

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade

Public policies and the concretization of social rights: decision-making, architecture of choices and effectiveness

Ana Elizabeth Neirão Reymão

Ricardo dos Santos Caçapietra

VOLUME 8 • Nº 2 • AGO • 2018
DOSSIÊ ESPECIAL: INDUÇÃO DE COMPORTAMENTOS
(NEUROLAW): DIREITO, PSICOLOGIA E NEUROCIÊNCIA

Sumário

EDITORIAL	24
O Direito na fronteira da razão: Psicologia, neurociência e economia comportamental	24
Patrícia Perrone Campos Mello e Sergio Nojiri	
I. NEURODIREITO: COGNIÇÃO, EMOÇÃO, JUÍZOS MORAIS E CIÊNCIA	26
PENSAR DIREITO E EMOÇÃO: UMA CARTOGRAFIA	28
Nevita Maria Pessoa de Aquino Franca Luna	
NEURODIREITO: O INÍCIO, O FIM E O MEIO	49
Carlos Marden e Leonardo Martins Wykrota	
ENSAIO JURÍDICO SOBRE A RACIONALIDADE HUMANA: MAIORES, CAPAZES E IRRACIONAIS	65
André Perin Schmidt Neto e Eugênio Facchini Neto	
DIVERGÊNCIAS DE PRINCÍPIO: ARGUMENTOS JURÍDICOS E MORAIS EM UM CENÁRIO DE DESACORDOS SOCIAIS	90
André Matos de Almeida Oliveira, Pâmela de Rezende Côrtes e Leonardo Martins Wykrota	
CONSILIÊNCIA E A POSSIBILIDADE DO NEURODIREITO: DA DESCONFIANÇA À RECONCILIAÇÃO DISCIPLINAR	117
Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira e Renato César Cardoso	
MODELOS DE MORALIDADE	144
Molly J. Crockett	
A INFELIZ BUSCA POR FELICIDADE NO DIREITO	154
Úrsula Simões da Costa Cunha Vasconcellost, Noel Struchiner e Ivar Hannikainen	
ALÉM DA LIBERDADE: PERSPECTIVAS EM NIETZSCHE	178
Lucas Costa de Oliveira	
A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO: AS CONTRIBUIÇÕES DA PSICOLOGIA POSITIVA	193
Simone de Biazzi Ávila Batista da Silveira e Deise Brião Ferraz	
NEUROIMAGIOLOGIA E AVALIAÇÃO DE RESPONSABILIDADE	213
Nicole A. Vincent	

II. NUDGES: INDUÇÃO DE COMPORTAMENTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	233
ANÁLISE CRÍTICA DA ORIENTAÇÃO DE CIDADÃOS COMO MÉTODO PARA OTIMIZAR DECISÕES PÚBLICAS POR MEIO DA TÉCNICA NUDGE.....	235
Luciana Cristina Souza, Karen Tobias França Ramos e Sônia Carolina Romão Viana Perdigão	
POLÍTICAS PÚBLICAS E O DEVER DE MONITORAMENTO: “LEVANDO OS DIREITOS A SÉRIO”	252
Ana Paula de Barcellos	
NUDGES E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM MECANISMO DE COMBATE AO TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO	267
Amanda Carolina Souza Silva, Débhora Renata Nunes Rodrigues e Saul Duarte Tibaldi	
REDUZINDO A TRIBUTAÇÃO COGNITIVA: LIÇÕES COMPORTAMENTAIS PARA A DIMINUIÇÃO DOS EFEITOS PSICOLÓGICOS ADVERSOS DA POBREZA.....	288
Leandro Novais e Silva, Luiz Felipe Drummond Teixeira, Gabriel Salgueiro Soares e Otávio Augusto Andrade Santos	
POLÍTICAS PÚBLICAS EM SUICÍDIO: DO PATERNALISMO CLÁSSICO AO PATERNALISMO LIBERTÁRIO E NUDGING	327
Davi de Paiva Costa Tangerino, Gabriel Cabral e Henrique Olive	
NUDGES COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA AUMENTAR O ESCASSO NÚMERO DE DOADORES DE ÓRGÃOS PARA TRANSPLANTE	369
Roberta Marina Cioatto e Adriana de Alencar Gomes Pinheiro	
OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE PARA CONTRATAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL: NUDGE OU OBRIGAÇÃO LEGAL? UM OLHAR SOBRE AS DUAS PERSPECTIVAS	386
Cíntia Muniz Rebouças de Alencar Araripe e Raquel Cavalcanti Ramos Machado	
PATERNALISMO LIBERTÁRIO E PROTEÇÃO JURÍDICA DO AMBIENTE: POR QUE PROTEGER O AMBIENTE TAMBÉM DEVE SER PROTEGER AS LIBERDADES?	406
Mariana Carvalho Victor Coelho e Patryck de Araujo Ayala	
POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS COMPORTAMENTAIS: REFLEXÕES A PARTIR DO PROJETO DE LEI 488/2017 DO SENADO	429
Pâmela de Rezende Côrtes, André Matos de Almeida Oliveira e Fabiano Teodoro de Rezende Lara	
III. ECONOMIA COMPORTAMENTAL: VIESES COGNITIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	455
ECONOMIA COMPORTAMENTAL E DIREITO: A RACIONALIDADE EM MUDANÇA	457
Marcia Carla Pereira Ribeiro e Victor Hugo Domingues	
VIESES COGNITIVOS E DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	473
Benjamin Miranda Tabak e Pedro Henrique Rincon Amaral	

