

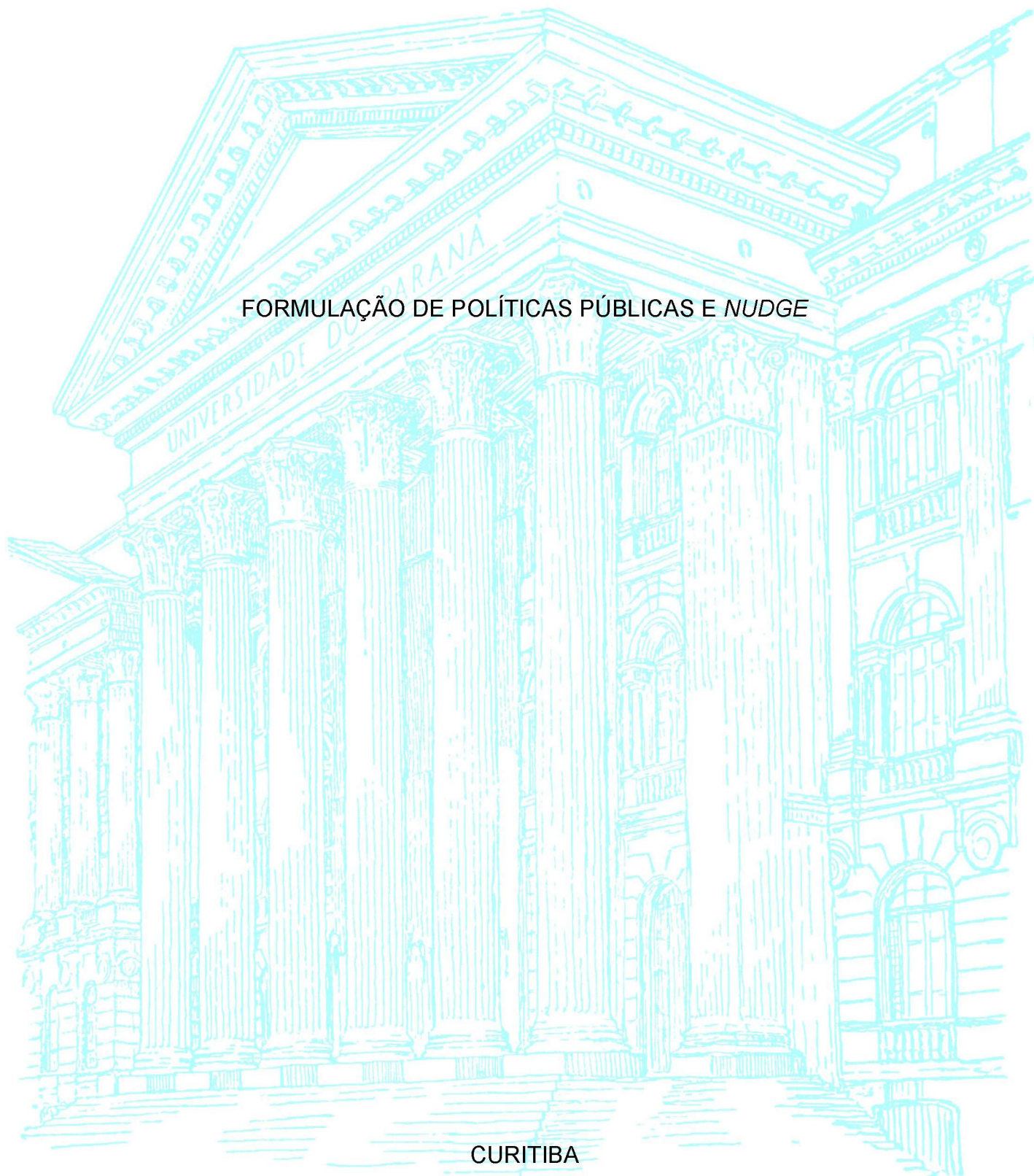
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCOS FELIPE DE ALMEIDA MARTINS

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NUDGE

CURITIBA

2021



MARCOS FELIPE DE ALMEIDA MARTINS

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E *NUDGE*

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Sbicca Fernandes

CURITIBA

2021

AGRADECIMENTOS

Um trabalho de conclusão de curso não é êxito de uma única pessoa. As condições necessárias à realização desta jornada fazem parte de uma construção coletiva efetuada menos por mim do que pelas pessoas que tornaram esta conquista possível. Por isso, desejo agradecer a todos que me presentearam com a possibilidade de elaborar esta monografia.

A meus pais, Antonio e Andréia, agradeço pelo constante apoio ao longo desses anos, pelo amor incondicional, pela compreensão inesgotável. Agradeço, também, à minha namorada, Luciene, pela cumplicidade, motivação, carinho e por tornar cada momento da minha vida melhor. Agradeço, ainda, ao restante de meus familiares, em especial, à minha avó, Ivanil, pelo afeto, incentivo e suporte. Agradeço, por fim, à minha orientadora e professora, Adriana, pela amizade, pela diligente orientação, pelos profundos ensinamentos e por me guiar nesta empreitada.

RESUMO

A economia comportamental destacou uma importante discussão a respeito do pressuposto de racionalidade do agente econômico, descobrindo evidências significativas de racionalidade limitada, com efeitos sistemáticos sobre o comportamento decisório das pessoas. Essas descobertas têm importantes implicações para a economia do setor público e para formulação de políticas públicas. Este trabalho investiga as implicações da economia comportamental para o setor público, buscando evidenciar como seus conceitos têm sido aplicados à formulação de políticas públicas. A intersecção entre tais ramos da economia tem produzido interessantes aplicações, proporcionando uma compreensão mais realista do comportamento humano e, por consequência, oportuniza a elaboração de ferramentas com o potencial de aprimorar o alcance, os impactos e a eficiência das ações governamentais. Ressalta-se, contudo, que a aplicação da economia comportamental ao setor público não é uma discussão pacificada: algumas críticas às ferramentas típicas da economia comportamental ainda não foram completamente sanadas, e o potencial dessas ferramentas ainda não foi plenamente explorado.

Palavras-chave: Economia comportamental. Economia do setor público. Políticas públicas. *Nudge*.

ABSTRACT

Behavioral economics has highlighted an important discussion about the assumption of rationality of the economic agent, uncovering significant evidence of limited rationality, with systematic effects on people's decision-making behavior. These findings have important implications for public economics and for public policy design. This work investigates the implications of behavioral economics for the public sector, seeking to highlight how its concepts have been applied to public policy design. The intersection between these branches of economics has produced interesting applications, providing a more realistic understanding of human behavior and, consequently, it enables the development of tools that can improve the reach, impact and efficiency of government actions. It is noteworthy, however, that the discussion about the application of behavioral economics to the public sector is not consentaneous: some criticisms of the typical behavioral economics tools have not yet been completely resolved, and the potential of these tools has not yet been fully explored.

Keywords: Behavioral economics. Public economics. Public policy. Nudge.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 SETOR PÚBLICO E ECONOMIA COMPORTAMENTAL.....	8
3 O AGENTE ECONÔMICO É RACIONAL?	15
3.1 ÊNFASE NA FALTA DE INFORMAÇÃO	15
3.2 LIMITAÇÕES COGNITIVAS E VIESES COMPORTAMENTAIS	17
3.3 RECONHECIMENTO DE DIFERENTES TIPOS DE RACIONALIDADE	20
3.4 ÊNFASE NAS INFLUÊNCIAS SOCIAIS E CULTURAIS	21
4 IMPLICAÇÕES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	24
5 APLICAÇÃO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS - O CASO DO <i>NUDGES</i>	31
5.1 CRÍTICAS AO <i>NUDGE</i>	32
5.2 CRITÉRIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE <i>NUDGES</i>	36
5.3 ALÉM DO <i>NUDGE</i>	39
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

A economia comportamental ganhou relevância no cenário econômico nas últimas décadas. As evidências de racionalidade limitada são diversas e, atualmente, é amplo o reconhecimento de que as pessoas nem sempre se comportam de forma consistente com a teoria econômica tradicional (ALM e BOURDEAUX, 2013). Desse modo, a teoria comportamental é um ramo em crescimento, cada vez mais presente na academia, nos negócios e nos governos (THALER, 2016). Não diferente de outros recortes da realidade sobre os quais a ciência econômica se debruça, o setor público engloba fenômenos econômicos diretamente impactados pelo desenvolvimento da economia comportamental. Não passa despercebido a uma parcela dos economistas que o setor público e suas políticas podem aproveitar-se dos *insights* comportamentais. Por esse motivo diversos pesquisadores do ramo têm buscado desenvolver uma visão mais realista do comportamento humano e de como as ações governamentais o impactam. Importante fruto dessas discussões é o *nudge*, aplicação da economia comportamental à formulação de políticas públicas disseminada em diversos países.

A partir desse contexto, o objetivo desta monografia é investigar, na literatura econômica, como a economia comportamental tem sido aplicada à formulação de políticas públicas, explorando, também, o conceito do *nudge*, ferramenta importante nessa perspectiva. Com esse intuito, o trabalho estrutura-se em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção busca na literatura econômica uma aproximação teórica entre alguns conceitos relevantes para este trabalho, apontando algumas das relações existentes entre o setor público e a economia comportamental. A terceira seção aborda algumas das diferentes concepções quanto à racionalidade do agente econômico encontradas na literatura comportamental. A quarta seção investiga as possíveis implicações da economia comportamental para as políticas públicas, sua concepção, formulação e aplicação. A quinta seção tem como foco uma relevante aplicação da economia comportamental ao âmbito do setor público, o *nudge*, abordando seu conceito, aplicação e críticas, bem como apontando possíveis formas de aplicação da economia comportamental às políticas públicas que vão além do *nudge*. A sexta, e última, seção conclui o trabalho, sintetizando os argumentos apresentados e apontando possíveis aprofundamentos sobre o tema.

2 SETOR PÚBLICO E ECONOMIA COMPORTAMENTAL

A economia do setor público é o ramo da economia que busca compreender os impactos das decisões econômicas do setor público, o papel do governo e como suas ações afetam a produção, alocação e distribuição de recursos econômicos, bem como seu impacto nas decisões do setor privado (STIGLITZ e ROSENGARD, 2015). Objeto de estudo relevante dessa área são as falhas de mercado, situações nas quais o mercado é incapaz de atingir um equilíbrio social ótimo. De acordo com a teoria econômica tradicional, mercados perfeitamente competitivos (sem a presença de falhas de mercado) são capazes de promover uma alocação de recursos socialmente ótima, conhecida como ótimo de Pareto. O equilíbrio ótimo de Pareto descreve uma situação na qual é impossível melhorar a situação de qualquer indivíduo sem piorar a situação de outrem. Falhas de mercado, nesse quadro teórico, são condições que impedem que os mercados alcancem um equilíbrio alocativo eficiente, socialmente ótimo (ou Pareto-eficiente) (NOGUEIRA e SIQUEIRA, 1998).

Segundo Salanie (2000), tradicionalmente, falhas de mercado são atribuídas a três tipos de situações. A primeira delas relaciona-se à completude do mercado: mercados incompletos são aqueles que, apesar de possuírem algumas das condições necessárias à sua formação, não são capazes de se desenvolverem plenamente, limitando a ocorrência de transações econômicas socialmente benéficas. Normalmente essa falha é atribuída a assimetrias de informação ou a custos de transação elevados (SALANIE, 2000).

