual a escolha pública pode influenciar áreas amplas do direito público.

Neste sentido, se utilizada como instrumento do intérprete, a TEP pode ser manejada para: (a) identificar problemas do sistema político para que juristas encontrem respostas jurídicas para o problema; (b) propor soluções que possibilitem técnicas que pretendam reduzir o rent-seeking ou aumentem a estabilidade legislativa; (c) quando as cortes procurarem outros valores, a TEP pode oferecer insights que contribuam para os prováveis benefícios de determinadas técnicas (a teoria descreve os meios, mas não os fins).

Infelizmente, identificar os problemas colocados por interesses é mais fácil do que encontrar uma solução. Mas é neste ponto que a discussão fica interessante.

¹⁸ Sobre os benefícios de decisões arbitrárias, v. VERMEULE, Adrian. *Rationally Arbitrary Decisions*. Harvard Public Law Working Paper No. 13-24, 2013.

¹⁹ Em 1991, no caso *City of Columbia, S.C. v. Omni Outdoor Advertising*.

Como foi dito no início desta seção, a TEP nada mais é se não o estudo dos elementos comuns aos processos políticos e econômicos; busca entender como decisões políticas podem ser influenciadas por questões econômicas, e vice-versa. A análise desses processos de tomada de decisão revela a necessidade de não enxergar os caminhos como bifurcações incomunicáveis, e sim como espaços de limites bastante flexíveis. Tão flexíveis que não só se comunicam política e economia, mas também a psicologia.

Há quem diga que “toda teoria política é baseada em psicologia”²¹. Mas como bem alerta Edward Rubin, a ciência política não está preocupada tão só com o comportamento psicológico de um indivíduo, mas sim com o comportamento de grupo – “das instituições de governança, efêmeras ou permanentes, estáticas ou dinâmicas, que os seres humanos criam e das ações coletivas em que se engajam”²². A perspectiva teórica aplicada ao estudo desse comportamento cingia-se às premissas da escolha racional, em que o paradigma do homo economicus²³ surgia como inabalável.

Inabalável até o exato momento de se testar a sua performance, idealizada em premissas da economia neoclássicas difíceis de serem sustentadas após os estudos de Herbert Simon²⁴ e a constatação da irracionalidade cognitiva no processo decisório humano. Irracionalidade essa, diga-se de passagem, não só individual, mas que perpetua seus efeitos na deliberação em grupo/organização social.

A releitura da TEP é necessária e indispensável exatamente por este novo degrau de consciência sobre a irracionalidade humana e seus efeitos sobre o processo de decisão tanto individual quanto coletivo. Respostas antes mal formuladas pela TEP ou escurecidas pelas suas premissas podem ganhar novo espaço de debate e, principalmente, servir de lente para as questões políticas cotidianas. Seja como for, independente dos resultados que possa trazer, é necessário revisitar a TEP e indagar se, à luz de suas premissas teóricas, a verificação da irracionalidade humana pode aperfeiçoar o instrumental de análise da teoria.

²⁰ FARBER, Daniel; FRICKEY, Philip. Law and Public Choice: a critical introduction. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 132.

²¹ “(...) every political theory is premised on a psychology”. V. RUBIN, Edward. Public choice, phenomenology and the meaning of the modern state: keep the bathwater but throw out that baby. Cornell Law Review, n. 82, 2002, p.309.

²² RUBIN, Edward. Public choice, phenomenology and the meaning of the modern state: keep the bathwater but throw out that baby. Cornell Law Review, n. 82, 2002, p.309.

²³ Para uma rápida explicação sobre o conceito, v. MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven. Economics and the law – from Posner to postmodernism and beyond. New Jersey: Princeton University Press, 2006, p.161.

²⁴ Models of Bounded Rationality.

O ADVENTO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL E A CONSTRUÇÃO DA ESCOLHA PÚBLICA COMPORTAMENTAL

O que é economia comportamental

Há uma questão inerente à cognição humana: somos incapazes de processar informações em volume para poder decidir de forma ideal. Há uma limitação neurológica da qual já se preocupam os economistas comportamentais e psicólogos. No entanto, isto não quer dizer que não é possível escrutinar de forma eficiente e efetiva os prós e os contras de cada pequena decisão que é tomada diariamente.

Em verdade, diante de inúmeras escolhas que o indivíduo deve fazer no seu cotidiano, nas suas próprias atividades diárias, o cérebro acaba desenvolvendo atalhos que possibilitam a tomada de decisões de forma célere e razoável para vários assuntos, como, por exemplo, a forma como se abre a porta de incêndio de um cinema. Esses atalhos são o que os pesquisadores denominam “heurísticas”, ou seja, são processos de decisão predefinidos ou pré-avaliados pelo cérebro e que, diante da necessidade do dia a dia, são postos em prática²⁵.

Contudo, salienta-se que as heurísticas, por vezes, podem trazer falhas à decisão, promovendo assim erros sistemáticos no processo de escolha. Esses percalços – ou erros – são denominados de “vieses”. O ponto central não é que os indivíduos erram de vez em quando, mas, sim, que erram consistentemente baseados nos atalhos desenvolvidas pelo cérebro para que possam lidar com a infinidade de decisões que precisam ser tomadas.

Os erros sistemáticos não demonstram somente um caráter errático dos indivíduos. Um valioso insight da economia comportamental é verificar que há certa previsibilidade nos erros, uma vez que possuem também uma natureza sistemática, o que possibilita excepcionalmente o estudo de previsão da falibilidade humana e a possibilidade de minimizar, até certo ponto, esses equívocos²⁶. E, neste ponto, há um ganho potencial na elaboração de uma política regulatória que incorpore a economia comportamental, pois ao identificar os erros sistemáticos e padrões comportamentais do cidadão, abre espaço para uma política regulatória mais consciente e, talvez, eficiente.