A NEUROCIÊNCIA DA MORALIDADE NA TOMADA DE DECISÕES JURÍDICAS COMPLEXAS E NO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	493
Erik Navarro Wolkart	
DESVIO DE CARÁTER OU SIMPLEMENTE HUMANO? ECONOMIA COMPORTAMENTAL APLICADA AO COMPORTAMENTO DESONESTO.....	524
Diana Orghian, Gabriel Cabral, André Pinto e Alessandra Fontana	
POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: TOMADA DE DECISÃO, ARQUITETURA DE ESCOLHAS E EFETIVIDADE	543
Ana Elizabeth Neirão Reymão e Ricardo dos Santos Caçapietra	
BEHAVIORAL ECONOMICS E DIREITO DO CONSUMIDOR: NOVAS PERSPECTIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO	568
Samir Alves Daura	
A EDUCAÇÃO FORMAL PARA O CONSUMO É GARANTIA PARA UMA PRESENÇA REFLETIDA DO CONSUMIDOR NO MERCADO? UMA ANÁLISE COM BASE NA BEHAVIORAL LAW AND ECONOMICS (ECONOMIA COMPORTAMENTAL)	600
Marcia Carla Pereira Ribeiro e Edson Mitsuo Tiujo	
LIBET, DETERMINISMO E CONSUMO: AS INFLUÊNCIAS DO MARKETING E A RELEVÂNCIA DA DELIBERAÇÃO CONSCIENTE NA SUPERAÇÃO CONDICIONAL DE HÁBITOS DE CONSUMO PERIGOSOS	616
Émilien Vilas Boas Reis e Leonardo Cordeiro de Gusmão	
CIÊNCIA DO DIREITO TRIBUTÁRIO, ECONOMIA COMPORTAMENTAL E EXTRAFISCALIDADE.....	640
Hugo de Brito Machado Segundo	
IV. COMPORTAMENTO JUDICIAL: INFLUÊNCIA DE FATORES EXTRAJURÍDICOS	660
FATORES METAPROCESSUAIS E SUAS INFLUÊNCIAS PARA A FORMAÇÃO DA DECISÃO JUDICIAL	662
Rogério Roberto Gonçalves de Abreu, Lúcio Grassi de Gouveia e Virgínia Colares	
“A VIDA COMO ELA É”: COMPORTAMENTO ESTRATÉGICO NAS CORTES.....	689
Patrícia Perrone Campos Mello	
A COMPOSIÇÃO DO ÓRGÃO COLEGIADO E SEUS EFEITOS NA TOMADA DE DECISÃO	720
André Garcia Leão Reis Valadares	
DAS 11 ILHAS AO CENTRO DO ARQUIPÉLAGO: OS SUPERPODERES DO PRESIDENTE DO STF DURANTE O RECESSO JUDICIAL E FÉRIAS	741
José Mário Wanderley Gomes Neto e Flávia Danielle Santiago Lima	

RAZÃO, EMOÇÃO E DELIBERAÇÃO: AS ADEQUAÇÕES REGIMENTAIS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA A FORMAÇÃO DE PRECEDENTES EFICAZES	758
Peter Panutto e Lana Olivi Chaim	
HEURÍSTICA DE ANCORAGEM E FIXAÇÃO DE DANOS MORAIS EM JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS NO RIO DE JANEIRO: UMA NOVA ANÁLISE	778
Fernando Leal e Leandro Molhano Ribeiro	
LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS FRENTE A LAS FUNCIONES DISCIPLINARIAS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS: SUBSIDIARIEDAD Y DEFERENCIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.....	801
Jorge Ernesto Roa Roa	
V. A INFLUÊNCIA DO GÊNERO NO PROCESSO DECISÓRIO JUDICIAL.....	824
COMO OS JUÍZES DECIDEM OS CASOS DE ESTUPRO? ANÁLISANDO SENTENÇAS SOB A PERSPECTIVA DE VIESES E ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO	826
Gabriela Perissinotto de Almeida e Sérgio Nojiri	
GÊNERO E COMPORTAMENTO JUDICIAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: OS MINISTROS CONFIAM MENOS EM RELATORAS MULHERES?.....	855
Juliana Cesario Alvim Gomes, Rafaela Nogueira e Diego Werneck Arguelhes	
HÉRCULES, HERMES E A PEQUENA SEREIA: UMA REFLEXÃO SOBRE ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO, SUBPRESENTAÇÃO DAS MULHERES NOS TRIBUNAIS E (I)LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO PODER JUDICIÁRIO.....	878
Jane Reis Gonçalves Pereira e Renan Medeiros de Oliveira	
PRISÃO CAUTELAR DE GESTANTES: ANÁLISE DO FUNDAMENTO FILOSÓFICO DA DECISÃO DO HABEAS CORPUS N. 143.641	912
Artur César Souza e Giovania Tatibana de Souza	
VI. NEURODIREITO APLICADO AO DIREITO E AO PROCESSO PENAL.....	926
CÉREBROS QUE PUNEM: UMA REVISÃO CRÍTICA DA NEUROCIÊNCIA DA PUNIÇÃO	928
Ricardo de Lins e Horta	
A INTUIÇÃO DO DOLO EM DIREITO PENAL: CORRELATOS NEURAIIS DA TEORIA DA MENTE, RACIOCÍNIO INDUTIVO E A GARANTIA DA CONVICÇÃO JUSTIFICADA.....	946
Thiago Dias de Matos Diniz e Renato César Cardoso	
AS COMUNIDADES EPISTÊMICAS PENAIIS E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA EM MATÉRIA CRIMINAL.....	961
Stéphane Enguéléguélé	

DELINQUÊNCIA JUVENIL: RELAÇÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO, FUNÇÕES EXECUTIVAS E COMPORTAMENTO SOCIAL NA ADOLESCÊNCIA	980
André Vilela Komatsu, Rafaelle CS Costa e Marina Rezende Bazon	
LÍMITES TEMPORALES A LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD ATENDIENDO AL DESARROLLO PSICOSOCIAL.....	1001
Silvio Cuneo Nash	
NEUROLAW E AS PERSPECTIVAS PARA UMA ANÁLISE OBJETIVA DO COMPORTAMENTO SUGESTIONADO: REPERCUSSÃO DAS FALSAS MEMÓRIAS NA ESFERA PENAL.....	1017
Mariana Dionísio de Andrade, Marina Andrade Cartaxo e Rafael Gonçalves Mota	
A FALIBILIDADE DA MEMÓRIA NOS RELATOS TESTEMUNHAIS AS IMPLICAÇÕES DAS FALSAS MEMÓRIAS NO CONTEXTO DOS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL	1036
Caroline Navas Viana	
A (IR)REPETIBILIDADE DA PROVA PENAL DEPENDENTE DA MEMÓRIA: UMA DISCUSSÃO COM BASE NA PSICOLOGIA DO TESTEMUNHO.....	1058
William Weber Ceconello, Gustavo Noronha de Avila e Lilian Milnitsky Stein	

Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade*

Public policies and the concretization of social rights: decision-making, architecture of choices and effectiveness