A segunda situação relaciona-se à economia do bem-estar e envolve fenômenos em que o equilíbrio de mercado é prejudicial ao bem-estar social. Uma delas é a presença de externalidades, situações em que o custo ou o benefício de um comportamento individual difere do seu custo ou benefício social, levando a um equilíbrio de mercado subótimo. A produção e consumo de bens públicos (bens não exclusivos e não rivais) também exemplifica uma falha de mercado, pois, na medida em que não é possível restringir o seu uso, em uma dinâmica de mercado, o benefício social gerado por um bem público é maior do que o benefício individual de quem arca com seus custos. Essa dinâmica dá origem ao problema do free-rider, situação em que os agentes econômicos autointeressados têm o incentivo de usufruir do bem público sem assumir parte de seus custos - na medida em que

sua utilização do bem não pode ser impedida -, levando uma provisão insuficiente do bem, quando provido por um mecanismo de mercado (SALANIE, 2000).

O terceiro tipo de falha de mercado emerge em mercados de concorrência imperfeita, em que uma ou algumas empresas possuem poder de mercado. Em um mercado de concorrência perfeita, composto por muitas empresas, nenhuma delas possui a capacidade de ditar o preço de seus produtos (são todas tomadoras de preço). Quando essa condição não se faz presente, como em monopólios e oligopólios, tem-se uma concorrência imperfeita, em que empresas são capazes de determinar o preço de seus produtos acima do equilíbrio de mercado (SALANIE 2000). Ainda, parte da literatura econômica tradicional aponta a informação imperfeita como um tipo de falha de mercado específico (NOGUEIRA e SIQUEIRA, 1998). Tais circunstâncias descritas retratam situações em que tradicionalmente, na economia do setor público, considera-se desejável a intervenção governamental para a correção dessas falhas de mercado (SALANIE, 2000).

A análise econômica do setor público, assim como outros ramos da economia, pode ser dividida em positiva e normativa. A análise positiva busca descrever a economia e prever os efeitos de diferentes políticas públicas. A análise normativa procura avaliar os custos e benefícios dessas políticas, em comparação a políticas alternativas, possuindo, por essa razão, um componente valorativo (STIGLITZ e ROSENGARD, 2015). Considere-se, para ilustrar estes dois aspectos (positivo e normativo), uma política pública hipotética que pretende estabelecer um tributo cujo objetivo é reduzir o consumo de determinado bem. Os impactos desse tributo sobre consumo, sobre produção, bem como os efeitos distributivos dessa medida, representam o aspecto positivo da análise econômica. Por outro lado, os custos e benefícios dessa política em termos de utilidade econômica para a sociedade como um todo e o impacto no bem-estar das pessoas ilustra o aspecto normativo da análise econômica.

Assim, a teoria econômica do setor público possui objetivos que podem, de forma geral, ser divididos em dois grupos distintos: objetivos positivos e objetivos normativos. A existência dessa dualidade de objetivos conduz à necessidade de criação de modelos econômicos capazes de descrever dois aspectos: a dinâmica por trás do processo decisório dos agentes econômicos e como os impactos de escolhas pessoais e de políticas públicas afetam o bem-estar das pessoas. Esses

aspectos são necessários à construção de modelos econômicos capazes de prever os impactos das medidas governamentais e de valorar esses impactos quanto à sua utilidade (BERNHEIM e RANGEL, 2007).

Não obstante a existência dos dois objetivos distintos da economia do setor público, a teoria econômica do bem-estar tradicional, com base no paradigma das preferências reveladas por escolhas, assenta-se no pressuposto de unidade entre os dois conceitos, isto é, escolhas necessariamente refletem as preferências individuais e conseqüentemente servem como critério absoluto de mensuração do bem-estar (BERNHEIM e RANGEL, 2007). Essa perspectiva adota, assim, uma abordagem normativa que tem por base premissas que podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

Premissa 1: Cada um de nós é o melhor árbitro do nosso próprio bem-estar.

Premissa 2: Nosso discernimento [quanto ao nosso bem-estar] é orientado por preferências estáveis e coerentes.

Premissa 3: Nossas preferências orientam nossas escolhas: quando escolhemos, procuramos nos beneficiar. (BERNHEIM, 2016, p. 16, tradução nossa).

Tais premissas descrevem o paradigma da preferência revelada. Tal paradigma assenta-se no pressuposto de que os agentes econômicos fazem escolhas que maximizam sua utilidade. Por isso, conforme o paradigma das preferências reveladas, as escolhas individuais refletem as preferências pessoais e, portanto, refletem a situação que maximiza o bem-estar (BERNHEIM, 2016).

Subjacente a esse modelo estão algumas características atribuídas ao agente econômico pela teoria econômica tradicional, quais sejam: racionalidade ilimitada, autocontrole ilimitado e autointeresse ilimitado (MULLAINATHAN e THALER, 2000). Contudo, economistas comportamentais argumentam que indivíduos, em decorrência de limitações cognitivas e temporais, possuem uma racionalidade decisória limitada, que se manifesta tanto no julgamento de valor (crenças) quanto nas escolhas efetivamente realizadas. Ademais, as pessoas, mesmo quando possuem consciência do melhor curso de ação, nem sempre são capazes de segui-lo, pois o autocontrole humano é limitado. Ainda, indivíduos são capazes de altruísmo. Em que pese o fato de a economia tradicional admitir a possibilidade de altruísmo, em regra, o condiciona a motivações autointeressadas. O que é argumentado por proponentes da teoria comportamental é que os agentes

econômicos, por vezes, agem de forma altruísta em detrimento de seu próprio interesse (MULLAINATHAN e THALER, 2000).

Alm e Bourdeaux (2013) ressaltam que é amplamente reconhecido que os agentes econômicos nem sempre se comportam de acordo com os preceitos da economia tradicional e definem a economia comportamental como o resultado da aplicação de métodos e evidências de outras ciências sociais, como sociologia, antropologia e psicologia à economia (ALM e BOURDEAUX, 2013), com o objetivo de aprimorar o realismo da compreensão e descrição do comportamento econômico.

Assim, a emergência da economia comportamental trouxe evidências de que o comportamento humano é mais complexo do que a economia tradicional pressupõe: as escolhas nem sempre refletem as preferências, nem conduzem necessariamente à maximização do bem-estar. Nessa mesma direção, Kahneman e Thaler (2006) apresentam uma distinção entre dois sentidos diversos de utilidade. A primeira acepção é chamada de utilidade decisória e está associada ao processo de escolha, representando a motivação em que as decisões se baseiam. Por outro lado, aquilo que é denominado utilidade experienciada refere-se à experiência hedônica associada ao resultado da decisão. Desse modo, a pergunta que aqui surge é: as escolhas realizadas pelos indivíduos conduzem à melhor experiência hedônica? A utilidade decisória corresponde à utilidade experienciada?

O corpo de pesquisa em economia comportamental corrobora a conclusão de que as pessoas nem sempre conseguem prever adequadamente qual escolha gerará os resultados mais satisfatórios (KAHNEMAN e THALER, 2006). Assim, os agentes econômicos cometem erros sistemáticos na previsão da futura experiência associada aos resultados de suas escolhas. No momento da decisão, os indivíduos tentam prever a utilidade dos resultados de sua decisão, processo denominado previsão hedônica (hedonic forecasting) (KAHNEMAN e THALER, 2006). Os erros sistemáticos associados à previsão hedônica podem decorrer de diversos fatores, incluindo o contexto da decisão, o estado emocional/mental do indivíduo no momento da decisão, avaliações inadequadas de experiências passadas e a não previsão da adaptação hedônica (a forma como as pessoas se acostumam com os estímulos positivos associados a uma determinada experiência) (KAHNEMAN e THALER, 2006).

Há ampla evidência - advinda de pesquisas empíricas de psicólogos e economistas comportamentais - de anomalias decisórias que contrastam com o ideal do agente econômico racional maximizador. Com exemplos concretos que vão de comportamento de poupança (CHOI, LAIBSON e MADRIAN, 2011) à doação de órgãos (MADRIAN, 2014), passando pela aversão a perdas no mercado de ações (ODEAN, 1998), a lista de anomalias decisórias empiricamente detectadas é robusta.

Thaler e Benartzi (2004) apontam a existência de anomalias no comportamento de poupança de trabalhadores dos Estados Unidos, levando-os a poupar abaixo do que seria esperado pela teoria tradicional, baseada no pressuposto de racionalidade e de que as pessoas poupam o suficiente para equilibrar suas preferências presentes e futuras. Um exemplo de comportamento de poupança que não condiz com o pressuposto de racionalidade, estudado por Choi, Laibson e Madrian (2011), diz respeito à decisão, por parte de um grupo de trabalhadores, de aderir ou não a um plano de previdência privada oferecido pela empresa onde trabalhavam. O grupo de trabalhadores estudado, em decorrência de sua idade, poderia sacar os fundos de sua poupança para aposentadoria sem penalidades tributárias; em caso de adesão, teriam direito à contribuição patronal equivalente ao seu aporte; e poderiam sacar seus fundos a qualquer momento. Ou seja, a adesão ao plano de previdência representava, para essas pessoas, uma oportunidade de arbitragem - ganhariam a contribuição de empresa sem qualquer custo de liquidez. O estudo aponta que, ainda assim, 40% dos trabalhadores não aproveitaram a oportunidade. O que os autores buscam demonstrar é que a não adesão ao plano de previdência pode decorrer, não de uma decisão deliberada, mas de um comportamento de inércia.

Ainda no contexto da poupança, observa-se que o estabelecimento de adesão automática dos trabalhadores ao plano de previdência aumenta de forma significativa a sua participação em tais planos, no longo prazo, mesmo quando a possibilidade de sair do plano está disponível e não apresenta custos significativos (THALER e BENARTZI, 2004). A literatura sobre o tema demonstra que, nessas situações, poucos trabalhadores optam por retirar-se do plano de previdência. O fato de que a opção por retirar-se do plano não impõe quaisquer empecilhos indica que, em um cenário de racionalidade ilimitada, a permanência no plano deveria ser similar, independentemente do estabelecimento de uma adesão automática ou não.

Tal exemplo reforça a ideia de que o comportamento de inércia desempenha um papel importante nessa dinâmica (THALER e BENARTZI, 2004).

Outro exemplo de anomalia decisória que deve ajudar a ilustrar o conceito relaciona-se a opção das pessoas por se tornarem potenciais doadores de órgãos, por ocasião de sua morte. Em alguns países, as pessoas devem se manifestar expressamente pela opção de ser uma potencial doadora de órgãos, enquanto em outras nações tal opção é presumida - e os indivíduos devem manifestar-se apenas caso não queiram doar seus órgãos após sua morte (MADRIAN, 2014). De forma análoga ao exemplo anterior, o comportamento esperado em um contexto de racionalidade ilimitada é que o fato de a opção por doar órgãos ser presumida não deveria interferir na decisão em questão. Contudo, um estudo conduzido por Abadie e Gay (2006) demonstra que a taxa de doação de órgãos é de 25% a 30% maior em países nos quais a opção por doar órgãos é presumida.

Um exemplo adicional de anomalia decisória a ser mencionado é a aversão a perdas no mercado acionário. Odean (1998) constata que investidores têm a tendência de se desfazer rapidamente de ações lucrativas, enquanto se apegam por um maior período de tempo às ações com prejuízo. Tal efeito, chamado de efeito disposição, não condiz com o que seria esperado de agentes econômicos racionais, na medida em que não leva em conta uma expectativa realista de rentabilidade futura das ações, o que é comprovado pelo desempenho futuro consistentemente pior das ações com prejuízo mantidas, quando comparadas às ações lucrativas vendidas.