Mais aprofundado em interdisciplinaridade, o trabalho proeminente é de Daniel Kahneman em *Pensando rápido e devagar*²⁷. Essa obra de divulgação científica utiliza linguagem acessível e simples para

²⁵ KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

²⁶ Um dos trabalhos seminais para se compreender a Teoria do Processo Dual está em Daniel Kahneman e Amos Tversky, por concluírem pela existência de influxos comportamentais que podem desencadear problemas no processo na tomada de decisão. Cf. KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Choices, values, and frames. *American Psychologist*, vol 39, 1984, p. 341-350. Na primeira parte do artigo, os autores oferecem uma detalhada análise dos fatores cognitivos e psicofísicos que determinam quais são as perspectivas de risco e como estas são valoradas. Na segunda parte, busca-se contextualizar as premissas inicialmente elaboradas com análise do comportamento dos indivíduos em situações de mercado.

²⁷ Obra de divulgação científica que compila sinteticamente os resultados dos trabalhos empreendidos por Kahneman e traz, ao final, a tradução de seus artigos mais importantes, elaborados em coautoria com Amos Tversky.

apresentar diversos estudos profundos e técnicos desenvolvidos, em grande parte, com Amos Tversky. Ambos os autores partem da premissa de que a mente humana contém não um, mas dois “sistemas cognitivos”. Na literatura das ciências sociais, descreve-se como Sistema 1, que é automático e intuitivo, e Sistema 2, que é mais deliberativo e reflexivo²⁸.

Para Kahneman, é possível associar o Sistema Automático (SA) com a intuição e o Sistema Reflexivo (SR) com o raciocínio. Considera o autor a intuição como espontânea e livre de esforço e o raciocínio como pensamento racional complexo e, por conseguinte, como esforço altamente demandante²⁹. O autor também coloca que o sistema reflexivo, de certa forma, possibilita que o processo deflagrado pelo sistema automático realize melhor suas tarefas, em que se consubstanciam a maioria dos pensamentos e atos dos indivíduos³⁰.

O autor aprofunda suas observações e possibilita a compreensão de que o SR é utilizado apenas quando os indivíduos são confrontados com problemas que exigem raciocínio ativo, bem como é capaz de monitorar³¹ as ações do SA corrigindo as suas decisões sempre que possível. Contudo, é possível e até recorrente que o monitoramento executado pelo SR sobre SA se perca, por estar mais focado na seleção de questões que demandam maior reflexão, o que, consequentemente, possibilita a ocorrência de uma série erros de julgamento pelo SA.

Assim, devido ao modo de processamento de sua racionalidade, o agente pode errar ao tomar decisões, decidindo, inclusive, contra seu próprio interesse e benefício, afetando a própria instituição ao qual se vincula. Tendo em vista a centralidade que o comportamentalismo tem sido incorporado na perspectiva institucional, bem como as descobertas empíricas da economia comportamental tem demonstrado, qualquer otimização institucional só é possível se for considerada a falibilidade da decisão do agente e quais são os efeitos gerados no sistema institucional.

Portanto, o paradigma do homo economicus cai por terra, diante das evidências experimentais e dados não-experimentais de que os julgamentos e decisões dos agentes políticos também estão sujeitos a diversos e inúmeros vieses.

Um degrau de irracionalidade: a Escolha Pública Comportamental

O reconhecimento da dimensão irracional da cognição humana é caminho sem volta. E essa premissa,

²⁸ KAHNEMAN, Daniel. Rápido e devagar: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

²⁹ KAHNEMAN, Daniel. Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics. American Economic Review, 2003.

³⁰ KAHNEMAN, Daniel. Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics. Op.cit.

³¹ “O Sistema 1, de uma forma rápida e intuitiva, propõe respostas para os problemas de julgamento à medida que eles surgem e o Sistema 2 monitora a qualidade destas respostas propostas, aprovando-as, corrigindo-as ou substituindo-as”, ressaltando, porém, que “erros e distorções só ocorrem quando os sistemas falham”. KAHNEMAN, Daniel; FREDERICK, Shane. A Model of Heuristic Judgment. The Cambridge Handbook of Thinking and Reasoning. Cambridge University Press, 2005. p. 269-270.

por si só, faz com que a TEP seja repensada.

Que diferença teórica faz a TEP subir mais um degrau de complexidade? Há alguma evolução que justifique a tomada da TEP em uma vertente atrelada à economia comportamental? É justificável pensar em uma Teoria Comportamental da Escolha Pública? A resposta é simples: o agente público não é um *homo economicus*. Ele erra. É, no mínimo, um *homo economicus*³² com incentivos de agir pelo interesse público. Como entender as limitações cognitivas dos decisores públicos e, conseqüentemente, as falhas sistemáticas que podem decorrer de seu processo decisório?

É necessário fazer um breve alerta antes de prosseguir com a análise: a irracionalidade dos formuladores de políticas e reguladores é tema dos menos enfrentados pela economia comportamental. Os artigos sobre economia comportamental tendem a avaliar heurísticas e vieses dos indivíduos comuns (geralmente de acordo com algum grupo de interesse). Um interessante estudo concluiu que, dos artigos de economia comportamental que propõem respostas políticas, 95,5% não contêm qualquer análise da capacidade cognitiva dos formuladores de políticas³³.

Um grande impasse surge: parte dos teóricos da economia comportamental sustenta que as falhas comportamentais de mercado podem ser corrigidas por regulação que diminua os efeitos das heurísticas e vieses, e afirmam que tal regulação poderá ser implementada por uma via *soft* de paternalismo. No entanto, não há debate sobre a limitação cognitiva dos reguladores para elaborar uma arquitetura de escolhas capaz de diminuir tais dissonâncias cognitivas. Mas não se pode esquecer que, para cada viés individual, há um correspondente na esfera pública³⁴.

Duas são as razões pelas quais respostas regulatórias motivadas por descobertas de economia comportamental podem ser subótimas. A primeira, como mencionado, é a ideia errada de que agentes públicos/reguladores seriam imunes aos vieses cognitivos. A segunda razão é que os formuladores de políticas estão sujeitos a incentivos de escolha pública. Tal como nos demonstra a TEP, a conduta do regulador público pode levar a políticas que reduzem o bem-estar, assim como outros problemas de controle regulatório, captura e manipulação³⁵. Estes dois argumentos parecem atender ao apelo de Sunstein para a criação de um campo na "teoria comportamental da escolha pública"³⁶.