Ana Elizabeth Neirão Reymão**

Ricardo dos Santos Caçapietra***

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é discutir a utilização da ciência comportamental para o desenho e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para a concretização de direitos sociais como educação e saúde. Para tal, apresenta uma metodologia de avaliação de impacto de políticas públicas. A pesquisa é exploratória, de abordagem qualitativa, tendo como procedimento a revisão bibliográfica. Discute, inicialmente, os principais modelos analíticos, expondo, em seguida, os recentes avanços comportamentais e cognitivos, os conceitos introdutórios sobre o julgamento e a tomada de decisão. Aborda, também, a arquitetura de escolhas como uma técnica de desenho de políticas públicas capaz de incentivar melhores resultados, bem como o método do experimento aleatório controlado (EAC) como uma ferramenta de mensuração dos impactos das ações governamentais. Ao final, expõe exemplos internacionais de insights comportamentais utilizados em políticas públicas de saúde e educação. Com a escassez crescente de recursos públicos, é fundamental que os gestores se sensibilizem para a necessidade de desenvolver ações eficientes e capazes de produzir resultados significativos para a vida das pessoas, para a materialização dos direitos sociais definidos na Constituição de 1988. O texto revela que arquiteturas de escolhas melhor formatadas, levando em consideração percepções cognitivo-comportamentais, poderão produzir políticas públicas mais eficientes e efetivas e, em consequência, maior efetivação dos direitos sociais.

Palavras-chave: Direitos sociais. Políticas públicas. Tomada de decisão. Arquitetura de escolhas. Efetividade.

ABSTRACT

The objective of this study is to discuss the use of behavioral science in the design and implementation of public policies, thus contributing to the realization of social rights such as education and health. To do so, it presents a methodology for assessing the impact of public policies. The research is exploratory, with a qualitative approach, having as a procedure

* Recebido em 31/05/2018
Aprovado em 29/07/2018

** Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP), professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA) e professora da Faculdade de Economia (UFPA). E-mail: bethrey@uol.com.br

*** Especialista em Sociedade e Gestão de Segurança Pública (UFPA), Especialista em Gestão Pública, com ênfase em Políticas Públicas e Governança (EGPA), professor de Políticas Públicas de Segurança no Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP), Mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA).
E-mail: ricardocasapietra@hotmail.com

the bibliographic review. It discusses, initially, the main analytical models, then exposing the recent behavioral and cognitive advances, the introductory concepts about the judgment and the decision making. It also approaches the architecture of choices as a public policy design technique capable of encouraging better results, as well as the randomized controlled experiment (EAC) method as a tool to measure the impacts of governmental actions. At the end, it exposes international examples of behavioral insights used in public policies of health and education. With the growing scarcity of public resources, it is essential that managers become aware of the need to develop efficient actions that can produce significant results in people's lives, in the materialization of the social rights defined in the 1988 Constitution. better-formatted choices, considering cognitive-behavioral perceptions, may produce more efficient and effective public policies and, consequently, a greater realization of social rights.

Keywords: Social rights. Public policy. Decision making. Architecture of choices. Effectiveness.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir a utilização da ciência comportamental para o desenho e implementação de políticas públicas e sua relação com a concretização de direitos sociais, tais como educação e saúde. Nesse sentido, busca-se apresentar uma metodologia apta a mensurar o impacto das ações governamentais levando em consideração a análise de evidências.

Sob a perspectiva de ser um caminho para o desenvolvimento nacional, a Constituição Federal de 1988 elenca diversos objetivos fundamentais, que dependem do planejamento e execução de políticas eficientes e efetivas, para as quais experimentos conduzidos com base na ciência comportamental podem contribuir.

Assim, para que se compreenda com a necessária profundidade a temática das políticas públicas e sua estreita relação com a materialização de direitos sociais, em especial saúde e educação, deve-se construir abordagens fundamentadas na interdisciplinaridade e aperfeiçoar ferramentas de pesquisa empírica capazes de indicar caminhos seguros para esse objetivo.

A ciência comportamental, ao contrário do pensamento econômico clássico fundado na racionalidade plena, pressupõe que as pessoas apresentam racionalidade limitada. Nessa seara, intervenções comportamentais baseadas em evidências, num contexto de recursos escassos e demandas sociais ilimitadas, são desejáveis, pois podem contribuir para um melhor processo de formulação e implementação de políticas públicas, gerando melhores resultados.

Diante desse cenário, a análise de política pública encontra, no âmbito da ciência comportamental, uma metodologia capaz de interpretar e compreender o impacto de determinada política, vista como estruturas de incentivos capazes de orientar os seres humanos a determinados comportamentos. A arquitetura de escolhas e os *nudges*, como será visto mais à frente, podem ajudar nessa tarefa.

Nas últimas décadas, o desenvolvimento de ferramentas comportamentais incentivou pesquisas científicas em diversos países, favorecendo a construção de uma metodologia baseada no “testar, aprender e adaptar” no âmbito dos governos. Uma das abordagens possíveis é o sistema dual apresentado por Daniel Kahneman, que afirma que, em regra, a tomada de decisão individual não obedece a parâmetros racionais.

Para o ganhador do prêmio Nobel de Economia em 2002, a maior parte das escolhas acontece no âmbito daquilo que denominou de sistema “1”. Nesse caso, os processos de pensamento são intuitivos e automáticos, geralmente baseados em experiências anteriores ou até mesmo decorrentes da inconsciência. Por outro lado, o sistema “2”, embora pouco utilizado, se bem estimulado, pode produzir melhores decisões, posto que é caracterizado por uma maior reflexão.

Já as dimensões temporais e sociais, no *design* de políticas públicas, assumem extrema relevância. Enquan-

to a primeira afirma que eventos presentes recebem mais atenção do que situações futuras; a segunda alerta que, além dos aspectos comportamentais, as pessoas levam em consideração a percepção do ambiente social no momento das escolhas, variando de acordo com a cultura e o contexto em que estão inseridas.

A título exemplificativo, sobre a influência do ambiente no comportamento individual, os norte-americanos estão mais condicionados a julgamentos baseados em custos e benefícios, enquanto os franceses escolhem alternativas levando em consideração aspectos estéticos e sociais.