Odean (1998) aponta que é possível explicar o efeito disposição dentro da estrutura da teoria dos prospectos. A teoria dos prospectos (KAHNEMAN e TVERSKY, 1979), em síntese, postula que agentes econômicos apreciam alterações no seu patrimônio em termos de ganhos e perdas, ao invés do valor final do patrimônio. Ademais, essa teoria apresenta a hipótese de que os agentes econômicos tendem a apresentar um comportamento avesso a riscos em situações de ganho e propensão ao risco em situações de perda. Esse conjunto de tendências é capaz de explicar o comportamento de aversão a perdas constatado, em que os investidores realizam rapidamente seus lucros, mas não seus prejuízos (ODEAN, 1998). Uma explicação alternativa, e não necessariamente excludente (as duas hipóteses podem coexistir), é que os investidores acreditam que suas ações com prejuízos terão um desempenho futuro melhor do que as demais ações. O fato

de que os dados demonstram que essa crença não se concretiza de forma consistente ao longo do tempo, implica que tal crença não encontra amparo na racionalidade (ODEAN, 1998). Conforme o exposto, os dois possíveis comportamentos apontados, por não condizerem com os pressupostos de racionalidade do agente econômico, exemplificam formas de anomalias comportamentais.

Os exemplos mencionados servem o propósito de ilustrar a ideia de que, de forma sistemática e consistente, seres humanos agem de forma prejudicial à maximização de sua utilidade, motivados por elementos que não deveriam ter influência em suas escolhas dentro de uma perspectiva racional. Tversky e Kahneman (1974) chamam a ocorrência sistemática de tais erros decisórios de vieses comportamentais, e atribuem sua presença aos atalhos mentais que as pessoas utilizam em suas decisões. Dessa forma, o fato de que as pessoas não se comportam de acordo com seus interesses e demonstram vieses comportamentais, suscita alguns problemas com relação ao respaldo empírico do pressuposto de racionalidade dos agentes decisórios (CAMERER et al., 2003).

3 O AGENTE ECONÔMICO É RACIONAL?

As evidências da lacuna entre escolhas e preferências conduzem a uma pergunta fundamental para a compreensão do comportamento humano: por quê? Por que as decisões humanas, em algumas (ou muitas) situações, não condizem com seu autointeresse? Possíveis respostas a essa pergunta têm importantes implicações para as políticas públicas. Algumas das propostas de solução a esse questionamento podem ser encontradas na literatura de economia comportamental e podem ser agrupadas conforme a ênfase contida na explicação que dão a esse fenômeno:

- a) O fenômeno se deve à falta de informação dos agentes econômicos.
- b) Tais observações decorrem de características relacionadas às limitações cognitivas e aos vieses comportamentais do ser humano.
- c) As anomalias decisórias se devem à existência de diferentes tipos de agentes econômicos: aqueles completamente racionais e aqueles com racionalidade limitada.
- d) Há influências sociais e culturais sobre o comportamento humano.

Ressalta-se que essa classificação não se pretende exaustiva e suas delimitações não são rígidas, havendo sobreposição de características pertencentes a cada um dos grupos. De todo modo, essa abordagem serve como um norte para a condução da discussão aqui proposta.

3.1 ÊNFASE NA FALTA DE INFORMAÇÃO

O primeiro grupo argumentativo atribui o fenômeno da lacuna entre preferências e escolhas predominantemente à falta de informações dos agentes econômicos. Essa linha argumentativa relaciona-se à ideia de que, quando os indivíduos possuem informações adequadas, suas escolhas são racionais e maximizadoras de utilidade - conforme o pressuposto de racionalidade maximizadora da economia tradicional - e refletem suas preferências. Conseqüentemente, o divórcio entre decisões e preferências (bem-estar) deve ser

atribuído a algum fator externo à racionalidade econômica, como a carência de informações suficientes para a realização de boas escolhas.

Ressalta-se que a disponibilidade de informações não é tratada com trivialidade pela economia tradicional e diversos estudos se aprofundam na investigação das consequências dos defeitos informacionais que permeiam os mercados. Exemplificando isso, em clássico artigo sobre assimetria informacional, Akerlof (1970) desenvolve um estudo a respeito do funcionamento de mercados em que a qualidade do produto é incerta, ilustrando o conceito com um exercício mental sobre o mercado de automóveis usados. Nesse cenário, há incentivos para que os vendedores comercializem produtos de baixa qualidade, já que os clientes não são capazes de distinguir a qualidade dos bens ofertados.

A dinâmica descrita representa o que ficou conhecido como assimetria de informação, falha de mercado em que uma das partes envolvidas na transação possui mais informações que a outra, o que a coloca em situação de vantagem. As principais consequências desse fenômeno são a redução da qualidade média dos produtos comercializados e a diminuição na quantidade de bens transacionados. Akerlof (1970) ressalta, assim, que benefícios privados e sociais diferem nesse contexto (externalidade) e que intervenção governamental pode melhorar o bem-estar das pessoas envolvidas. De todo modo, o que deve ser destacado é que, segundo essa linha teórica, ainda que a assimetria informacional leve a um resultado coletivo subótimo, esse resultado não é fruto de limitações cognitivas dos agentes econômicos, mas da indisponibilidade de informações. Por esse motivo o pressuposto de racionalidade do agente econômico é preservado.

O argumento de que os agentes econômicos fazem escolhas racionais, desde que possuam as informações adequadas, em sua forma mais pura, é pouco compatível com a teoria comportamental. Todavia, há economistas comportamentais que atribuem grande importância ao papel da falta de informações nas inconsistências decisórias observadas. Em que pese os argumentos contrários às premissas de racionalidade da economia tradicional, Bernheim (2016) afirma que a economia comportamental não é capaz de refutar a teoria tradicional quando aplicada a toda e qualquer decisão, mas somente àquelas decisões pertencentes a um grupo que denomina escolhas indiretas. Escolhas diretas são aquelas que dizem respeito aos objetivos últimos das pessoas; escolhas indiretas, por sua vez, referem-se a meios para atingir os objetivos. Somente o segundo tipo, segundo Bernheim, é

passível de questionamento pela economia comportamental. Além disso, o economista defende que erros ocorrem quando escolhas indiretas são realizadas sem as informações adequadas e com a presença de vieses comportamentais.

Um aspecto importante dessa reflexão é a negação do conceito de preferências verdadeiras. Segundo Bernheim (2016), os indivíduos, quando decidem, constroem suas preferências no momento, por um processo chamado agregação contextual - em que os diversos aspectos da experiência subjetiva são considerados e avaliados. Sob esse ponto de vista, consistência significa tão somente que o processo mental de construção das preferências é o mesmo em diferentes contextos. Os vieses comportamentais observados podem ser atribuídos às flutuações desse processo de agregação, o que se justifica pela dependência desse processo em relação ao contexto.

Desse modo, como resultado dessa discussão, Bernheim (2016) propõe uma versão revisada das premissas da teoria tradicional do bem-estar anteriormente mencionadas:

Premissa A: A respeito de assuntos envolvendo decisões diretas ou decisões indiretas corretamente informadas, cada um de nós é o melhor árbitro de nosso próprio bem-estar.

Premissa B: Quando escolhemos, buscamos nos beneficiar, selecionando a alternativa que, no nosso julgamento, conduz a um maior bem-estar. (BERNHEIM, 2016, p. 33, tradução nossa)

É importante reconhecer que Bernheim (2016), apesar de enfatizar a importância da informação, admite a existência de vieses comportamentais e limitações cognitivas sistematicamente observadas. Contudo, observa-se que tais limitações são frequentemente associadas, pelo economista, a falhas na compreensão das informações disponíveis. Dessa forma, as soluções propostas, muitas das vezes, consistem em informar melhor, com a ajuda de um *expert*, por exemplo (BERNHEIM, 2016).

3.2 LIMITAÇÕES COGNITIVAS E VIESES COMPORTAMENTAIS

Parte significativa da literatura de economia comportamental busca explicar as inconsistências comportamentais e a discrepância entre escolhas e preferências como consequência de limitações cognitivas e vieses comportamentais sistemáticos

e generalizados. Nessa linha, Kahneman (2002) aponta como elemento importante para a compreensão do processo decisório humano a intuição - “pensamentos e preferências que vêm a mente rapidamente e sem muita reflexão” (KAHNEMAN, 2002, p. 449, tradução nossa). Duas ideias são ressaltadas como centrais a essa estrutura teórica: a de que pensamentos podem ser diferenciados quanto a sua acessibilidade (a facilidade com a qual vêm à tona) e a distinção entre processos mentais intuitivos e aqueles deliberados. A acessibilidade é um traço que permeia a dinâmica decisória, na medida em que influencia como as informações disponíveis no contexto de escolha são observadas, processadas e interpretadas pelas pessoas.

A distinção entre os dois processos mentais, cunhados Sistema 1 (intuitivo) e Sistema 2 (deliberado) (KAHNEMAN, 2002) se baseia na concepção de que o primeiro é rápido, automático, associativo e de difícil controle ou modificação, enquanto o segundo é mais lento, envolve um esforço consciente e é deliberadamente controlado. O processo mental intuitivo relaciona-se a impressões mentais mais acessíveis, ao contrário do processo mental deliberado. Diante da concepção de que seres humanos possuem uma capacidade cognitiva limitada, a utilização de heurísticas (atalhos mentais) é essencial para a tomada de decisões do dia-a-dia. Tais heurísticas são compreendidas como atalhos, baseados em processos mentais intuitivos e automáticos que minimizam a necessidade de utilização do Sistema 2. Nesse contexto, o Sistema 2 atua como um controle mais deliberado sobre as decisões tomadas de forma intuitiva. Argumento relevante sustentado por Kahneman (2002) é que processos decisórios apoiados no Sistema 1, não obstante sua utilidade e necessidade, levam a erros decisórios sistemáticos, muitos dos quais não são corrigidos pelo controle exercido pelo Sistema 2.

De forma sintética, em decorrência de nossos limites cognitivos, a maior parte das nossas decisões são tomadas tendo por base processos mentais automáticos, baseados em atalhos e heurísticas. Os vieses que emergem desse modo de tomar decisão nem sempre são corrigidos (ou são corrigidos de forma incompleta) por reflexões cuidadosas e deliberadas, refletindo-se nos erros sistemáticos observados nas decisões.

Nessa mesma linha de pensamento, Alm e Bourdeaux (2013) apontam que há uma quantidade cada vez maior de evidências que apontam que os agentes econômicos:

- a) São influenciados pela maneira como as escolhas são apresentadas.
- b) Possuem limitações quanto a sua habilidade de processar informações.
- c) Sistemáticamente percebem de forma distorcida os custos de suas escolhas.
- d) Enfrentam problemas de autocontrole.
- e) São motivados não apenas por auto interesse, mas também por valores como justiça, altruísmo, reciprocidade, empatia, simpatia, confiança, culpa, vergonha, moralidade, alienação, costumes, normas sociais.
- f) São influenciados pelo contexto social em que a escolha é feita.

Dessarte, o ponto central dessa reflexão é o fato de que as escolhas feitas pelos indivíduos, com frequência, não condizem com a maximização de seu bem-estar, são inconsistentes, apresentam erros decisórios sistemáticos, resultam de problemas de autocontrole e são influenciadas por fatores alheios às alternativas a serem escolhidas - a forma como as informações são apresentadas e a opção que é exposta como default (padrão), por exemplo (SUNSTEIN e THALER, 2003b). Sunstein (2020) elenca alguns fatores comportamentais e cognitivos responsáveis pelo fato de que as decisões individuais nem sempre promovem o bem-estar: informações incompletas, atenção limitada, inércia, viés do presente¹ e excesso de otimismo². Ademais, frequentemente as decisões tomadas se referem a experiências futuras. Portanto, o processo decisório confronta os agentes econômicos com a necessidade de prever quais serão as consequências de experiências futuras em seu bem-estar, uma tarefa que pode exigir um conhecimento que não possuem.