Mas para entender o processo de tomada de decisão do regulador, é preciso compreender

³² Trocadilho feito por THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass. *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press, 2008.

³³ BERGGREN, Niclas. Time for Behavioral Political Economy? An Analysis of Articles in Behavioral Economics. *Rev. of Austrian Economy*, 2012, p. 199.

³⁴ SUNSTEIN, Cass. *Why nudge? The Politics of Libertarian Paternalism*. Yale University Press, 2012, p. 102.

³⁵ TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; LO BRADY, Gordon. *Government failure: a primer in public Choice*. Cato Institute, 2012..

³⁶ SUNSTEIN, Cass. *Why nudge? The Politics of Libertarian Paternalism*. Yale University Press, 2012, p. 102.

aprioristicamente se há diferenças entre tomadores de decisão em âmbito privado e em âmbito público. Um estaria mais propenso a heurísticas e vieses do que o outro?³⁷.

Há uma série de argumentos da TEP sobre por que a tomada de decisão privada pode ser menos propensa a erros do que a tomada de decisão pública, como já argumentado³⁸. São basicamente dois aspectos a serem considerados.

Quanto aos incentivos existentes nos ambientes públicos e privados. O que já foi dito posteriormente é que não importa em qual ambiente de incentivos o indivíduo esteja: suas limitações cognitivas são as mesmas. O que alterará o resultado dos processos decisórios são os incentivos existentes nos ambientes. Há estudos que sugerem, como anteriormente dito, que os incentivos dos ambientes privados são muito mais fortes e tendem a minimizar eventuais vieses. No entanto, no ambiente público, a representatividade do eleitor, que nada mais é que somente uma voz em meio a diversas outras tão representativas quanto a sua, tende a diminuir o ônus da decisão e de seu resultado. Dessa forma, o incentivo da representatividade pode vir a retroalimentar vieses cognitivos.

Na medida em que as políticas são decididas por meio de um sistema de votação por maioria, o eleitor mediano determinará a resposta política³⁹. E se estiver sujeito a vieses comportamentais, como sugerido pela literatura psicológica, então a política resultante provavelmente terá um resultado subótimo. Em outras palavras, num sistema democrático, teoria e experimentos sugerem que as políticas governamentais refletirão as irracionalidades das pessoas comuns⁴⁰.

Quanto ao incentivo para adquirir informações, a TEP preconiza que os tomadores de decisão privados têm maiores incentivos para adquirir informações para superar eventuais vieses cognitivos. Sugere-se que o custo pessoal do cidadão que toma uma decisão errada em âmbito privado é maior se comparado com o custo pessoal do agente público que cria normativa da qual resultam efeitos negativos. Em razão dos experimentos elaborados por Colin Camerer, em que se verifica que indivíduos com incentivos podem reduzir parcialmente os vieses cognitivos através da aprendizagem⁴¹ e dado que os custos dos vieses cognitivos tendem a pesar mais sobre o cidadão do que sobre o regulador, deve-se esperar menos erros entre os tomadores de decisão privados do que entre os tomadores de decisão públicos.

A digressão feita gera outra questão: o uso das limitações cognitivas dos cidadãos como justificativa para

³⁷ Esta abordagem é paralela ao tradicional cálculo das finanças públicas de pesar as ineficiências causadas por falhas de mercado contra as ineficiências causadas por falhas do governo na tentativa de resolver as falhas do mercado através de regulamentos. Para tanto, ver WINSTON, Clifford. *Government failure versus market failure: microeconomic policy research and government performance*. Brookings Institute Press, 2006.

³⁸ Edward L. Glaeser, *Paternalism and Psychology*. Cato Institute, 2006.

³⁹ HOLCOMBE, Randal. *Public sector economics: the role of government in the american economy*. Prentice Hall, 2006, p. 95-99.

⁴⁰ SCHNELLENBACH, Jan; SCHUBERT, Christian. *Behavioral public choice: A survey*. Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 14-03, 2014.

⁴¹ CAMERER, Colin; HOGARTH, Robin. *The Effects of Financial Incentives in Experiments: A Review and*

criação de políticas manipulativas. Estudos sugerem que, quando uma política tem custos elevados, mas difusos, e benefícios baixos, mas concentrados, gera-se um quadro de possível manipulação⁴². Em outras palavras, os incentivos mais fortes de poucos podem ter maior influência do que as preferências de muitos, possivelmente levando a políticas ineficientes⁴³. O foco da teoria da escolha pública comportamental está em preconizar maior cautela ao argumento de limitação cognitiva dos indivíduos como justificativa para maior intervenção do Estado, mesmo para políticas de paternalismo suave que procuram proteger um grau de escolha individual.

Alguns economistas comportamentais defendem que políticas de soft paternalism são essencialmente motivadas pela crença de que os tecnocratas governamentais são, por natureza, formação e emprego, predispostos à melhor utilização do Sistema 2 e, portanto, podem projetar políticas que superem os problemas causados pelo raciocínio do Sistema 1 dos cidadãos. Alguns críticos, no entanto, alertam para a ilusão desse argumento. Tecnocratas são, como qualquer outro cidadão, sujeitos a vieses. No caso, é possível e bastante provável que serão acometidos pelo excesso de confiança causado pela ilusão de profundidade explanatória⁴⁴ e que terão um entendimento limitado e tendencioso comparado com a informação fornecida por uma abordagem mais descentralizada.⁴⁵ Sem contar que o uso de golpes de governo para limitar a escolha individual poderá reduzir a autonomia, a dignidade e a motivação dos indivíduos para engajar e nutrir seu raciocínio do Sistema 2⁴⁶.