Por outro lado, uma análise experimental prática pode assegurar uma tomada de decisão mais equilibrada, com a estruturação de casos com base em pesquisas quantitativas e qualitativas, consistência metodológica e consolidação de dados, distinguindo argumentos normativos de análises descritivas.

Com essa leitura, pode-se compreender e descrever as políticas públicas, demonstrando gargalos e obstáculos a serem superados para a busca de alternativas eficazes, ou seja, que produzam resultados impactantes na vida das pessoas.

Não obstante essa questão já esteja em estágio mais avançado em outros países, somente muito embrionicamente o Brasil passou a fazer uso dos estudos empíricos e métodos de pesquisa aplicada em políticas públicas, inclusive preditivas, com experimentos laboratoriais, naturais e de campo.

Diante disso, o presente trabalho será desenvolvido partindo da assertiva de que o desenho de políticas públicas pode ser melhor estruturado, contribuindo para a concretização de direitos sociais, com base na observância de critérios comportamentais e cognitivos. Do ponto de vista da avaliação de impacto, a metodologia do experimento aleatório controlado (EAC) pode contribuir para uma melhor avaliação da intervenção estatal (causa-efeito) e para a manutenção de um ciclo positivo de aprendizado baseado no trinômio “testar, aprender e adaptar”.

A pesquisa apresentada é exploratória, de abordagem qualitativa e tem como procedimento a revisão bibliográfica. Além da introdução e da conclusão, o texto traz, na seção dois, uma breve introdução sobre a relação entre as políticas públicas e os direitos sociais. A terceira seção apresenta quatro modelos teóricos de análise de políticas públicas, a saber: ciclo das políticas públicas, modelo dos fluxos múltiplos, modelo do equilíbrio interrompido e o modelo das coalizões de defesa. Na seção quatro, serão introduzidos conceitos comportamentais básicos sobre o julgamento, a tomada de decisão individual e abordados a arquitetura de escolhas e os *nudges*, como formas de intervenção estatal relacionadas com o comportamento dos indivíduos. Na parte cinco, será verificado o experimento aleatório controlado (EAC) e seu papel na mensuração dos impactos. Exemplos de *insights* comportamentais em políticas públicas e sua relação com a concretização de direitos sociais como saúde e educação serão objeto da sexta seção e finalizam este artigo.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS: UMA BREVE INTRODUÇÃO

A carta magna de 1988 constitui-se, grosso modo, num plano político-normativo para o desenvolvimento dos brasileiros e, por conseguinte, do país, tanto que no art. 3º são elencados os objetivos fundamentais, tais como: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O art. 6º da Constituição de 1988 destaca que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

José Afonso da Silva compreende os direitos sociais como prestações positivas de responsabilidade do Estado, descritas em normas constitucionais, que têm como finalidade propiciar melhores condições de

vida aos indivíduos mais vulneráveis da sociedade. Dessa forma, os direitos sociais exercem um papel muito importante na redução das desigualdades sociais¹.

Como se percebe, o atendimento das condições materiais necessita da correspondente intervenção do Estado, desenvolvida com base em um processo de tomada de decisão, que envolve de um lado a existência de variadas necessidades humanas e do outro as possíveis alternativas. No meio dessa relação, entre demanda e possibilidade, está a escassez de recursos e a certeza de que a concretização de direitos custa dinheiro.

Assim, a política pública é uma atividade estatal que engloba normas e atos específicos, instrumento de concretização de direitos fundamentais e de viabilização da justiça social. Conforme escólio de Bruno Santos Cunha, “pouco vale o mero reconhecimento de direitos se não existem os instrumentos que os efetivem”².

Ignacy Sachs³ afirma que a população deve acessar políticas públicas, dentre outras, como educação e saúde, para dispor de um processo incluyente, sustentável e participativo de desenvolvimento. Destaca que a educação tem valor intrínseco, pois colabora para a autonomia humana, a autoconfiança e a autoestima, além de apresentar uma função direta com a participação no mercado de trabalho e o aumento da produtividade do trabalhador. A saúde é outro direito social essencial ao desenvolvimento humano. Com uma alimentação adequada, acesso a serviços básicos de saúde, acesso à água potável e a saneamento básico, as pessoas podem desenvolver melhor suas potencialidades.

Nesse sentido, quando se fala em direito à educação, existe uma contrapartida estatal relacionada com a oferta e a qualidade dos serviços oferecidos, dotando, assim, o indivíduo de competências mínimas capazes de aperfeiçoar o raciocínio e o pensamento, além de qualificar o crescimento pessoal e, por conseguinte, o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Como consequência, tem-se que o poder público, titular do dever jurídico correlato ao direito à educação, conforme expressamente previsto no artigo 205 da CF/88, deverá organizar-se para fornecer os serviços educacionais a todos, de acordo com os princípios estatuidos na Constituição, sempre no sentido de ampliar cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente este direito⁴.

Nessa seara, ao se refletir sobre o direito à liberdade, em sentido contemporâneo, com a possibilidade de ir e vir, de realizar esta ou aquela profissão, pensa-se na atividade governamental relacionada com o provimento de saúde básica, apta a dar condições às pessoas de exercerem de fato a liberdade, de participarem de uma atividade laborativa, de ter uma vida com expectativas individuais e profissionais. O direito à saúde, conforme destaca Urá Lobato Martins, deve ser priorizado pelo Estado, afinal:

Quantificar ou relativizar o direito à saúde significa ofender à inviolabilidade de dignidade humana. Se as políticas públicas não asseguram os direitos dos cidadãos em sua totalidade, caberá ao Estado rever suas prioridades e direcionar seus gastos em prol da sociedade, mas tal argumento jamais poderá ser utilizado como óbice para a fruição individual do direito fundamental à saúde⁵.

Dessa forma, direitos sociais como educação e saúde são temas recorrentes dentro da agenda nacional e necessitam das respectivas políticas públicas para serem implementados. Mas não só isso, ficam condicionados ao planejamento e à execução de políticas eficientes e efetivas, que tenham por fundamento não apenas argumentos decorrentes do senso comum ou de respeito a esta ou aquela moral, mas sim evidências obtidas em experimentos conduzidos com método científico.

1 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 258.

2 CUNHA, Bruno Santos. Direitos fundamentais da constituição às políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 65-82, 2011. p. 71.

3 SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 39-40.

4 DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.* Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007. p. 698.