Por essa razão, os indivíduos, por vezes, se enganam a respeito do que promoveria o seu bem-estar. Assim, segundo essa vertente teórica, a distinção entre escolhas diretas e indiretas (como definido por Bernheim (2016)) como base para uma teoria do bem-estar baseada no respeito à escolha, pode não ser suficiente para a promoção do bem-estar, diante dos erros apontados. Igualmente importante, de acordo com essa visão, é que a economia comportamental do bem-estar forme um entendimento adequado do que é o bem-estar, distanciando-se do modelo de preferências reveladas por escolhas (SUNSTEIN, 2020).

¹ Tendência a atribuir maior importância a recompensas próximas ao presente em comparação a recompensas futuras (SAMSON, 2015).

² Tendência a superestimar a probabilidade de que eventos positivos se concretizem e a subestimar a probabilidade de que eventos negativos ocorram (SAMSON, 2015).

3.3 RECONHECIMENTO DE DIFERENTES TIPOS DE RACIONALIDADE

Encontra-se, na literatura de economia comportamental, o argumento de que agentes econômicos podem ser subdivididos em dois grupos, indivíduos com racionalidade limitada e indivíduos completamente racionais (CAMERER et al. 2003). Racionalidade limitada, nesse contexto, faz referência às anomalias decisórias de que se tem evidência e os vieses comportamentais e limitações cognitivas que as causam. A existência desses dois grupos de agentes econômicos, conforme essa linha de pensamento, fundamenta a defesa de um paternalismo libertário entendido como espécie de política pública (ou privada) que busque, enquanto preserva a liberdade de escolha dos agentes racionais, direcionar o comportamento dos agentes racionalmente limitados a decisões mais conducentes ao bem-estar.

O conceito de paternalismo libertário será mais detalhado em seções subsequentes deste texto, de forma que, por enquanto, um exemplo pode ajudar a ilustrá-lo, ainda que de forma superficial. Para tanto, pode-se recorrer à situação anteriormente narrada do estabelecimento de adesão automática a um plano de previdência. O problema observado neste contexto era que, contra seu próprio autointeresse, grande parte das pessoas não aderiu ao plano de previdência, comportamento que os implementadores da adesão automática buscavam corrigir. Essa busca por influenciar o comportamento decisório dos trabalhadores demonstra claramente o atributo paternalista dessa ação. Contudo, a alternativa de retirar-se do plano continuava disponível e o exercício dessa opção não impunha custos significativos a quem o fizesse; essa tentativa de preservar a liberdade de escolha ilustra o caráter “libertário” do termo paternalismo libertário. Ainda que esse exemplo se refira a uma situação privada, sua lógica aplica-se também a políticas públicas.

Há uma outra subdivisão, encontrada na literatura de economia comportamental, conforme apontado por Bernheim e Rangel (2007), que agrupa os agentes de acordo com o grau de conhecimento a respeito dos próprios problemas de autocontrole. Desse modo, os indivíduos podem ser ingênuos, sofisticados ou parcialmente sofisticados. Indivíduos ingênuos não reconhecem as limitações de seu autocontrole e acreditam que conseguirão executar seus planos perfeitamente, motivo pelo qual não tentam gerenciar seu problema. Indivíduos sofisticados, por outro lado, compreendem seu problema e tomam medidas para controlar ou mitigar

os impactos de seus lapsos de autocontrole. Por fim, agentes parcialmente sofisticados, reconhecem a existência de problemas de autocontrole, mas subestimam sua intensidade.

Ainda que, à primeira vista, essa divisão lembre a de Camerer et al. (2003), as duas possuem fundamentos essencialmente diferentes, com implicações diversas. A divisão dos agentes econômicos em racionais e racionalmente limitados implica que alguns deles tomam decisões de forma perfeita, completamente de acordo com suas preferências. A segunda subdivisão descrita não adota essa postura, procurando meramente descrever o nível de conhecimento dos agentes a respeito de suas próprias limitações, sem que isso implique em decisões perfeitamente racionais. De todo modo, tal perspectiva realiza agrupamentos com base em diferentes características comportamentais, que podem, em certa medida, explicar inconsistências na tomada de decisão.

3.4 ÊNFASE NAS INFLUÊNCIAS SOCIAIS E CULTURAIS

Há, na economia comportamental, uma linha de pensamento que explora o conceito de que o contexto social, além de influenciar o comportamento momentâneo dos indivíduos, moldam-nos de forma duradoura, influenciando suas preferências e escolhas futuras (HOFF e STIGLITZ, 2016). Conceito relevante para essa perspectiva é o de modelo mental, entendido como “ferramentas que os indivíduos usam para processar informações e conceitualizá-las” (HOFF e STIGLITZ, 2016, p. 26, tradução nossa). Modelos mentais “moldam a forma como captamos, interpretamos, lembramos e respondemos emocionalmente a informações que encontramos e possuímos” (DIMAGGIO, 1997, p. 273-274, tradução nossa). Os seres humanos possuem vários modelos mentais, que coexistem simultaneamente. O contexto social em que as pessoas se encontram é, em grande medida, responsável pela seleção de qual modelo mental é utilizado em determinada decisão. A economia comportamental demonstra que tal seleção é guiada por sinais sociais e culturais disponíveis no momento da escolha.

Todavia, o principal argumento dessa vertente de pensamento é que o contexto sociocultural, mais do que influenciar os comportamentos, cria, de forma duradoura, identidades, visões de mundo e os modelos mentais que as pessoas adotam no processamento e interpretação de informações. As experiências sociais

vivenciadas formam a identidade das pessoas e afetam as decisões tomadas no futuro. Por isso, as preferências, bem como os processos cognitivos, são, em alguma medida, endógenos, culturalmente determinados. Ademais, a percepção humana é socialmente construída. O que percebemos e como percebemos o mundo ao nosso redor (e a nós mesmos) são processos influenciados pela nossa exposição a comportamentos e conceitos socioculturais (HOFF e STIGLITZ, 2016).

De forma similar, pode-se mencionar a teoria das interações sociais, que ressalta que indivíduos são influenciados pelo contexto social em que escolhas são feitas e por elementos sociais, como normas sociais, capital social, costumes (ALM e BOURDEAUX, 2013). De acordo com essa vertente teórica, grande parte do comportamento individual pode ser visto como um contrato psicológico entre indivíduos. Conceito relevante dentro dessa perspectiva é o da norma social, entendido como um padrão de comportamento habitual, reconhecido e esperado pelas demais pessoas (ALM e BOURDEAUX, 2013). Uma característica que marca a norma social é a expectativa de que todos a sigam, expectativa que é reforçada à medida em que a prática do comportamento é consolidada na sociedade.

É possível relacionar os conceitos apresentados por essa vertente da economia comportamental com aqueles da economia institucional original. Ideia central dessa linha de pensamento é o conceito de instituições, definidas como “sistemas duráveis de regras e convenções sociais estabelecidas e embutidas que estruturam as relações sociais” (HODGSON, 2003, p. 163, tradução nossa). Em suma, as instituições são os sistemas sociais dentro dos quais se dão os comportamentos e relações sociais, fornecendo os instrumentos socialmente aceitos de interação bem como estabelecendo limites. Importante para o estabelecimento e permanência das instituições é o fato delas serem construídas sobre os hábitos - propensão a se comportar de determinada maneira em contextos interpretados como sendo equivalentes - adquiridos e socialmente reforçados, bem como sua capacidade de gerar previsibilidade nas relações sociais (ALMEIDA, 2011).

O hábito, recorrentemente colocado pela literatura institucionalista como base das instituições, relaciona-se ao processo de aprendizado social - denominado aprendizado vicariante. O termo indica que as pessoas aprendem as regras e convenções sociais de comportamento através da observação das ações de outras pessoas e das consequências desses comportamentos - aprovação ou reprovação social. Dessa forma, através do aprendizado social, os comportamentos socialmente

desejáveis são internalizados pelas pessoas e, posteriormente, transformados em hábitos. Esses hábitos são social e cognitivamente reforçados conforme novas interações sociais observadas (e vividas) os reafirmam (ALMEIDA, 2011).

Assim, observa-se que a abordagem institucionalista original, e sua compreensão do comportamento como fenômeno social, inserido em um dinâmica de causalidade circular (entre comportamentos e instituições) dialoga com o ramo da economia comportamental que enfatiza o papel da sociedade e da cultura na construção dos comportamentos. Desse diálogo emerge a possibilidade de intersecções entre as duas abordagens que podem ser exploradas, visando conectar aspectos psicológicos do comportamento aos aspectos sociais do comportamento.

4 IMPLICAÇÕES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

A priori, importa ressaltar que o bem-estar pode ser compreendido sob dois aspectos diferentes, ainda que complementares, o bem-estar individual e o coletivo. Portanto, a constatação de que as ações nem sempre maximizam o bem-estar pode referir-se à concepção individual ou à coletiva. Em uma perspectiva individual, a economia comportamental realça a discrepância entre as escolhas feitas pelos agentes econômicos e a maximização de seu próprio bem-estar - o descompasso entre utilidade decisória e utilidade experienciada narrado por Kahneman e Thaler (2006) - fenômeno o qual Chetty (2015) denomina internalidade. Essa abordagem direcionada ao comportamento e bem-estar individuais tem sido prevalente nas aplicações da economia comportamental a políticas públicas, como é ressaltado por Ewert, (2020), Muramatsu e Fonseca (2012) e Alm e Bourdeaux (2013), e que pode ser observado na obra de Thaler e Sunstein (2008), *Nudge*. Por tal centralidade na discussão, a menos que especificado de outro modo, as menções ao bem-estar neste texto referem-se a essa primeira aceção (a individual). Por outro lado, o aspecto coletivo do bem-estar e do comportamento, também presentes ao longo do texto, são de grande importância para a discussão da economia comportamental aplicada a políticas públicas. Ilustrando tal importância, Chetty (2015), Alm e Bourdeaux (2013) e Madrian (2014) destacam que a economia comportamental pode ser utilizada em conjunto com políticas públicas que buscam solucionar problemas tradicionais de externalidade, contribuindo para a melhoria de problemas coletivos de bem-estar.

De todo modo, a economia comportamental, apoiando-se na concepção de que as escolhas individuais sistematicamente desviam do ideal tradicional de racionalidade perfeita, dão gênese a novas justificativas para intervenção governamental, além das tradicionais falhas de mercado (Alm e Bourdeaux, 2013). Retomando a concepção individual de bem-estar, a concepção do descompasso entre bem-estar e decisões têm importantes implicações para políticas públicas. Reiterando, a pergunta que se faz é: por que as decisões humanas, em algumas (ou muitas) situações, não condizem com seu autointeresse? Com efeito, a resposta que se dá a essa pergunta ganha grande relevo na discussão a respeito da implementação de políticas públicas que visem promover o bem-estar. Assim,

políticas públicas que enfatizam a falta de informação como impedimento à maximização do bem-estar fornecem soluções que podem ser insuficientes para a melhoria das condições de agentes econômicos com vieses comportamentais sistemáticos. De outro modo, a divisão dos agentes econômicos entre racionais e racionalmente limitados, assim como a incorporação de fatores socioculturais na análise, suscitam, cada qual, abordagens diferentes quanto ao desenho de intervenção governamental a ser implementada.

O argumento de que as escolhas refletem as preferências e de que as anomalias decisórias observadas se devem à falta de informações é o que oferece menor margem para intervenções governamentais. Dessarte, a abordagem teórica tradicional pressupõe que agentes bem informados tomam decisões de acordo com seus interesses. Por esse motivo, o papel de intervenções governamentais, nesse quadro de pensamento, restringe-se ao fornecimento de informações e correção de falhas de mercado (BERNHEIM e RANGEL, 2007). Como exposto anteriormente, há autores que defendem uma linha de pensamento em que, apesar do reconhecimento das influências comportamentais, privilegia-se o papel das informações (ou ausência dessas) na adequação dos processos decisórios. Essa postura intelectual também tem consequências para as políticas públicas.