RACIONALIDADE COMPORTAMENTAL APLICADA À POLÍTICA GOVERNAMENTAL NORTE-AMERICANA E BRASILEIRA

O caso da política de eficiência energética

O papel proeminente da racionalidade comportamental para a regulação governamental é exemplificado pela recente onda de iniciativas governamentais do Departamento de Energia dos Estados Unidos (DOE)⁴⁷, da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA)⁴⁸ e do Departamento de Transportes dos Estados Unidos (DOT)⁴⁹, no que tange à política de eficiência para bens duráveis de consumo. As justificativas

Capital-Labor-Production Framework. *Journal of Risk and uncertainty*, 1999.

⁴² SUNSTEIN, Cass. Fifty Shades of Manipulation. *Journal of Marketing Behavior*, n. 213, 2016.

⁴³ BECKER, Gary. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, n. 371, 1983.

⁴⁴ Illusion of explanatory depth: fenômeno segundo o qual o enquadramento de uma pergunta pode te fazer ter a falsa noção de que entende profundamente o assunto. V. TASIC, Slavisa. *The Illusion of Regulatory Competence*. 2009, p. 111.

⁴⁵ HAYEK, Friedrich. The Use of Knowledge in Society, *The American economic review*, n. 519, 1945.

⁴⁶ WALDRON, Jeremy. It's all for your own good. *New York Review of Books*. Disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/oct/09/cass-sunstein-its-all-your-own-good>. Acesso em 17 de novembro de 2016.

⁴⁷ U.S. Department of Energy

⁴⁸ U.S. Environmental Protection Agency

⁴⁹ U.S. Department of Transportation

tradicionais de falha de mercado (por exemplo, externalidades e informações assimétricas) são incidentais na avaliação dos méritos dessas regulações⁵⁰. As agências justificam as regulações com base na alegação de que os consumidores sofrem de vieses psicológicos que os levam a fazer escolhas irracionais em suas compras de bens duráveis.

Há uma constatação empírica de longa data, conhecida como lacuna de eficiência energética⁵¹, que sugere que os consumidores subestimam as futuras poupanças de custos decorrentes de um produto eficiente em termos energéticos, em comparação com o peso que colocam no futuro em outras situações de mercado⁵². Este aparente viés pode surgir do comportamento irracional do consumidor impulsionado por heurísticas psicológicas. Alguns estudos encontram evidências de que as pessoas tomam decisões sobre quais aparelhos comprar com base nos preços atuais da energia e não nos preços futuros esperados, levando a uma tendência a não considerar na sua decisão a compra de produtos energeticamente eficientes⁵³. No entanto, outros estudos concluem que os consumidores baseiam razoavelmente as suas previsões de preços da energia nos preços correntes e, por conseguinte, não apresentam uma deficiência comportamental do mercado.⁵⁴ Outros estudos descobriram que a "saliência" psicológica do aparelho mais caro e eficiente leva a um subinvestimento na eficiência energética⁵⁵.

No entanto, existem outras explicações alternativas para a lacuna de eficiência energética que são consistentes com a racionalidade individual. A escolha do consumidor pode simplesmente refletir as preferências reais dos consumidores⁵⁶. Por exemplo, as elevadas taxas de desconto implícitas poderiam ser uma resposta racional aos altos custos irrecuperáveis e à incerteza sobre as futuras economias de conservação⁵⁷. Se alguém planeja mudar ou estiver com problemas de liquidez, comprar o aparelho mais eficiente em termos energéticos, mas mais caro, pode não fazer sentido do ponto de vista econômico. Muitos dos estudos que pretendem mostrar que os consumidores renunciam a decisões lucrativas de energia são baseados em estudos que calculam o valor presente líquido de um conjunto de possíveis escolhas de consumo de energia, o que requer suposições sobre

⁵⁰ GAYER, Ted; VISCUSI, W. Kip. Overriding Consumer Preferences with Energy Regulations. *Journal of Regulatory Economics*, n. 248, 2013.

⁵¹ O termo "*energy-efficiency gap*" é de autoria de Eric Hirst e Marilyn Brown, no artigo "Closing the Efficiency Gap: Barriers to the Efficient Use of Energy" de 1990. A lacuna de eficiência energética refere-se ao potencial de melhoria da eficiência energética ou à diferença entre o nível de eficiência energética minimizando custos e o nível de eficiência energética efetivamente realizado.

⁵² HAUSMAN, Jerry. Individual Discount Rates and the Purchase and Utilization of Energy-Using Durables. *The Bell Journal of Economics*, n. 33, 1979.

⁵³ KEMPTON, Willett; MONTGOMERY, Laura. Folk Quantification of Energy. *Energy/Elsevier*, v.7, 1982.

⁵⁴ ANDERSON, Soren; KELLOGG, Ryan; SALLEE, James. What Do Consumers Believe About Future Gasoline Prices?. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 16974, 2011.

⁵⁵ WILSON, Charlie; DOWLATABADI, Hadi. Models of Decision Making and Residential Energy Use. *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 32, 2007.

⁵⁶ HAUSMAN, Jerry; JOSKOW, Paul. Evaluating the Costs and Benefits of Appliance Efficiency Standards. *American Economic Review*, n. 72, 1982.

⁵⁷ METCALF, Gilbert; HASSETT, Kevin. Energy Conservation Investment: Do Consumers Discount the Future Correctly?, *Energy Policy*, n. 21, 1993.

itens como custos de capital, duração e frequência de uso do aparelho e taxas de desconto⁵⁸. Esses estudos omitem outros custos ou benefícios relevantes do produto para os consumidores que podem levar a decisão de compra.

Outra possível explicação para as descobertas de diferença de eficiência energética é que os consumidores não esperam receber um retorno tão alto em economia de energia como o agente regulador pensa.

A literatura sobre a lacuna de eficiência energética, como um todo, não fornece evidência forte de persistente irracionalidade do consumidor. No entanto, as agências governamentais justificaram as regulações de eficiência energética com base na correção da irracionalidade do consumidor, mesmo que eles ofereçam pouca ou nenhuma evidência de que os consumidores estão causando danos em suas decisões de compra de bens de consumo duráveis regulados.