5 MARTINS, Urá Lobato. A judicialização das políticas públicas e o direito subjetivo individual à saúde, à luz da teoria da justiça distributiva de John Rawls. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, Número Especial, p. 309-328, 2015. p. 326.

Políticas públicas são o resultado da transferência de recursos financeiros por parte da sociedade, por meio de impostos, para que o Estado gerencie a distribuição desses mesmos recursos mediante a provisão das necessidades coletivas e da mediação dos conflitos sociais. Consistem na atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações para a consolidação do Estado Democrático de Direito, com vistas à proteção e à promoção dos direitos humanos⁶.

Políticas públicas, dentro desse contexto, podem ser consideradas como estratégias capazes de consolidar direitos assegurados primeiramente na Constituição do país e em outros dispositivos normativos que tratam do assunto, como defende Maria Paula Dallari Bucci⁷.

Trata-se de um conceito jurídico, complementar ao de autores como Thomas Dye⁸, para quem a política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”; como Harold Dwight Laswell, para quem uma política pública é um programa planejado de objetivos, valores e práticas dos governos⁹; ou Guy Peters, que a define como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos¹⁰.

Importante destacar que a crescente desconfiança para com a carta de 1988 decorre justamente da ineficiência e ineficácia na implementação de políticas públicas, que em quase 30 anos não foram capazes de concretizar a maior parte dos direitos sociais dispostos no texto constitucional.

A importância de se compreender o papel das políticas públicas na melhoria da vida das pessoas vem crescendo exponencialmente, em particular, por ser compreendida como a ação governamental que tem por objetivo a concretização dos direitos sociais, vistos como instrumentos capazes de potencializar o pleno desenvolvimento humano, à luz do que defende Amartya Sen¹¹.

Pode-se elencar, pelo menos, três fatores que corroboram para a crescente importância da análise de políticas públicas e sua relação com a concretização de direitos. Primeiramente, com a restrição de recursos advinda de questões macroeconômicas, o planejamento, a estruturação e os critérios de escolha de políticas públicas, tanto econômicas como sociais, passaram a ser mais valorizados e pesquisados. Segundo, com o avanço da filosofia neoliberal, o ajuste fiscal levou a implementação de orçamentos equilibrados entre receita e despesa, além da não intervenção estatal nas políticas sociais, ampliando ainda mais o fosso das desigualdades não somente na sociedade brasileira, mas em grande parte do mundo. Por fim, e talvez o mais importante diante do cenário nacional, o fato de que os países em desenvolvimento não conseguiram até o presente momento apresentar capacidade política, técnica e gerencial de implementar políticas públicas que impulsionem a universalização e a concretização dos direitos sociais¹².

Para Camila Japiassu Dore, não é mais no âmbito do direito, garantido formalmente, que se encontra a exclusão do acesso a serviços básicos como saúde, por exemplo, mas sim na falta de efetividade do processo de formulação e implementação de políticas públicas¹³.

A respeito desse aspecto, políticas públicas não podem ser vistas, apenas, como uma concatenação cronológica de atos administrativos, mas sim como uma intensa negociação de interesses, com base no comportamento, do julgamento e da tomada de decisão dos participantes, envolvendo desafios complexos que

6 ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 781-798, 2017. p. 785-786.

7 BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização de direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et. al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-16. p. 13.

8 DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984. p. 2.

9 LASSWELL, Harold. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

10 PETERS, B. Guy. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

11 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 16.

12 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

13 DORES, Camila Japiassu. As bases da saúde lançadas pela Constituição Federal de 1988: um sistema de saúde para todos? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 77-89, 2013. p. 80.

devem ser enfrentados por planos intersetoriais e com enfoque interdisciplinar. Diante disso, torna-se importante analisar algumas teorias que buscam compreender os processos de políticas públicas, objetivo da seção a seguir.

3. MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tradicionalmente, numa perspectiva estrutural, algumas teorias analisam os processos de políticas públicas, visando explicar a lógica da ação pública, as regras de funcionamento, suas continuidades e rupturas, interações de atores e instituições nos processos políticos, além da distribuição de recursos. Alguns modelos teóricos se destacam: ciclo das políticas públicas, modelo dos fluxos múltiplos, modelo do equilíbrio interrompido e o modelo das coalizões de defesa, serão discutidos nessa seção.

3.1. Ciclo das políticas públicas

Segundo esse modelo, as políticas públicas resultam de um processo que se desenvolve em ciclos e etapas, ou seja, em fases sucessivas que se relacionam entre si de uma forma lógica. Um dos principais representantes dessa abordagem sequencial é Harold Dwight Lasswell, para quem uma política pública é um programa planejado de objetivos, valores e práticas dos governos¹⁴.

Lasswell entende políticas públicas como tomada de decisões com base em etapas subsequentes, as quais podem ser investigadas isoladamente ou relacionadas entre si. Essa compreensão exerceu forte influência nos estudos de políticas públicas subsequentes, pois auxilia na compreensão do processo, reduzindo seu grau de complexidade.

Seu modelo de análise sequencial inicia-se com a contextualização das políticas públicas e percorre um caminho até a avaliação. As fases são: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação¹⁵.

Quer dizer, elas vão desde a coleta dos dados, aprovação de medidas, passando pela formulação de medidas e regras, especificação de benefícios e sanções, até a concretização das medidas, finalizando com a identificação do sucesso ou insucesso destas.

Destaca-se nesse modelo a importância de cada etapa e a racionalidade associada à ação tomada pelo Estado em otimizar o uso dos recursos disponíveis. O foco é na tomada de decisão e implementação das ações.

Tal proposta foi desenvolvida pelo autor no esforço de consolidar a Ciência Política enquanto campo teórico e habilitar a ação dos decisores políticos. Lasswell defendia a racionalidade do processo de tomada de decisão e o desenvolvimento de uma ciência baseada no conhecimento “no e do processo político”, destacam Luísa Araújo e Maria de Lurdes Rodrigues¹⁶.

Para ele, o cientista político deveria atuar como um integrador de conhecimento e ação, mediando os especialistas de áreas específicas de conhecimento, os decisores políticos e os cidadãos.