Uma primeira decorrência consiste em uma delimitação restritiva (em comparação a concepções mais tradicionais de intervenções paternalistas) das hipóteses em que intervenções devem ser consideradas: escolhas indiretas (aquelas que são meros meios para a consecução de um objetivo, não o objetivo em si mesmo) que carecem de informações e apresentam vieses comportamentais (BERNHEIM, 2016). Uma segunda consequência é a defesa da priorização de esforços por informar os indivíduos, para que, com esse auxílio, decisões mais adequadas sejam tomadas. Dessa maneira, se evitaria a implementação de intervenções que dependem do juízo de valor do governo sobre o que é melhor, atribuindo-se a esse último tipo de intervenção paternalista um papel subsidiário (BERNHEIM, 2016). Cabe notar que, mesmo nesse contexto, a utilização da economia comportamental pode ser positiva. Ilustra tal argumento o estudo de Peters et al. (2013), que expõe como a forma com que informações médicas são apresentadas impactam diretamente a decisão das pessoas. Elementos como simplicidade da informação e saliência das informações mais relevantes produzem efeitos relevantes na compreensão e retenção da informação.

De outro modo, a divisão dos agentes econômicos entre perfeitamente racionais e racionalmente limitados, exige uma concepção de política pública capaz de, a um só tempo, promover decisões melhores por parte dos agentes econômicos cujas escolhas são incompatíveis com a maximização do bem-estar e preservar a liberdade de escolha dos agentes econômicos racionais. Nesse sentido, coaduna-se a essa perspectiva teórica o conceito de paternalismo assimétrico (CAMERER et al., 2003). Regulações paternalistas assimétricas podem ser definidas como intervenções que geram grandes benefícios para aqueles que cometem erros decisórios e baixos custos a agentes econômicos racionais. Partindo da constatação da economia comportamental de que os agentes econômicos desviam sistematicamente da hipótese de racionalidade, sustenta-se que esses erros decisórios justificam a necessidade de intervenções paternalistas que ajudem as pessoas a tomar decisões que se aproximem mais de seus interesses. Em contraposição, argumenta-se que tais intervenções podem gerar custos a indivíduos racionais, capazes de fazer as melhores escolhas por conta própria, que podem encontrar dificuldades impostas à sua capacidade agir em seu próprio interesse. O paternalismo assimétrico busca, portanto, fornecer uma base empírica para o debate sobre intervenções governamentais, deslocando a discussão para uma análise sobre custos e benefícios das alternativas regulatórias.

Noutro sentido, o reconhecimento de que seres humanos possuem limitações cognitivas e vieses comportamentais sistemáticos e generalizados não é incompatível com a ideia do paternalismo assimétrico, na medida em que não exclui da discussão a preservação da liberdade de escolha. Não obstante, ao propor que o fenômeno da influência comportamental nas decisões afeta a maioria (se não todas) as pessoas (por exemplo, ao produzir impactos na alocação de recursos de uma economia), essa linha de entendimento vai além, buscando a promoção generalizada do bem-estar e a correção de erros decisórios. A premissa de que as pessoas, em geral, não tomam decisões que maximizam seu bem-estar, apresentam vieses comportamentais e, em muitas situações, carecem de preferências fixas ou bem-definidas justifica a consideração de políticas que busquem a promoção de bem-estar através da correção desses erros. Reforça tal argumento o fato de que, muitas vezes, a influência nas decisões é inevitável, por ser inerente ao desenho legal e institucional, seja no âmbito público ou privado (SUNSTEIN e THALER, 2003b).

É esse o contexto do paternalismo libertário proposto por Sunstein e Thaler (2003b), que argumentam que o arcabouço legal e institucional da sociedade deve explicitamente buscar promover o bem-estar das pessoas - esse é o aspecto paternalista de sua proposta. O aspecto libertário atribuído ao paternalismo proposto pelos autores relaciona-se à manutenção da possibilidade de os agentes efetuarem suas próprias escolhas, mesmo diante de um desenho paternalista que busca promover o bem-estar. Cabe ressaltar, que paternalismo libertário e paternalismo assimétrico não devem ser entendidos como excludentes. São, antes, conceitos próximos, cuja diferença é a ênfase dada pelo paternalismo assimétrico à possibilidade de que alguns agentes econômicos sejam perfeitamente racionais.³

O ponto de partida do paternalismo libertário sustentado por Sunstein e Thaler (2003a) é a asserção, por parte dos autores, de que a rejeição do paternalismo por parte de diversos economistas é baseada em uma falsa suposição e dois equívocos. A priori, vale conceituar o paternalismo aqui mencionado, que pode ser compreendido como medidas que buscam influenciar a conduta dos agentes econômicos visando a melhoria de seu bem-estar individual (CAMERER et al., 2003). Muramatsu e Fonseca (2012), com o fim de conceituar o paternalismo, resgatam a definição de Gerald Dworkin: “interferência na liberdade de ação de uma pessoa justificada por razões que se referem exclusivamente a seu próprio bem-estar, bem, felicidade, interesses ou valores” (DWORKIN, 1972, p. 65, tradução nossa).

A suposição falsa, em linha com o que vem sendo discutido no presente texto, é a de que os agentes econômicos consistentemente (ou sempre) são capazes de fazer escolhas que maximizam sua utilidade individual. O primeiro dos equívocos, por sua vez, é a crença de que há alternativas viáveis ao paternalismo: os autores argumentam que, em muitas situações, organizações (empresas, governos) não conseguem contornar a necessidade de se tomar decisões que inevitavelmente influenciarão as escolhas das pessoas - por esse ponto de vista, a influência nas decisões pessoais, bem como o paternalismo, são inevitáveis. O segundo equívoco, por sua vez, é a convicção de que o paternalismo necessariamente relaciona-se à coerção, à imposição ou proibição de determinada conduta. Sunstein e Thaler (2003b) pontuam que há políticas públicas (ou privadas)

³ Thaler (2015) menciona, em seu livro *Misbehaving: A Construção da Economia Comportamental*, a similaridade entre seu paternalismo libertário e o paternalismo assimétrico, conceitos criados aproximadamente na mesma época.

capazes de influenciar comportamentos, sem a utilização da coerção. Os autores sustentam, assim, que o paternalismo libertário é aquele que busca melhorar a situação das pessoas, sem impor determinadas escolhas, preservando a autonomia decisória dos indivíduos.

Uma relevante aplicação dos preceitos do paternalismo libertário é o *nudge*, definido por Thaler Sunstein como “qualquer aspecto da arquitetura de escolha [o contexto no qual a escolha se dá] que altera o comportamento das pessoas de uma maneira previsível, sem proibir qualquer opção ou significativamente mudar seus incentivos econômicos” (Thaler e Sunstein, 2008, p. 6, tradução nossa). Uma definição alternativa ao conceito de *nudge* é dada por Hausman e Welch (2010), que o conceituam como uma maneira de influenciar as escolhas dos agentes econômicos sem limitar suas opções ou dificultar de maneira significativa a escolha de quaisquer alternativas. De todo modo, o conceito de direcionar decisões sem restringir a liberdade de escolha contida na proposta do *nudge* ilustra os atributos do paternalismo libertário.

Exemplo importante de *nudge* é o programa Save More Tomorrow, proposto por Thaler e Benartzi (2004). O Save More Tomorrow tem como objetivo aumentar as contribuições previdenciárias dos trabalhadores. Para tanto, os trabalhadores são convidados a aderir a um plano previdenciário em que as contribuições são proporcionalmente aumentadas sempre que os mesmos obtiverem um aumento salarial. Os trabalhadores são livres para retirar-se do plano a qualquer momento, mas enquanto não o façam a proporção de sua contribuição em relação a sua renda aumenta gradativamente. O resultado observado em uma empresa que implementou esse plano foi um aumento da contribuição previdenciária média de 3,5% para 13,6% da renda, após quatro anos, entre os trabalhadores que aderiram ao plano. Ademais, poucos foram os trabalhadores que optaram por retirar-se do plano ao longo dos dois anos pelos quais a observação foi realizada (THALER e BENARTZI, 2004). Ponto relevante desse exemplo é o fato de que os comportamentos foram influenciados de forma significativa, mesmo em um cenário no qual a liberdade de escolha não foi suprimida - por esse motivo, a situação ilustra bem o conceito de *nudge* e de paternalismo libertário.

Quanto à perspectiva das influências sociais e culturais na construção dos modelos mentais dos indivíduos, deve-se mencionar que esse ponto de vista gera importantes implicações para políticas públicas, na medida em que surgem

oportunidades de intervenção governamental focadas em alterar comportamentos através da modificação da percepção social. Consequência da visão que integra crenças sociais a processos decisórios individuais é que políticas públicas que busquem influenciar comportamentos individuais, devem levar em consideração o papel das influências culturais, seja como oportunidade de empreender mudanças, seja como uma fonte de resistência a novas influências (HOFF e STIGLITZ, 2016).

Ponto relevante na explicação desse fenômeno é a interdependência das crenças. Na medida em que a capacidade cognitiva humana é limitada, não é razoável supor que as pessoas sejam capazes de avaliar racionalmente cada crença e opinião que possuem. Por isso, em muitas situações, os indivíduos apoiam-se na confiança de que a crença socialmente prevalente é a correta. Uma consequência disso é a emergência de rigidez social em relação a crenças e percepções, rigidez que é agravada pelo reforço social e pelo viés de confirmação⁴. Por outro lado, políticas públicas que busquem alterar percepções sociais podem enfrentar resistência no início; porém, conforme mais pessoas vão sendo expostas a novos conceitos e mudam suas crenças, o efeito é socialmente reproduzido em escala cada vez maior, em decorrência da interdependência das crenças (HOFF e STIGLITZ, 2016).

Complementa essa perspectiva o estudo *Anomalies: Cooperation*, de Dawes e Thaler (1988), que explicita a natureza cooperativa do comportamento humano. Os autores concluem, a partir da condução de experimentos, que, ao contrário do que prevê a teoria econômica tradicional, situações que envolvam a contribuição com o provimento de algum bem público, a maior parte das pessoas não adota totalmente a postura do free-rider, que busca usufruir do bem público sem qualquer ônus. Destaca-se, também, que a propensão das pessoas a contribuírem com o custeio de um bem público guarda relação com o contexto social em que a decisão é tomada, como o impacto da contribuição no bem-estar coletivo, a possibilidade de diálogo com outras pessoas, a construção de uma identidade coletiva (DAWES e THALER, 1988). Nesse mesmo sentido, Alm e Bourdeaux (2013) pontuam que modelos econômicos recentes sobre bens públicos têm incorporado fatores como altruísmo, reciprocidade e aversão à desigualdade.

⁴ Tendência a buscar informações que reforçam crenças preexistentes e ideias preconcebidas (SAMSON, 2015).

As ideias discutidas nesta seção evidenciam que as diferentes concepções sobre o comportamento humano e sua racionalidade têm grande impacto no escopo das políticas públicas que buscam maximizar o bem-estar, seja ele individual ou coletivo. É importante ressaltar que uma compreensão mais realista do comportamento humano e dos fatores psicológicos e sociais que o influenciam abre caminho para novas possibilidades de intervenção governamental, bem como gera a necessidade de que o desenho de políticas públicas leve em conta os desdobramentos de tal compreensão.

5 APLICAÇÃO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS - O CASO DO *NUDGES*

Conquanto seja tema ainda em discussão, os desenvolvimentos da economia comportamental enfatizam a perspectiva de que o processo decisório e comportamento humanos são enviesados pela interferência de aspectos que, de acordo com pressupostos de racionalidade ilimitada, deveriam ser irrelevantes ao processo de decisão do agente econômico. Essa visão demonstra, ainda, que tais interferências impactam não somente na capacidade humana de adquirir as informações relevantes à tomada de decisão, mas também, por vezes, impedem que mesmo as preferências (ou objetivos) bem-informadas sejam atingidas com as decisões realizadas (HANSEN e JESPERSEN, 2013).