O caso da regulação do sal no Estado do Espírito Santo

A Lei estadual nº 10.369/2015 do Espírito Santo, publicada em 25 de maio de 2015, proibiu que restaurantes, bares e lanchonetes mantenham em suas mesas e balcões recipientes ou sachês de sal ao alcance do consumidor. Para tanto, ainda prevê multa pecuniária em caso de descumprimento.

É curioso ressaltar que o projeto de lei, de autoria do Chefe do Poder Executivo, justifica que a medida imposta é uma tentativa de reduzir o consumo de sal, considerando que (i) o consumo diário de sal no Brasil é mais que o dobro do que usualmente recomendado pela Organização Mundial de Saúde; (ii) em excesso, sua ingestão favorece a ocorrência de doenças crônicas não transmissíveis, como hipertensão arterial, doenças cardiovasculares e doenças renais; e (iii) por consequência, impactaria em políticas públicas de saúde.

Em resposta à lei sancionada, foi noticiada pela mídia nacional uma curiosa resposta dos comerciantes: em fuga regulatória, os saleiros foram pendurados no teto em cordas elásticas, bem como cordões de sachês foram amarrados em barbante e são carregados ao redor dos pescoços do garçom.

A proposta claramente se alinha a um ato de paternalismo libertário: o Estado busca influenciar a escolha dos cidadãos para consumirem menos sal, mas a liberdade para consumirem ou não segue em aberto.

O curioso é que há situação de extrema irracionalidade – desenvolvida a partir das evidências elencadas pelo Projeto de Lei e os destinatários da norma legislada, formando um gargalo comportamental irracional. Com informações precárias, supôs-se que a população do Estado do Espírito Santo fosse alvo de um comportamento reiteradamente prejudicial: o consumo de sal marinho. No entanto, os dados elencados no PL são generalistas, sem identificar, com clareza, que se tratava de dados pertencentes àquele grupo social. A percepção generalista de alto consumo de sal marinho no Brasil, associado à percepção de que há alta de gastos públicos estaduais com

⁵⁸ GRANADE, Hannah; CREYTS, Jon; DERKACJ, Anton; FARESE, Philip; NYQUIST, Scott; OSTROWSKI, Ken. Unlocking Energy Efficiency in the U.S. Economy. McKinsey&Company, 2009.

tratamento de hipertensão – sem associar efetivamente o consumo do sal como causa de hipertensão – faz com que a política regulatória seja irracional.

UM GRANDE PROBLEMA A SER SUPERADO: FALHAS DE PERCEPÇÃO DE RISCO E AVALIAÇÃO DE RISCO

A irracionalidade do agente público está atrelada também à avaliação de riscos e incertezas no processo decisório. Na verdade, um dos grandes problemas do processo decisório individual reside na avaliação e na percepção dos níveis de probabilidade de diferentes resultados. Há uma diferença entre risco e incerteza. As preocupações relacionadas com o risco⁵⁹ referem-se aos níveis absolutos de uma probabilidade e possíveis mudanças nesses níveis, enquanto as incertezas referem-se à imprecisão envolvida na avaliação dos níveis de risco⁶⁰. Ambos os casos acima descritos revelam como as políticas governamentais que refletem as anomalias comportamentais individuais em relação ao risco e à incerteza levam a resultados subótimos.

A forma pela qual o risco e a incerteza entram no processo de decisão depende do contexto de decisão e do ponto de referência normativo. No caso das políticas governamentais, o pressuposto normativo que se deve adotar ao orientar a discussão é que as políticas devem ser baseadas na comparação dos custos e benefícios esperados, onde as probabilidades usadas nesses cálculos sejam os valores médios das probabilidades. Assim, assume-se que a precisão dos julgamentos probabilísticos não deve ser considerada. É a melhor estimativa dos níveis de probabilidade, e não as hipóteses do pior caso ou do melhor caso em relação ao nível do risco, que devem orientar as avaliações de risco.

Como exemplo, pode-se tomar como riscos ambientais fornecem um contexto instrutivo para considerar como as probabilidades entram na análise de impacto regulatório. Os benefícios esperados para as regulações da EPA muitas vezes são expressos em termos como o número esperado de casos de câncer evitado, calculado usando a probabilidade de câncer e o tamanho da população exposta. Esses efeitos esperados na saúde são então ponderados pela avaliação monetária da agência desses riscos de câncer para tornar os benefícios de redução de casos de câncer nos mesmos termos monetários que os custos regulatórios, facilitando assim a comparação dos benefícios e custos⁶¹. Poder-se-ia, é claro, optar por adotar um critério normativo de política que não seja um quadro benefício-custo. Os vieses que são discutidos a seguir também são pertinentes para abordar

⁵⁹ KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, n. 2, 1979.

⁶⁰ KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Judgement under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, New Series, n. 4157, 1974.

⁶¹ Os dados se mantêm nos relatórios de 2014 e 2016. Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities, Office of Information & Regulatory Affairs, OMB, Draft 2014. Disponível em https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/infoereg/2014_cb/draft_2014_cost_benefit_report-updated.pdf. Acesso em 11 de novembro de 2016.

paradoxos comportamentais em relação a muitos outros quadros políticos não vinculados a uma abordagem custo-benefício, mas é útil ter um ponto de referência para uma avaliação política concreta para enquadrar nossa discussão.

Um dos vieses mais documentados que as pessoas exibem ao pensar em escolhas arriscadas está relacionado com suas percepções do nível absoluto de um risco. Um exemplo é o estudo de Sarah Lichtenstein e outros⁶², que analisou a avaliação das pessoas sobre o nível de diferentes riscos de mortalidade. Eles descobriram que o público tende a superestimar riscos de baixa probabilidade de morte e subestimar grandes riscos. Com efeito, as ameaças reais à saúde - como os riscos de AVC, câncer e doenças cardíacas - tendem a ser subestimadas, enquanto que as ameaças menos consequentes - como os riscos de botulismo, raios e desastres naturais - tendem a ser superestimadas. Daniel Kahneman e Amos Tversky⁶³ incorporaram esse viés sistemático nas crenças de risco em relação ao nível do risco real em seu modelo de prospect theory. Observe que seu modelo é uma estrutura preditiva que indica como as pessoas realmente tomam decisões em vez de uma estrutura normativa que especifica como elas devem tomar decisões.