Essa proposta de políticas públicas em fases inspirou vários outros estudiosos, como o americano Charles O. Jones, em *An Introduction to the Study of Public Policy* (1970), que adotou a análise da política como uma seqüência racional e linear de decisões. Jones desenvolveu uma classificação mais detalhada, com dez etapas:

14 LASSWELL, Harold. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

15 LASSWELL, 1962 apud VIANA, Ana Clara. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 1996, p. 6.

16 ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018. p. 14.

“percepção do problema; agregação; organização; representação do público-alvo; agendamento; formulação; orçamentação; concretização; avaliação; ajustamento ou conclusão”¹⁷.

Michael Howlett e M. Ramesh, no que chamaram de modelo de resolução aplicada de problemas, dividem o ciclo em cinco estágios: *agenda-setting* (formação de agenda), *policy formulation* (formulação de política), *decision making* (tomada de decisão), *policy implementation* (implementação da política) e *policy evaluation* (análise da política)¹⁸. Os autores compreendem as políticas públicas como subsistemas político-administrativos, sendo cada área ou setor formado por um conjunto articulado de atores, instituições e ideias próprio, constituindo-se, dessa forma, parte de um sistema político e econômico mais amplo.

Embora os próprios expoentes desse modelo de ciclos reconheçam as fragilidades da abordagem, ela é muito difundida. Lasswell definia o modelo de ciclos como mais ideal que real. Howlett e Ramesh reconhecem que ele pouco leva em consideração as influências externas sobre o Estado, presume um número reduzido de atores envolvidos, com destaque para os burocratas, além de avaliar a política, apenas, ao final.

Ainda assim, esse método de análise exerceu forte influência nos estudos de políticas públicas subseqüentes, por ter muita validade analítica, ao permitir relacionar de forma coerente todos os aspectos das políticas públicas.

Nesse contexto, diversos outros autores apresentaram propostas alternativas de classificação ou ciclos, “contribuindo para a consolidação de um modelo heurístico de decomposição do processo político em seqüências ou etapas, para fins analíticos”¹⁹.

Dentre os brasileiros que adotam essa visão, destaca-se Leonardo Secchi. Em sua obra, o autor faz uma ampla revisão da literatura sobre políticas públicas, atualizando um dos pioneiros trabalhos brasileiros nesse sentido, o de Celina Souza²⁰. Para ele, as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões.

Três questões fundamentais norteiam a discussão sobre a definição de política pública em Secchi: (1) quem as elabora: somente atores estatais ou atores não estatais também? (2) políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? (3) As diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas, ou somente as diretrizes estruturantes, de nível estratégico?²¹

Na mesma linha dos demais, aponta a utilidade heurística do ciclo de política pública, mas reconhece que ele, raramente, reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública, pois “as fases geralmente se apresentam misturadas e as seqüências se alternam”²².

Assim, apesar da falta de consenso quanto às etapas, essa visão de ciclo é muito difundida. Considerando a proposta de Secchi, uma política pública, o ciclo possui sete fases principais: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

A identificação do problema consiste em constatar a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível, ou seja, aquilo que diverge daquilo que se gostaria que fosse a realidade pública, explica Secchi. Percebe-se a situação, delimita-se seus elementos e avalia-se a possibilidade de resolução.

17 ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018. p. 19.

18 HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. New York: Oxford University Press, 1995.

19 ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018. p. 19.

20 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

21 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 2.

22 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 33.

Destacando o aspecto racional dessa fase, o autor explica que atores como os partidos políticos, agentes políticos e organizações não governamentais “encaram o problema público como matéria prima de trabalho”²³, oportunidades, que podem ser a de um partido ou político demonstrarem seu trabalho ou até de uma ONG criar uma entidade de defesa de uma espécie em extinção, por exemplo.

Problemas que figuram a prioridade de atuação formam a agenda, definida como o conjunto de temas relevantes. Após ser introduzido na agenda, seja ela política (temas merecedores da intervenção pública) ou formal (temas que o poder público já decidiu enfrentar), surge a formulação de alternativas.

Essa etapa é constituída dos esforços de construção e combinação de construção de alternativas de solução, estabelecendo objetivos e estratégias das mesmas, bem como o estudo das respectivas potenciais consequências. Assim, a formulação de alternativas consiste na elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações para alcançar os objetivos traçados.

Em tal formulação, segundo Secchi, o *policymaker* dispõe de quatro mecanismos para a indução do comportamento: premiação (influenciar comportamentos com prêmios positivos), coerção (influenciar comportamentos com prêmios negativos), conscientização (influenciar comportamentos por meio da construção e apelo ao senso de dever moral) e soluções técnicas (influência indireta por meio de soluções práticas). Cada um desses tem um custo de elaboração quanto ao tempo adequado para produzir efeitos práticos sobre os comportamentos, devendo este ser investigado pelo formulador ²⁴.

A tomada de decisão, quarta fase do ciclo de políticas públicas de Secchi, é o momento em que os interesses dos atores são equacionados e são explicitados os objetivos e métodos para o enfrentamento do problema público.

Na implementação, fase seguinte, as regras, rotinas e processos sociais deixam de ser intenções e passam a ser ações. Secchi lembra que nela podem ocorrer não apenas problemas técnicos ou administrativos, mas também elementos políticos que frustram planejamentos. Podem surgir obstáculos e falhas, bem como serem visualizados erros anteriores à tomada de decisão, detectados problemas e objetivos mal formulados. Também, pode ocorrer com maior ou menor interação entre tomadores de decisão e implementadores: modelo *bottom-up* (de baixo para cima) ou *top-down* (de cima para baixo), respectivamente.

A avaliação, etapa seguinte, é aquela em que se identificam o sucesso ou as falhas dos projetos que foram colocados em prática, destaca Secchi. Permite conhecer o desempenho das fases anteriores. Ela pode ser anterior ou posterior à implementação (*ex-ante* ou *ex-post*) ou, ainda, formativa (*in itinere*, também chamada de monitoramento), a qual permite ajustes imediatos.

A última etapa consiste em o término ou extinção da política pública, que o autor lembra só de ter sido enfatizada mais recentemente, a partir dos anos 1970. A questão aqui é compreender o que leva à substituição de uma política por outra, dado que fatores como a relutância dos beneficiados, a inércia institucional, o conservadorismo, bem como obstáculos legais e altos custos de iniciação tornam difícil essa fase.