Portanto, não obstante as diferentes concepções do processo decisório dos agentes econômicos e de sua capacidade de maximizar o seu bem-estar, a hipótese de que os seres humanos consistentemente fazem escolhas que não condizem com seu autointeresse - devido a presença de vieses comportamentais e limitações cognitivas - suscita uma relevante discussão a respeito dos critérios, limites e objetivos que devem nortear a elaboração de políticas públicas orientadas à maximização do bem-estar individual.

Como consequência das constatações da economia comportamental, autores da área têm sugerido a utilização da teoria comportamental, por parte daqueles responsáveis pela criação e implementação de políticas públicas, com o objetivo de construir ambientes decisórios capazes de direcionar as escolhas das pessoas a resultados melhores, do ponto de vista de maximização do bem-estar e atingimento de preferências (tanto do ponto de vista do bem-estar individual, como o coletivo) (HANSEN e JESPERSEN, 2013). Aqui se enquadram as propostas do paternalismo assimétrico e do paternalismo libertário, como o *nudge* proposto por Thaler e Sunstein, intervenções que buscam preservar a liberdade de escolha das pessoas, e que utilizam-se da arquitetura de escolha, compreendida como as características que marcam o contexto no qual a decisão é tomada (SUNSTEIN, 2016).

O *nudge* é uma ferramenta capaz de direcionar o comportamento das pessoas, sem retirar-lhes a possibilidade de efetuar suas próprias escolhas. De modo mais específico, um *nudge* é caracterizado por não promover incentivos

materiais relevantes, nem custos relevantes ao exercício da liberdade de escolha. Pela sua proeminência na discussão contemporânea sobre intervenções governamentais comportamentais, o *nudge* é parte central da discussão realizada neste capítulo. Cabe ressaltar, entretanto, que diversos dos aspectos discutidos têm, em certa medida, uma aplicação mais generalizada a qualquer política pública comportamental. De todo modo, é tratada, também, de forma específica, uma discussão a respeito do potencial papel da economia comportamental além do *nudge*.

Baseado na premissa de que o comportamento e as decisões humanas são frequentemente e sistematicamente influenciados por aspectos triviais da forma como o contexto decisório é estruturado, o *nudge* de Thaler e Sunstein, apresenta-se como uma forma simples e viável de incorporar os conceitos da economia comportamental às políticas públicas, evitando os tradicionais custos e limitações de instrumentos regulatórios tradicionais (HANSEN e JESPERSEN, 2013). Não sem razão, observa-se, ao longo das últimas duas décadas, grande disseminação de tais ferramentas ao redor do mundo. Sunstein (2016) menciona que países como Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha, de uma forma ou de outra, contam com a presença de profissionais com experiência em economia comportamental dentre seus governos.

O Reino Unido, por exemplo, em 2010, criou o *Behavioral Insights Team* (BIT), buscando incorporar conhecimentos comportamentais a suas políticas públicas. De modo similar, os Estados Unidos, em 2014 criou sua própria unidade dedicada a promover os conceitos da economia comportamental na atuação governamental, o *White House Social and Behavioral Sciences Team* (SBST) (SUNSTEIN, 2016). Nesse mesmo sentido, diversas instituições internacionais, como agências da ONU, OCDE, União Europeia e o Banco Mundial criaram suas próprias unidades de pesquisa em economia comportamental (AFIF, 2017). Ponto comum entre essas iniciativas é a importância dada, especialmente, a políticas públicas que se utilizam dos *nudges*, o que ilustra a relevância que tal instrumento vem tomando.

5.1 CRÍTICAS AO NUDGE

Pela sua importância no atual cenário das políticas públicas comportamentais, o *nudge* protagoniza muitas das discussões realizadas nesse ramo e, conseqüentemente, é sujeito a diversas críticas. Muramatsu e Fonseca (2012) observam que as evidências de decisões sistematicamente enviesadas e preferências que conduzem a resultados subótimos têm sido utilizadas, por economistas comportamentais, em prol de argumentos a favor de intervenções governamentais. Apontam, contudo, que, ainda que haja espaço para algumas intervenções, a capacidade de influenciar decisões individuais não garante melhorias no bem-estar e deve ser utilizada com cautela.

A utilização de métodos comportamentais é alvo de algumas críticas recorrentes por parte da literatura econômica. Especificamente quanto aos *nudges*, Hansen e Jespersen (2013) apontam que a crítica central e persistente é o argumento de que seu funcionamento se dá através da manipulação das escolhas individuais, retirando a autonomia de cada um de realizar as próprias escolhas. Tal argumento é importante porque, se verdadeiro, torna a utilização dos *nudges* incompatível com a concepção de política pública em uma sociedade democrática, pautada pela transparência e legitimidade popular da atuação estatal, além de desafiar a própria eficácia desse instrumento, na medida em tais ações podem ser contraproducentes ao bem-estar da população.

Em que pese o fato de que o *nudge*, segundo sua própria definição, busque influenciar comportamentos, Hansen e Jespersen (2013) identificam no trabalho de Thaler e Sunstein, *Nudge*, um argumento constituído por três aspectos contra tais críticas. O primeiro deles é que políticas públicas, de qualquer modo, acabam por influenciar as escolhas individuais. Por isso, uma política pública que compreenda os conceitos da economia comportamental é fundamental para garantir que tais influências sejam positivas e que preservem o máximo possível da liberdade de escolhas. O segundo aspecto a ser considerado é justamente que os *nudges* permitem um desenho de política que não limite as alternativas de escolha à disposição dos agentes econômicos, de forma que permaneçam para realizar escolhas contrárias ao comportamento que o *nudge* busca estimular. Por fim, o terceiro aspecto do argumento é que, quando guiado pelo paternalismo libertário e pelo princípio da publicidade de Rawls, as preocupações quanto à manipulação das escolhas pessoais são endereçadas. O princípio da publicidade de Rawls prescreve que, ao elaborar e implementar uma política pública, o governo

deve ser capaz de defendê-la publicamente frente aos seus cidadãos (RAWLS, 1971 apud HANSEN e JESPERSEN, 2013).

Em síntese, o argumento exposto apoia-se na concepção de que a influência das decisões governamentais no comportamento é inevitável; *nudges* buscam exercer um tipo de influência transponível pelos agentes econômicos; e políticas públicas amparadas pela transparência e legitimidade democrática evitam a manipulação dos cidadãos. Hansen e Jespersen (2013) sustentam a afirmação de que a defesa proposta por Thaler e Sunstein é insuficiente frente às críticas feitas. Argumentam que, apesar de o contexto no qual a decisão é tomada realmente afetar as escolhas e o comportamento, a tentativa intencional de afetar a conduta dos agentes econômicos - como é o caso dos *nudges* - possui implicações relevantes para os limites e responsabilidade dos elaboradores de políticas públicas. A intencionalidade, nessa linha de pensamento, é uma pré-condição para a possibilidade de avaliação normativa dos resultados de uma política pública, bem como atribuição de responsabilidades aos gestores públicos.

Ademais, segundo os economistas, na medida em que o conceito dos *nudges* tem como base a influência do contexto decisório nas escolhas, o argumento de que as pessoas são livres para escolher alternativas diversas não se sustenta na prática. É precisamente a rejeição ao paradigma da racionalidade perfeita que impossibilita uma defesa do *nudge* baseada no argumento de que um agente perfeitamente racional teria sua liberdade preservada (HANSEN e JESPERSEN, 2013). Por fim, os autores apontam que a aderência ao paternalismo libertário e ao princípio da publicidade de Rawls são insuficientes para preservar a população de uma manipulação ilegítima de seu comportamento, especialmente porque, em muitas situações, determinar o que as pessoas julgam melhor satisfazer o seu autointeresse é uma tarefa difícil (HANSEN e JESPERSEN, 2013).

Ou seja, sob essa perspectiva, o que distingue o *nudge* da mera influência do contexto decisório é a intencionalidade de quem o implementa, o que carrega consigo responsabilidades específicas que devem ser devidamente endereçadas. Além disso, se a premissa do *nudge* é a racionalidade limitada dos agentes econômicos e seu âmbito de aplicação consiste em situações que tipicamente conduzem a vieses comportamentais e anomalias decisórias, não é razoável esperar que as pessoas sejam capazes de ignorar a influência que o *nudge* procura exercer. Por fim, na medida que descobrir a preferência das pessoas pode ser difícil,

especialmente em contextos com a presença de viés comportamental, a aderência ao paternalismo libertário pode não ser suficiente para que os resultados da política pública sejam benéficos.

Muramatsu e Fonseca (2012) apontam, ainda, outros argumentos contrários a intervenções paternalistas como o *nudge*. Notam que gestores públicos estão sujeitos às mesmas limitações cognitivas e vieses comportamentais que os demais agentes econômicos, de modo que intervenções não necessariamente têm a capacidade de produzir resultados ótimos. Além disso, gestores públicos não são partes desinteressadas, o que gera riscos associados à defesa de interesses privados, como a captura regulatória. Na medida em que as constatações sobre a irracionalidade presente no processo decisório são generalizadas, estendem-se aos agentes públicos responsáveis pelas decisões políticas. Assim, sob esse ponto de vista, uma vez que indivíduos possuem maiores incentivos para realizar boas escolhas em contexto de mercado do que em um contexto governamental, a economia comportamental fortaleceria, na verdade, o argumento pela limitação da intervenção governamental (ALM e BOURDEAUX, 2013).

Crítica diversa é a de que as preferências são heterogêneas e que tentativas de direcionar as decisões de algumas pessoas para um padrão ótimo tendem a violar a autonomia de indivíduos com preferências diversas - consequência exacerbada pela dificuldade em se controlar o nível de intervenção e traçar uma distinção clara entre intervenções leves e fortes (MURAMATSU E FONSECA, 2012).

Ademais, autores como Ewert (2020), notam que algumas das críticas ao *nudge* envolvem, apesar do reconhecimento de sua efetividade em algumas aplicações, um questionamento da sua capacidade de solucionar problemas sistêmicos mais complexos do comportamento e de endereçar raízes mais profundas dos problemas de políticas públicas. Nessa linha, parte dos economistas e outros cientistas sociais sustentam que a metodologia do *nudge* desconsidera o contexto social em que o comportamento individual está inserido.

Não obstante (ou justamente pelo dever de resposta a tais críticas), visto que a atuação governamental, decisões políticas e julgamentos normativos sobre políticas públicas são, até certo ponto, inevitáveis em uma sociedade, as constatações da economia comportamental sobre o impacto dos vieses

comportamentais nos resultados das políticas públicas reforçam a importância de se compreender o mecanismo cognitivo na base das decisões humanas.

5.2 CRITÉRIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE *NUDGES*

Do confronto entre os benefícios (comprovados e potenciais) da aplicação dos *nudges* e as críticas a ele dirigidas, surge a necessidade da definição de limites e critérios que pautem a utilização dos *nudges* especificamente, e ferramentas comportamentais no geral, em sentido mais amplo. Para tanto, diversos autores em economia comportamental se debruçaram sobre o tema, com o intuito de discutir como garantir que a utilização desses novos instrumentos seja benéfica à sociedade. Há de se reconhecer a possibilidade, como argumentado por Sunstein (2016), de que a utilização de influências comportamentais, preservando a liberdade de escolha, pode gerar menor ônus à sociedade do que intervenções coercitivas, como a tributação ou mesmo proibições o fazem.