A relação entre as crenças de risco e os níveis de risco em que os pequenos riscos são superestimados e os grandes riscos são subestimados tem duas implicações adicionais. Primeiro, porque as pessoas tendem a superestimar pequenas probabilidades, quando esses pequenos riscos são eliminados, eles tendem a superestimar a redução de risco que ocorre. Esta propriedade cria um potencial substancial para overreactions a pequenos riscos, tais como aqueles postos por carcinógenos fracos e nanopartículas. Se um risco aumentou para algum pequeno valor positivo a partir de um nível zero, as pessoas tenderão a superestimar a extensão do aumento. As reações alarmistas aos carcinógenos recém-descobertos em alimentos ou bebidas se encaixariam nesse perfil, ou a questão da transgenia de alimentos e os seus efeitos ainda não totalmente desvendados.

Uma segunda ramificação do padrão de superestimar pequenos riscos e subestimar grandes riscos é que as percepções aplainam a relação entre os riscos percebidos e os riscos reais. As pessoas podem tender a subestimar a mudança nos níveis de risco para níveis de risco não nulos. Consequentemente, tendem a subavaliar os benefícios derivados das melhorias de risco, a menos que as melhorias sejam bem sucedidas na eliminação do risco⁶⁴. Assim, por exemplo, as pessoas tendem a subestimar os benefícios de redução de risco derivados do uso de cintos de segurança, proporcionando um impulso potencial para as exigências governamentais relativas à auto-proteção, como exigir o uso de cintos de segurança em carros. A presença e extensão de tal premissa geral afeta de fato o contexto de decisão particular e deve ser corroborada em cada caso, em vez de supor que todas as decisões privadas são necessariamente falhas e que a extensão da falha de mercado é suficiente para justificar decisões

⁶²LICHTENSTEIN, Sarah. Judged Frequency of Lethal Events. *Experimental Psychology*, n.4, 1978.

⁶³KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, n. 47, 1979.

⁶⁴VISCUSI, W. Kip. Rational risk policy: the Arne Ryde Memorial Lecture Series. Clarendon Press, 1998.

privadas predominantes.

Os vieses de percepções de risco não se limitam a particulares. Se a política governamental supera esses tipos de irracionalidade ligados ao nível da probabilidade de risco depende da força das pressões públicas sobre a agência e da possível presença de falhas semelhantes de racionalidade por parte dos funcionários governamentais. As agências governamentais poderiam ser mais adequadas para fazer avaliações de risco mais precisas se tiverem informações adicionais e imparciais sobre os riscos que o público em geral pode não ter. Burocratas do governo que têm um envolvimento profissional em áreas de risco particular poderiam ter crenças mais precisas porque eles obtiveram mais informações do que o cidadão médio sobre os riscos reais envolvidos. As agências governamentais têm a experiência e o pessoal para se manterem informados sobre a evolução da evidência científica em relação ao risco, confiando assim mais no pensamento do Sistema 2 de Kahneman ao avaliar esses riscos. Parece haver alguns benefícios à familiaridade com os riscos em termos de ser capaz de fazer juízos de risco. Por exemplo, as evidências de pesquisas demonstram que os juízes têm avaliações de risco mais precisas de vários tipos de morte do que o público em geral, pois os juízes tendem a superestimar pequenos riscos e subestimar grandes riscos em menor grau do que o público⁶⁵. Esse conhecimento superior é bastante plausível, uma vez que lidam com numerosos casos envolvendo acidentes e vários riscos relacionados.

Infelizmente, em muitos casos, as políticas governamentais servem para incorporar os mesmos tipos de vieses de percepção de risco que afligem os julgamentos individuais de risco. Assim, o acesso das autoridades governamentais a informações adicionais não implica que elas aproveitem um maior conhecimento sobre os riscos a fim de formar avaliações imparciais dos riscos. Pode haver vieses sistemáticos nas avaliações de risco das agências que dedicam atenção desmedida aos cenários do pior caso.

APLICAÇÕES DA ESCOLHA PÚBLICA COMPORTAMENTAL

A regulação governamental geralmente não estabelece com clareza os resultados de determinada política regulatória. Serve somente para estabelecer requisitos e estruturas de incentivos que podem ou não gerar os resultados pretendidos. Apesar do interesse do governo em questões de economia comportamental, os formuladores de políticas muitas vezes parecem ignorar o papel crucial dessa resposta comportamental.

As pessoas respondem a mudanças nos preços, se são devido a políticas governamentais ou a mercados. Curvas de demanda para os produtos são uma função descendente do preço. Devem os consumidores, por exemplo, dedicar os seus recursos à compra de frutas e vegetais orgânicos, a fim de reduzir o risco de câncer de pesticidas? Enquanto os consumidores ricos podem não ser sensíveis ao preço, o maior custo de produtos alimentícios orgânicos pode incentivar os consumidores a ter menos frutas e vegetais frescos em sua dieta. Por esta

razão, os pesquisadores de câncer sugerem que é mais importante do ponto de vista da redução do câncer consumir frutas e vegetais do que se preocupar com os riscos relativamente menores de pesticidas em produtos não-orgânicos⁶⁶.