3.2. Modelo dos fluxos múltiplos

Um segundo modelo de análise de políticas públicas é o de fluxos múltiplos, que questiona a ideia de racionalidade em que a tomada de decisão obedece a passos sequenciais em um determinado padrão, trazida pelo modelo de ciclos.

Segundo a ideia de ciclos, os *policymakers* têm um problema e partem em busca de soluções. O modelo

23 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 35.

24 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 38.

analítico proposto por John Kingdon argumenta que o requisito para o nascimento de uma política pública é a confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis²⁵.

Kingdon procura “explicar como é que os problemas se transformam em problemas políticos, isto é, como captam a atenção do público e dos políticos e entram na agenda da ação pública”²⁶.

Preocupado em como algumas questões passaram a constituir itens da agenda dos governos, em como as escolhas foram feitas pelos tomadores de decisão, ele indaga por que uma lista de temas são objeto de séria atenção por parte das autoridades governamentais, e outros não:

Mas o que faz chegar o momento de se considerar uma ideia? Essa pergunta é na verdade parte de um quebra-cabeças maior: o que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a alguns temas, e não a outros. Cientistas políticos têm aprendido bastante sobre a promulgação de leis e, de forma mais ampla, sobre como as decisões são tomadas, em diferentes instâncias do governo. No entanto, processos pré-decisórios permanecem território pouco explorado²⁷.

Três tipos de agenda são identificados: sistêmica ou não governamental; governamental; e de decisão:

Na primeira estariam os assuntos que há anos preocupam a sociedade, mas que não merecem atenção do governo. Na segunda, os assuntos são alvo de preocupação governamental; e, na terceira, estaria a listados problemas a serem decididos. A passagem de um assunto da agenda sistêmica para a governamental poderia ocorrer quando há eventos dramáticos ou crises, influência de indicadores ou acumulação de experiências²⁸.

Kingdon chama atenção que a agenda de governo e a agenda de decisões são definidas por processos bastante diferentes. Muitas alternativas são concebíveis, mas algumas são consideradas mais seriamente que outras. O processo de especificação de alternativas reduz o número das que serão concebíveis do conjunto daquelas que são realmente consideradas.

Conceitos como o de comunidades políticas, os empreendedores políticos e janela de oportunidade política são fundamentais para o autor. As comunidades políticas são formadas por investigadores, deputados, funcionários públicos, analistas, grupos de interesse etc., que partilham a preocupação acerca de um tema ou problemas e que difundem ideias em diferentes fóruns. Os empreendedores políticos são atores que mediam e negociam processos de agendamento. Por fim, a janela de oportunidade política é uma situação em que os defensores de determinada causa podem oferecer soluções ou chamar atenção para problemas que consideram especiais.

Luísa Araújo e Maria de Lurdes Rodrigues lembram que tal janela se abre quando convergem três fluxos de variáveis: “a percepção pública dos problemas (fluxo dos problemas), o conhecimento de soluções políticas e técnicas adequadas aos valores dominantes (fluxo das políticas) e as condições de governação (fluxo da política)”²⁹.

Esses fluxos de problemas, políticas e política fluem autonomamente no sistema político, com regras e dinâmicas próprias, segundo Kingdon: os primeiros são decorrentes de construções sociais de atores nos processos das políticas públicas; os segundos são as alternativas geradas no interior das comunidades políticas, decorrentes de processos de persuasão e difusão de ideias; enquanto o terceiro depende de um sentimento nacional e partilhamento de ideias comuns, da organização de partidos e grupos de interesse,

25 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 42.

26 ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018. p. 20.

27 KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? e juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). *Políticas públicas*. São Paulo: ENAP, 2006. p. 219-244. p. 219.

28 RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014. p. 131.

29 ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018. p. 21.

bem como de mudanças nos ciclos políticos, nos governos e hierarquias de administração, por exemplo.

As comunidades mantêm vivas as alternativas e soluções, que são apresentadas quando é aberta a janela de oportunidade por influência dos outros dois fluxos, o dos problemas e da política, sendo então possível ocorrer mudanças na agenda.

Como se observa, nesse modelo os eventos não ocorrem organizadamente em estágios. Kingdon entende que existem dinâmicas independentes que fluem pelo sistema ao mesmo tempo, cada uma com vida própria, unidas no momento em que surge a janela de oportunidade. Portanto, a defesa de soluções é anterior à atenção aos problemas aos quais se associam. Quer dizer: soluções procuram problemas, e não o contrário. As agendas não são estabelecidas em primeiro lugar: as alternativas são defendidas por algum tempo e depois entram na agenda. “Muitas coisas acontecem separadamente em cada caso, para depois se unirem em momentos críticos”, afirma o autor³⁰.

Secchi lembra que esse modelo é adaptado do modelo da lata de lixo de Cohen, March e Olsen, segundo o qual as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão³¹. Celina Souza lembra que, para esses autores, as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, havendo vários problemas e poucas soluções, as organizações trabalham em favor da construção de preferências para a solução dos problemas. Não são as preferências que constroem a ação. “A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro”, destaca a autora³².

Dentre as críticas que são feitas a esse modelo dos fluxos múltiplos, destacam-se as relativas à autonomia e imprevisibilidade dos fluxos, bem quanto à necessidade de considerar o contexto institucional no qual decorre a ação política:

Alguns autores têm defendido que a análise seria mais proveitosa e fosse considerada a interdependência dos fluxos, em que as mudanças ocorridas num deles tivessem impacto na trajetória dos outros, o que tornaria o processo de *coupling* mais estratégico, ultrapassando a ideia de imprevisibilidade do processo. Vários autores consideram que a principal fragilidade do modelo reside na pouca atenção que dá ao contexto institucional no qual decorre a ação política, sendo necessário salvaguardar essa análise complementar³³.

O próprio Kingdon reconhece que suas ideias são baseadas em probabilidades, nas quais alguns eventos têm mais ou menos chances, enquanto outras estão em “áreas cinzentas” de imprevisibilidade. Assim, sugere pesquisas adicionais para tentarem compreender melhor a precisão dos fenômenos.

3.3. Modelo do equilíbrio interrompido

Esse modelo foi desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones e tem como base a ideia de que os processos políticos são caracterizados por estabilidade e incrementalismo, pontuado ou interrompido, ocasionalmente, por mudanças de grande envergadura. Para os autores, a política pública é caracterizada pela estabilidade, embora as crises aconteçam. Nesse contexto, a compreensão do processo político requer analisar as condições de estabilidade e as da mudança³⁴.