Ponto de partida importante é que a avaliação dos *nudges* depende de uma análise de custos e benefícios de *nudges* específicos, que deve ser feita em cada caso concreto (CAMERER et al., 2003). Assim, a indagação a respeito do bem-estar promovido ou não por intervenções governamentais baseadas em arquitetura de escolha é uma questão empírica cuja resposta depende de uma análise concreta e específica de custos e benefícios.

Não se deve, contudo, subestimar os potenciais impactos de influências comportamentais. Como exposto na seção anterior, a utilização de *nudges* carrega diversos riscos e impõe responsabilidade a seus aplicadores. Por isso, algum tipo de parâmetro valorativo pode ser útil na investigação quanto aos limites éticos de intervenções governamentais que visem influenciar comportamentos. Desse modo, Sunstein (2016) oferece quatro valores que podem servir de base para a discussão: bem-estar, autonomia, dignidade e autogoverno. Destaca-se que esses valores podem servir como parâmetro de limitação tanto para intervenções que busquem apenas influenciar comportamentos quanto para intervenções coercitivas - ações governamentais que prescrevem ou proíbem determinadas condutas. Além disso, esses mesmos valores podem, também, em algumas situações, suscitar a ação governamental para a sua proteção - e não somente sua abstenção.

Um critério importante para a implementação de *nudges* que visem promover o bem-estar individual das pessoas é que esse bem-estar esteja de acordo com as concepções de cada um. O argumento em favor da defesa dos critérios de bem-estar, autonomia, dignidade e autogoverno implicam o respeito ao juízo de valor de cada um a respeito de seu próprio bem-estar (SUNSTEIN, 2016). Contudo, esse critério nem sempre tem simples aplicação: muitas vezes é difícil saber qual o critério de bem-estar de cada um. Uma importante questão que nem sempre é facilmente respondida é o que cada pessoa decidiria em condições ideais (de informação e racionalidade). Reflexo disso é a importância de se definir quais são as condições ideais de decisão, uma questão complexa.

A relação entre arquitetura de escolha e os valores elencados como critérios importantes para as intervenções governamentais impacta diretamente a discussão sobre *nudges*. As possíveis concepções sobre cada um desses valores, bem como a melhor forma de promovê-los, impacta significativamente a reflexão sobre o desenho de *nudges*, bem como sobre suas limitações. Uma frequente objeção à implementação de *nudges* emerge da concepção de que cada indivíduo possui melhor entendimento sobre seu próprio bem-estar que qualquer implementador de intervenções em seu processo decisório. Assim é importante que *nudges*, no momento de sua elaboração, busquem ser representativos das concepções de cada um a respeito de seu próprio bem-estar.

Uma segunda possível objeção à utilização deliberada da arquitetura de escolha é que tais intervenções governamentais têm o potencial de ferir a autonomia individual dos agentes econômicos e, conseqüentemente, sua dignidade (SUNSTEIN, 2016). Há que se reconhecer que certas formas de *nudge* podem impor algum custo ao exercício da liberdade de escolha, ainda que tal custo não seja material - custos cognitivos. Por outro lado, pode-se argumentar que há situações em que o pleno exercício da liberdade de escolha depende da atuação governamental - situações em que as pessoas não estão adequadamente informadas ou em que se observa a proeminência de erros oriundos de vieses comportamentais, por exemplo. Assim, sob esse ponto de vista, é essencial que os *nudges* efetivamente mantenham baixos os custos do exercício de escolha.

Outro aspecto importante nesse contexto é o respeito ao auto-governo, entendido, aqui, como os mecanismos democráticos que viabilizam a autodeterminação da sociedade. Nesse sentido, é necessário que qualquer ação

governamental seja adequadamente motivada e justificada, pautando-se pela transparência e prestação de contas à sociedade (SUNSTEIN, 2016). Ainda que intervenções baseadas em *nudges* preservem a liberdade de escolha das pessoas, sua implementação não pode prescindir da necessária prestação de contas à sociedade. Assim, tais ações devem, em sua busca pela promoção do bem-estar - e na medida em que objetivem o respeito ao discernimento de cada um quanto a seus desejos e fins, individual e social - pautar-se pela abertura à participação e ao escrutínio popular.

As objeções à utilização de *nudges* decorrem, em grande medida, do questionamento quanto a sua capacidade de promover a difusão social do bem-estar, autonomia, dignidade e autogoverno. Dessa forma, Sunstein (2016) destaca que diversas formas de *nudge* promovem alguns ou todos esses valores, sem comprometer quaisquer deles. Ademais, há situações em que alguma intervenção é necessária para a preservação desses valores. Por isso, a avaliação da utilidade dos *nudges* deve ser feita, caso a caso, a partir de uma análise de custos e benefícios de sua implementação (SUNSTEIN, 2016). Outro ponto importante nessa linha argumentativa é que, em muitas situações, quando do desenho legal e da implementação de políticas públicas, *nudges* são inevitáveis e independentes do desejo de implementá-los, o que suscita uma necessária reflexão a respeito da arquitetura de escolha a ser adotada (SUNSTEIN, 2016). Intencionalmente ou não, o *nudge* e a arquitetura de escolha estão presentes em diversas situações. Empresas, governos e sistemas legais criam contextos decisórios que influenciam as decisões individuais.

Contudo, conforme já exposto, a intenção de respeitar tais critérios pode não ser o suficiente para garantir seu atingimento. O respeito à concepção de cada um sobre bem-estar, a preservação da liberdade para realizar-se escolhas diversas, o respeito à autonomia e dignidade de cada um e abertura do processo de construção das políticas públicas à participação popular não são tarefas facilmente atingíveis. Com o objetivo de contribuir para a aplicação desses critérios, um elemento essencial é o da transparência, que deve permear todo o processo e servir como critério relevante à aceitabilidade de cada intervenção comportamental.

Hansen e Jespersen (2013) sugerem que *nudges* sejam divididos entre transparentes e não-transparentes, sendo o primeiro tipo o mais desejável. Definem, para tanto, um *nudge* transparente como aquele cujas intenções subjacentes, bem

como os mecanismos pelos quais o comportamento é influenciado, possam ser compreendidos e transparentes aos agentes econômicos. Por outro lado, *nudges* cujas intenções e mecanismo não sejam facilmente compreendidos pelas pessoas não são transparentes. A manipulação das escolhas se manifesta nos *nudges* não-transparentes - sendo manipulação aqui compreendida como a intenção de alterar a percepção, escolhas ou comportamento das pessoas através de táticas dissimuladas (HANSEN e JESPERSEN, 2013). Ademais, além de evitar a pura manipulação das escolhas, esse tipo de transparência pode permitir que a sociedade seja capaz de participar com maior conhecimento da elaboração, avaliação e aprovação ou rejeição desse tipo de intervenção governamental.

5.3 ALÉM DO *NUDGE*

Diversos economistas têm apontado que as políticas públicas comportamentais podem ter um alcance bem mais amplo do que os *nudges*, atualmente predominantes no debate público sobre o tema (EWERT, 2020). A política pública comportamental, compreendida em sua forma mais ampla, pode ser definida como “uma abordagem potencialmente pluralista, não-determinista e multipropósito que se diferencia significativamente das intervenções [comportamentais] recentes” (EWERT, 2020, p. 356, tradução nossa). O estudo de Ewert destaca que, apesar de o trabalho de Thaler e Sunstein, *Nudge*, ter ampliado e acelerado a adoção de mecanismos comportamentais no âmbito das políticas públicas, sua adoção deu-se em um espectro limitado de aplicações, não alcançando uma discussão mais aprofundada sobre os aspectos mais complexos do comportamento humano (individuais e coletivos).

Nesse mesmo sentido, Bhargava e Loewenstein (2015) observam que, não obstante as intervenções baseadas em economia comportamental até o momento, tenham tido sucesso em influenciar comportamentos individuais em inúmeras aplicações, há espaço para a economia comportamental buscar influenciar o desenho de políticas públicas com o objetivo de influenciar as causas mais profundas dos problemas econômicos e sociais.

Nessa linha, Ewert (2020) propõe que a economia comportamental, em vez de um conceito isolado, integre-se ao e complemente o processo tradicional da política pública. Uma visão mais ampla da intervenção baseada em economia

comportamental deveria incluir a aplicação dos *insights* comportamentais à totalidade do processo de elaboração e aplicação de políticas públicas; e não, somente, constituir um conjunto restrito e específico de aplicações dos preceitos da economia comportamental ao setor público. Exemplo desse tipo de aplicação é a economia comportamental da escolha pública, proposta por Muramatsu (2016), e que busca melhor compreender as heurísticas e vieses presentes nos contextos de escolhas públicas, possibilitando, através desse conhecimento, a formulação de políticas públicas menos custosas e mais eficientes, bem como a avaliação e aprimoramento do desenho das instituições do setor público.

Uma crítica aos métodos comportamentais recorrente na literatura econômica é o frequente foco no comportamento individual, em vez de uma abordagem que privilegie o comportamento agregado (ALM e BOURDEAUX, 2013). Relacionada a essa crítica está o argumento de que, apesar de indivíduos nem sempre se comportarem de forma perfeitamente racional, tais anomalias poderiam diluir-se no contexto mais amplo do comportamento agregado de um mercado, ou população. Nesse sentido, Becker (1962) sustenta o argumento de que, desde que alguns indivíduos reajam previsivelmente a incentivos econômicos, o mercado como um todo se comportará de forma previsível. Apesar disso, evidências empíricas em economia comportamental têm demonstrado que alguns vieses comportamentais oriundos de escolhas individuais permanecem mesmo quando o quadro agregado dos comportamentos é observado (ALM e BOURDEAUX, 2013).

Dessa forma, possível frente dessa ampliação de escopo da economia comportamental do setor público inclui o diálogo com outras ciências sociais e a ampliação de seu foco, visando abranger, além do comportamento individual, o comportamento coletivo. A integração da bagagem teórica da economia comportamental com a das demais ciências sociais pode levar a um conhecimento mais aprofundado sobre o comportamento dos agentes econômicos, o que pode incluir um melhor entendimento sobre como os comportamentos estão inseridos em contextos sociais e são moldados pela dinâmica das interações sociais. Até recentemente, o foco das políticas públicas comportamentais tem sido a influência do comportamento individual. Entretanto, os *insights* das ciências comportamentais poderiam ser aplicados a políticas públicas que buscam interagir com comportamentos coletivos e organizacionais (EWERT, 2020).

Como se constata, é importante e necessária uma reflexão sobre o papel da economia comportamental na definição dos objetivos de política pública. Tal necessidade justifica-se pelo confronto da noção de que a maximização do bem-estar é um objetivo relevante para a economia do setor público com a constatação de que uma abordagem comportamental tem implicações importantes para o conceito de bem-estar. Se a capacidade do agente econômico de, racionalmente, maximizar seu bem-estar através de suas escolhas é questionada, bem como a viabilidade da utilização do critério das preferências reveladas pelas escolhas, faz-se necessária a utilização de outros critérios de bem-estar para a elaboração dos objetivos das políticas públicas.

Nesse sentido, Chetty (2015) argumenta que o que dá causa às implicações normativas da economia comportamental é a diferença entre a utilidade decisória e a utilidade experienciada, fenômeno descrito por Kahneman e Thaler (2006), cuja constatação empírica é recorrente. Se a utilidade decisória, ou seja, a utilidade esperada de uma decisão, difere da utilidade que efetivamente decorre dessa decisão, a preferência revelada pela escolha não é uma base teórica adequada para o estabelecimento de objetivos de política pública. Essa discrepância de utilidade pode ser chamada de internalidade e a economia comportamental é especialmente competente para solucioná-la. Uma abordagem pragmática da economia comportamental exige, portanto, a utilização de um método adequado de mensurar a utilidade experienciada. Chetty (2015) lista três alternativas, e suas respectivas limitações.