Em alguns casos, o fracasso das pessoas e das empresas em adotar as ações desejadas pelos reguladores decorre de incentivos inadequados para cumprir regulações dispendiosas. Todo o conjunto de normas inicialmente promulgadas pela Administração de Segurança e Saúde Ocupacional (OSHA)⁶⁷ envolveu requisitos de segurança que impuseram despesas muito altas para as empresas entrarem em conformidade. No entanto, a execução que acompanha as normas, por vezes rígidas, envolveu baixas probabilidades de inspeção juntamente com multas modestas, dando às empresas muito pouco incentivo para cumprir as normas regulatórias. Os muitos estudos que documentam o efeito insignificante ou modesto que essa agência teve sobre a segurança traçam frequentemente o mau desempenho da política para incentivos inadequados destinados a levar as empresas a cumprir as normas⁶⁸.

Um fenômeno relacionado com as percepções individuais equivocadas é o efeito atenuante das medidas de segurança governamentais⁶⁹. Por exemplo, os reguladores geralmente defendem como "à prova de crianças" as tampas de segurança para produtos potencialmente perigosos, como medicamentos e anticongelante para automóveis. Alguns pais, acreditando que as tampas protegerão suas crianças da exposição a estes perigos, tornaram-se mais relapsos sobre segurança e deixam ao alcance das crianças tais elementos tóxicos. O resultado foi um aumento nas intoxicações relacionadas com crianças. De um modo mais geral, as precauções reduzidas resultantes da resposta comportamental às tampas têm atenuado o efeito das tampas de modo que não há nenhum benefício evidente da regulação na redução de intoxicações de crianças.

Embora as agências governamentais não tenham reconhecido a existência de um impacto contraproducente de tampas de segurança, as empresas privadas têm sido mais cautelosas. Antes de introduzir dispositivos para crianças em isqueiros, a Bic encomendou um estudo de campo para garantir que o dispositivo aumentaria a segurança. Pais entrevistados indicaram que eles estariam menos preocupados com a segurança na presença deste mecanismo de segurança. No entanto, o teste de campo indicou que, enquanto os pais eram mais propensos a dar às crianças acesso a um isqueiro com o mecanismo de segurança, o dispositivo de segurança era um elemento dissuasor suficiente que, em equilíbrio, o produto foi reforçando a segurança⁷⁰.

⁶⁵ VISCUSI, W. Kip. Jurors, Judges, and the Mistreatment of Risk by the Courts. *Journal of Legal Studies*, n. 107, 2001, p. 131.

⁶⁶ AMES, Bruce, MAGAW, Renae; GOLD, Lois. Ranking Possible Carcinogenic Hazards. *American Association for the Advancement of Science*, 1987.

⁶⁷ U.S. Occupational Safety and Health Administration.

⁶⁸ VISCUSI, W. Kip. *Fatal tradeoffs: public and private responsibilities for risk*. Oxford University Press, 1995.

⁶⁹ VISCUSI, W. Kip. The Lulling Effect: The Impact of Child-Resistant Packaging on Aspirin and Analgesic Ingestions. *American Economic Review*, n. 74, 1984.

⁷⁰ VISCUSI, W. Kip, CAVALLLO, Gerald. *Safety Behavior and Consumer Responses to Cigarette Lighter Safety*

COMO LIDAR COM A IRRACIONALIDADE DO GOVERNO?

Para lidar com a irracionalidade do governo, não há fórmulas – e na verdade nem se sabe se deveriam existir. Não há um manual para se seguir. Mas há uma premissa, que deve estar nas entranhas de toda cultura organizacional pertencente à Administração: o agente público, o burocrata, o regulador, e quaisquer designação que defina o indivíduo inserido no corpo da Administração Pública – é e sempre será racionalmente limitado. Não comporta na realidade institucional romantismos e idealizações de um gestor que, posto num ambiente público, aflorará racionalidade afastada das limitações inerentes a toda cognição humana.

Tão clara é a irracionalidade do regulador que nos dois exemplos que o artigo trouxe há evidentes problemas no arcabouço regulatório. Isto porque o uso do método experimental⁷¹ utilizado para identificar comportamentos recorrentes dos regulados muitas vezes é falho e afasta o regulador de resultados mais eficientes.

Que os gestores públicos recorrem a heurísticas para lidar com tarefas complexas, não há que se ter dúvida. Há inegável indício desta premissa no Relatório de Desenvolvimento Mundial desenvolvido em 2015, em que se replicou um dos experimentos de Daniel Kahneman e Amos Tversky⁷² sobre uma epidemia de gripe. No framing de ganho, setenta e cinco por cento dos funcionários do Banco Mundial⁷³ escolheu a opção de ganho certo (no caso, número definido de vidas salvas) a uma opção de tratamento de doença associada a uma loteria. Não obstante, no framing de perda garantida (morte definida), 66% dos participantes do experimento optaram por um tratamento que envolvia uma loteria que poderia salvar algumas vidas, e apenas 34% optaram pela alternativa associada a uma perda certa de pessoas mortas pela doença.

Explorar os insights derivados da economia comportamental pode ser uma interface entre melhora regulatória e falhas do mercado – sejam elas comportamentais ou não. Veja, por exemplo, as externalidades das emissões de carbono são altamente dependentes das decisões individuais sobre o consumo de energia, que por sua vez são influenciadas por informações sobre comparações entre pares⁷⁴; a adesão dos pacientes a tomar medicamentos prescritos afeta os custos dos cuidados de saúde⁷⁵. As possibilidades de opções de políticas às vezes inclui tentativas de explorar o papel do comportamento individual, mas muitas vezes as oportunidades de capitalizar sobre o papel das ligações comportamentais não são totalmente reconhecidas.

Os avisos gráficos do cigarro propostos pela Food and Drug Administration – FDA também refletem

Mechanisms. Managerial and Decision Economy, n. 17, 1996.

⁷¹ São os famosos *bottlenecks*: gargalos de vieses identificados e irracionalmente utilizados como justificativa para implementação de determinada política regulatória.

⁷² Tversky, Amos; Kahneman, Daniel. The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. Science, New Series, v. 211, 1981.

⁷³ World Bank. World Development Report: Mind, Society, and Behavior. Washington, DC: World Bank, 2015.