A primeira delas é a mensuração do bem-estar subjetivo dos agentes econômicos, por meio da felicidade reportada pelas pessoas. Tal metodologia alinha-se ao conceito exposto por Kahneman (1999), que propõe uma abordagem bottom-up para a determinação de um critério objetivo de bem-estar, a partir da mensuração das utilidades instantâneas dos indivíduos. Kahneman (1999) sugere a mensuração da utilidade instantânea das pessoas e posterior integração temporal dessas diferentes mensurações. A mensuração da utilidade instantânea se daria através de uma escala ordinal que atribui notas a diferentes graus de intensidade de bem-estar ou mal-estar, chamada de escala GB (Good/Bad). A integração temporal das diferentes utilidades instantâneas poderia permitir a construção de uma medida objetiva de bem-estar. De acordo com Chetty (2015), uma limitação desse tipo de

modelo é que relatos de bem-estar podem ser distorcidos e suscetíveis a vieses comportamentais.

Uma segunda abordagem, denominada por Chetty (2015) Estatística Suficiente, consiste na observação do comportamento decisório das pessoas em contextos livres de vieses comportamentais. Tal observação permitiria a associação das decisões à real utilidade experienciada pelos agentes econômicos. Contudo, a maior limitação dessa metodologia reside na dificuldade em poder-se afirmar que algum contexto é livre de vieses comportamentais, especialmente quando há uma multiplicidade de possíveis vieses em jogo.

A terceira alternativa elencada por Chetty (2015), chamada de modelagem estrutural, é a criação de modelos econômicos em que os parâmetros comportamentais estruturais sejam especificados e estimados, permitindo a inferência de qual seriam as decisões dos agentes econômicos, estivessem esses livres de vieses comportamentais. O problema de tal abordagem é que ela depende de fortes pressuposições sobre o modelo, bem como um conhecimento aprofundado dos vieses comportamentais presentes no contexto.

Não se pode negar que o tratamento normativo do bem-estar pela economia comportamental envolve desafios a serem superados, como é evidenciado pelas limitações das abordagens apresentadas. Não obstante, tais metodologias demonstram, também, que há possíveis caminhos para uma melhor definição de critérios de bem-estar, que estejam alinhados com os modelos comportamentais. Ademais, tal discussão é especialmente relevante diante da incompatibilidade dos modelos tradicionais de bem-estar com as conclusões apresentadas por economistas comportamentais quanto à discrepância entre a utilidade decisória e a utilidade experienciada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os argumentos apresentados neste trabalho demonstram que o reconhecimento das limitações cognitivas e vieses comportamentais dos agentes econômicos é amplo. Ademais, tais limitações e vieses impactam as escolhas realizadas pelas pessoas de modo sistemático e generalizado, motivo pela qual seus impactos sobre o bem-estar humano se reproduzem tanto na dimensão individual – levando as pessoas a tomarem decisões que não maximizam sua própria utilidade – quanto no âmbito coletivo – gerando, a partir dos vieses decisórios de cada pessoa, resultados sociais subótimos. Por isso, a economia do setor público e o processo de formulação de políticas públicas devem integrar a economia comportamental a seu repertório teórico – ferramentas comportamentais podem subsidiar e aprimorar o alcance, os efeitos e a eficiência das ações governamentais.

Nesse contexto, o *nudge* figura como uma das mais relevantes aplicações da economia comportamental ao setor público, tendo sido bem-sucedido, em diversas situações, em produzir os resultados pretendidos pelos seus formuladores, gerando alterações no comportamento decisório das pessoas. Contudo, a avaliação desses resultados e a utilização dos *nudges* (de forma específica) e das ferramentas da economia comportamental no setor público (de forma ampla) não é incontroversa entre economistas, mesmo entre os que trabalham com economia comportamental. Como visto, há questionamentos à capacidade de tais ferramentas de atingirem raízes mais profundas de problemas sociais, bem como críticas à legitimidade política de sua utilização e ao fato de que seus formuladores são sujeitos aos mesmos vieses e limitações. Existem respostas a várias dessas críticas, com argumentos relevantes a favor da aplicação da economia comportamental a políticas públicas, mas a discussão está longe de ser pacificada.

Um confronto detalhado entre tais argumentos (críticos e favoráveis) que permita uma compreensão abrangente do atual estado da discussão representa um possível direcionamento para futuros trabalhos. Além disso, como exposto, a diversidade de conhecimentos produzidos pela economia comportamental permite a elaboração de políticas públicas que explorem outros conceitos, além do *nudge*. O aprofundamento e detalhamento dessa perspectiva mais abrangente, ampliando as fronteiras da economia comportamental do setor público constituem, também, um interessante direcionamento para futuros estudos. Assim, a integração de

conhecimentos advindos de outras ciências sociais ao corpo teórico da economia comportamental, a utilização da economia comportamental juntamente com intervenções governamentais tradicionais e a elaboração de ferramentas comportamentais direcionadas a comportamentos sociais, além dos individuais, mais que possíveis, são necessárias.

REFERÊNCIAS

- ABADIE, A.; GAY, S. The impact of presumed consent legislation on cadaveric organ donation: a cross-country study. **Journal of Health Economics**, v. 25, n. 4, p. 599-620, 2006.
- AFIF, Z. “**Nudge units**”: where they come from and what they can do. 2017. Disponível em: <<https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/nudge-units-where-they-came-and-what-they-can-do>>. Acesso em: 4 dez. 2021.
- AKERLOF, G. A. The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.
- ALM, J.; BOURDEAUX, C. J. Applying behavioral economics to the public sector. **Review of Public Economics**, v. 206, n. 3, p. 91-134, 2013.
- ALMEIDA, F. Vicarious learning and institutional economics. **Journal of Economic Issues**, v. 45, n. 4, p. 839-855, 2011.
- BECKER, G. S. Irrational behavior and economic theory. **The Journal of Political Economy**, v. 70, n. 1, p. 1-13, 1962.
- BERNHEIM, D. The good, the bad, and the ugly: a unified approach to behavioral welfare economics. **Journal of Benefit-Cost Analysis**, v. 7, n. 1, p. 12-68, 2016.
- BERNHEIM, D.; RANGEL, A. Behavioral public economics: welfare and policy analysis with non-standart decision-markers. In: DIAMOND, P.; VARTIAINEN, H. (Ed.). **Behavioral economics and its applications**. Princeton: Princeton University Press, 2007. p. 7-77.
- BHARGAVA, S.; LOEWENSTEIN, G. Behavioral economics and public policy 102: beyond nudging. **American Economic Review: Papers & Proceedings**, v. 105, n. 105, p. 396-401, 2015.
- CAMERER, C. et al. Regulation for conservatives: behavioral economics and the case for “asymmetric paternalism”. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 151, n. 3, p. 1211-1254, 2003
- CHETTY, R. Behavioral economics and public policy: a pragmatic perspective. **American Economic Review: Papers & Proceedings**, v. 105, n. 5, p. 1-33, 2015.
- CHOI, J. J.; LAIBSON, D.; MADRIAN, B. C. \$100 bills on the sidewalk: violations of no-arbitrage in 401(k) plans. **The Review of Economics and Statistics**, v. 93, n. 3, p. 748-763, 2011.
- DAWES, R. M.; THALER, R. H. Anomalies: cooperation. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 2, n. 3, p. 187-197, 1988.
- DIMAGGIO, P. Culture and cognition. **Annual Review of Sociology**, v. 23, n. 1, p. 263-287, 1997.

DWORKIN, G. Paternalism. **The Monist**, v. 56, n. 1, p. 64-84, 1972.

EWERT, B. Moving beyond the obsession with nudging individual behavior: towards a broader understanding of behavioral public policy. **Public Policy and Administration**, v. 35, n. 3, p. 337-360, 2020.

HANSEN, P. G.; JESPERSEN, A. M. Nudge and the manipulation of choice: a framework for the responsible use of the nudge approach to behaviour change in public policy. **European Journal of Risk Regulation**, v. 4, n. 1, p. 3-28, 2013.

HAUSMAN, D. M.; WELCH, B. Debate: to nudge or not to nudge. **The Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 123-136, 2010.

HODGSON, G. M. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. **Cambridge Journal of Economics**, v. 27, n. 2, p. 159- 175, 2003.

HOFF, K.; STIGLITZ, J. E. Striving for balance in economics: towards a theory of the social determination of behavior. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 126, p. 25-57, 2016.

KAHNEMAN, D. Objective happiness. In: KAHNEMAN, D.; DIENER, E.; SCHWARZ, N. (Ed.). **Well-being: the foundations of hedonic psychology**, New York: Russell Sage Foundation, 1999, p. 3-25.

KAHNEMAN, D. Maps of bounded rationality: a perspective on intuitive judgement and choice. In: **Prize Lecture**. 2002. Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2002/kahneman/lecture/>>. Acesso em: 31 dez. 2021.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect theory: an analysis of decision under risk. **Econometrica**, v. 47, n. 2, p. 263-292, 1979.

KAHNEMAN, D.; THALER, R. H. Anomalies: utility maximization and experienced utility. **Journal of Economic Perspectives**, v. 20, n. 1, p. 221-234, 2006.

MADRIAN, B. C. Applying insights from behavioral economics to policy design. **Annual Review of Economics**, v. 6, n. 1, p. 663-688, 2014.

MULLAINATHAN, S.; THALER, R.H. Behavioral Economics. **NBER Working Paper Series**, n. 7948, 2000.

MURAMATSU, R. **Economia comportamental e economia da escolha pública: um caso de trocas mutuamente benéficas**. 2016. Disponível em: <<http://www.economiacomportamental.org/nacionais/economia-comportamental-e-economia-da-escolha-publica-um-caso-de-trocas-mutuamente-beneficas/>>. Acesso em: 1 dez. 2021.

MURAMATSU, R.; FONSECA, P. Freedom of choice and bounded rationality: a brief appraisal of behavioral economists' plea for light paternalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 32, n. 3, p. 445-458, 2012.

NOGUEIRA, J. R. B.; SIQUEIRA, R. B. de. O problema da informação e o estudo da economia do setor público. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 9-34, 1998.

ODEAN, T. Are investors reluctant to realize their losses?. **The Journal of Finance**, v. 53, n. 5, p. 1775-1798, 1998.

PETERS, E. et al. More is no always better: intuitions about effective public policy can lead to unintended consequences. **Social Issues and Policy Review**, v. 7, n. 1, p. 114-148, 2013.

SALANIE, B. **The microeconomics of market failures**. Cambridge, Unites States of America: The MIT Press, 2000.

SAMSON, A. Glossário. Tradução de: MOTTA, L. T. In: ÁVILA, F.; BIANCHI, A. M. (Org.). **Guia de economia comportamental e experimental**. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015. p. 363-373.

STIGLITZ, J. E.; ROSENGARD, J. K. **Economics of the public sector**. 4. ed. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2015.

SUNSTEIN, C. R. **The ethics of influence**: government in the age of behavioral science. New York: Cambridge University Press, 2016.

SUNSTEIN, C. R. Behavioral welfare economics. **Journal of Benefit-Cost Analysis**, v. 11, n. 2, p. 196-220, 2020.

SUNSTEIN, C. R.; THALER, R. H. Libertarian paternalism. **American Economic Review**, v. 93, n. 2, p. 175-179, 2003a.

SUNSTEIN, C. R.; THALER, R. H. Libertarian paternalism is not an oxymoron. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 70, n. 4, p. 1159-1202, 2003b.

THALER, R. H. **Misbehaving**: the making of behavioral economics. New York: W. W. Norton & Company, 2016.

THALER, R. H.; BENARTZI, S. B. Save more tomorrow: using behavioral economics to increase employee saving. **Journal of Political Economy**, v. 112, n. 1, p. 164-187, 2004.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge**: improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Judgement under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974.