⁷⁴ AYRES, Ian; RASEMAN, Sophie; SHIH, Alice. Evidence from Two Large Field Experiments That Peer Comparison Feedback Can Reduce Residential Energy Usage. National Bureau of Economic Research Working Paper n. 15386, 2009.

⁷⁵ CHOUDHRY, Niteesh. Full Coverage for Preventive Medications after Myocardial Infarction. New England Medical Journal,

uma falta de confiança subjacente nas políticas sobre avisos que estão no espírito de intervenções "cutucadas". Desde 1966, as embalagens de cigarros incluíram avisos de perigo obrigatórios; O conteúdo das advertências evoluiu ao longo do tempo, mas as evidências disponíveis indicam que as pessoas estão bem informadas sobre os perigos do cigarro. Além disso, evidências na literatura indicam que, para serem eficazes, as advertências devem fornecer novas informações. Apesar desta evidência sobre o comportamento informado, a FDA propôs uma série de avisos gráficos para cigarros em resposta a uma exigência legislativa de que a agência desenvolver tais avisos. Esta proposta foi revogada pelo Tribunal de Apelações dos EUA no Circuito DC, que concluiu que não havia "um pingue de evidência" de que as advertências gráficas levariam a qualquer redução nas taxas de prevalência do tabagismo, mesmo com base na própria análise de impacto regulatório da agência. Assim, uma intervenção regulatória destinada a alterar o comportamento ignorou a evidência comportamental sobre sua provável eficácia. O Tribunal concluiu que não haveria nenhum benefício aparente que compensasse a violação do discurso corporativo devido às advertências.

CONCLUSÃO

O campo da economia comportamental trouxe diversas e inúmeras recomendações para políticas governamentais, de forma a corrigir as deficiências comportamentais que levam os indivíduos a tomar decisões que causam danos. Os achados da economia comportamental que documentam anomalias sistemáticas que levam a decisões irracionais são contribuições importantes. E embora esses vieses possam servir como justificativas para a intervenção governamental, as evidências sugerem que um quadro de escolha pública comportamental deve levar em conta que os formuladores de políticas e os reguladores são agentes comportamentais sujeitos a vieses cognitivos e ainda sujeitos a pressões políticas.

O paradoxo comportamental é que as políticas governamentais estão sujeitas a uma ampla gama de falhas comportamentais que, em muitos casos, se tornam incorporadas na estratégia política geral. Temos documentado muitos casos em que as políticas governamentais institucionalizam e não superam anomalias comportamentais e, em alguns casos, justificam regulamentações "duras" ineficientes baseadas na necessidade fracamente apoiada de corrigir a irracionalidade individual, tal como é o caso da política de eficiência energética nos Estados Unidos e a tentativa de regulação de consumo de sal marinho no Brasil.

Dado que a formulação de políticas governamentais não é imune a falhas comportamentais, o artigo se conclui com a sugestão de que a abordagem metodológica da economia comportamental seja mais cautelosa, desprezando menos os méritos da escolha individual. Em vez de supor que qualquer classe de anomalias comportamentais constitui uma razão suficiente para preferências primordiais dos cidadãos, as agências

governamentais devem avaliar a prevalência empírica e a magnitude das falhas comportamentais, uma vez que elas pertencem especificamente ao contexto político. O grande elefante branco que se tem na sala da Administração, todos os dias, é a necessidade de perceber que o agente público não está imune ao problema que todos os indivíduos padecem: a humanidade das limitações cognitivas.

IRRATIONALITY OF THE PUBLIC AGENT AND THEORY OF THE BEHAVIORAL PUBLIC CHOICE: NOTES ON AN ELEPHANT IN THE ROOM

Abstract

The theory of behavioral public choice is the applied study of behavioral economics to political science; in other words, its object of analysis is the irrationality of public agents. In other words, using the extension of the ideas of behavioral economics to the political field, theorists show that irrational behavior is an important source of government failure. This article seeks to contribute to the legal literature in that it seeks to systematically understand the results of public behavioral choices, analyzing their implications for law and legal institutions. To this end, we discuss biases and heuristics that lead political actors to support and adopt normative acts, as well as proposals that minimize the effects of irrationality in public policies.

Keywords: Public Choice - Behavioral Economics - Risks - Decision making

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGGREN, Niclas. Time for Behavioral Political Economy? An analysis of articles in behavioral economics. **Review of Austrian Economics**, vol. 25, iss. 3, pp. 199-221, 2012.

CAPLAN, Bryan. **The myth of the rational voter**. Princeton University Press, 2007

CHETTY, Raj. Behavioral Economics and Public Policy: a pragmatic perspective. **American Economic Review: Papers and Proceedings** 2015, 105 (5), pp. 1-33, 2015.

CORAZZINI, Luca; KUBE, Sebastian; MARÉCHAL, Michel André. **Towards Behavioral Public Choice: Guilt Aversion and Accountability in the Lab**.

LUCAS JR, Gary. Behavioral Public Choice and the Carbon Tax. **Utah Law Review**: Vol. 2017 : No. 1 , Article 3.

LUCAS JR, Gary; TASIC, Slavisa. **Behavioral Public Choice and the law**.

MURAMATSU, Roberta; BARBIERI, Fabio. **Putting Hayek, Behavioral Economics and Public Choice Theory together**: remarks about the pros and cons of nudge paternalism to construct a rational order.

SCHNELLENBACH, Jan; SCHUBERT, Christian. **Behavioral public choice: A survey**. Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 14-03, 2014.

VISCUSI, W. kip; GAYER, Ted. Behavioral Public Choice: The Behavioral Paradox of Government Policy. Vanderbilt University Law School Law and Economics, **Working Paper Number** 15-2, 2015.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Lições de Economia Constitucional Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o governo**: escolhas públicas na democracia representativa, 1.ed, 4ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan; SEBASTIAN Jilke; ASMUS Leth; OLSEN Lars Tummers. Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. **Public Administration Review** 77 (1): 45–56, 2016.

Trabalho enviado em 23 de outubro de 2017.

Aceito em 19 de janeiro de 2018.