30 KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? e juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). *Políticas públicas*. São Paulo: ENAP, 2006. p. 219-244. p. 240.

31 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 43.

32 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. p. 31.

33 ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018. p. 23.

34 ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018. p. 24.

Tal noção é influenciada pela biologia, mas o modelo também se baseia na computação e pressupõe limites na capacidade das pessoas processarem informação, como explica Celina Souza:

O modelo do “equilíbrio interrompido” (*punctuated equilibrium*) foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993), baseado em noções de biologia e computação. Da biologia veio a noção de “equilíbrio interrompido”, isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, ou seja, uma de cada vez³⁵.

Preocupados em explicar as interrupções e as continuidades das políticas, os autores defendem a ideia de que o mesmo sistema institucional gera as mudanças pequenas e graduais, e as grandes rupturas. Seus estudos sobre políticas públicas têm abordagem qualitativa e quantitativa, investigando as mudanças de longo prazo nas mesmas.

Os conceitos de imagem política e de subsistema político são fundamentais para compreender as mudanças na agenda política, isto é, as interrupções ou descontinuidades dos equilíbrios.

A ideia de imagem política relaciona-se à sua percepção pública, sendo a maneira como uma política pública é discutida dependente dessa imagem. Quer dizer, a forma como a comunidade partilha seus problemas e soluções é importante, havendo um monopólio político quando uma imagem é largamente partilhada e aceita.

Tais monopólios mantêm o equilíbrio e a estabilidade dos sistemas. Os defensores de ideias diferentes podem criar divergências e acabar por desestabilizá-lo. Essas imagens políticas alternativas emergem com base em dois tipos de componentes: as informações e dados empíricos, e questões emotivas, ambas geradoras de disputas para a alteração das políticas.

O micro fundamento do modelo de Frank Baumgartner e Bryan Jones é que os tomadores de decisão têm racionalidade limitada. Segundo essa premissa, rejeita-se a ideia de racionalidade abrangente, na qual os humanos calculam os custos e benefícios, e escolhem o melhor curso de ação. Ao contrário, as decisões são canalizadas por suas arquiteturas cognitivas e emocionais. “Em particular, os tomadores de decisão são prisioneiros de sua atenção limitada, e o governo da alocação de atenção: emoção”, destacam os autores³⁶.

Outro conceito importante nesse modelo é o de subsistema político, constituído por comunidades de especialistas numa determinada área, para os quais os governos incumbem o processamento de questões políticas. Frank Baumgartner e Bryan Jones argumentam que os governos não conseguem lidar em simultâneo com uma grande diversidade de assuntos, e é justamente a partir desses subsistemas políticos que são processados os problemas e toda a informação disponível. Neles haveria um processamento paralelo de grandes volumes de informação diversificada.

Uma questão entra na agenda das políticas públicas, transformando-se em um problema político, se ela deixa de circular somente entre os especialistas e passa a ser discutida no governo, isso é, o agendamento é quando um problema sai do subsistema e vai para o macrossistema.

Luísa Araújo e Maria de Lurdes Rodrigues destacam que: “tal como Kingdon, Baumgartner e Jones defendem que as questões políticas não se transformam automática e naturalmente em problemas políticos. Para esses autores, é a imagem política que estabelece a ligação entre o problema, a solução e a possibilidade do seu agendamento”³⁷.

35 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. p. 33.

36 JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, v. 40, n. 1, p. 1-19, 2012. p. 3.

37 ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018. p. 25.

Nesse contexto, a percepção pública é fundamental, pois o monopólio político depende do controle sobre o discurso e a visão dos problemas: da imagem política. Quando os problemas são controlados, impede-se a mudança, mas se existe competição entre grupos com poder e isso muda a imagem de um determinado problema, novos atores, com novas ideias, poderão agendar novos problemas e novos debates, transformando o monopólio político.

Sobre essa questão, destaca Celina Souza:

Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda. Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (*policy image*), e a mídia teria papel preponderante nessa construção³⁸.

Os autores trazem, portanto, uma nova forma de olhar as políticas públicas, pois tentam explicar os longos períodos de estabilidade da ação pública, ao lado de suas rápidas e explosivas mudanças. O equilíbrio dominante é dado por subsistemas políticos como arranjos institucionais que garantem a estabilidade e as ideias são fundamentais.

Dentre as críticas ao modelo, Luísa Araújo e Maria de Lurdes Rodrigues informam que a sua metodologia não permite identificar relações causais entre as agendas da mídia, da opinião pública e das arenas políticas, bem como o fato de que ele negligencia a capacidade que os decisores políticos têm de agir segundo as suas preferências³⁹.

3.4. Coalizões de defesa (ou coligações de interesse)

O modelo ACF (do inglês *Advocacy Coalition Framework*), desenvolvido por Paul Sabatier e Jenkins-Smith, propõe uma nova forma de pensar o processo político, tendo como objetivos construir uma abordagem alternativa ao modelo heurístico das etapas ou ciclo de políticas; melhor compreender a ideia de *bottom-up* (de baixo para cima) e de *top-down* (de cima para baixo), relativas à implementação de políticas; além de como incorporar informação técnica nas teorias do processo político.

Entre as características do ACF, modelo proposto na década de 1980, destacam-se a inserção de crenças, valores e o papel da aprendizagem política como importantes conceitos no processo de construção e mudanças nas políticas públicas. A coalizão de defesa (ou de interesse) é entendida como:

... pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc), que (i) compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e (ii) demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo⁴⁰.

O que mantém uma coalizão de defesa unida é o compartilhamento de crenças dos seus membros sobre assuntos políticos fundamentais, ou seja, os sistemas de crenças determinam a direção que uma coalizão dará à determinada política pública.

Assim, para compreender o desenvolvimento do processo político, alguns conceitos são fundamentais: sistema de crenças, subsistema político, coalizão de defesa (coligação de causas) e mediadores políticos.

38 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. p. 33.

39 ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018. p. 25.

40 SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129-168, 1988. p. 139.

O sistema de crenças envolve ideias, valores ontológicos e normas, bem como percepções sobre as causas dos problemas, os efeitos e a eficácia das soluções políticas, das instituições e dos recursos envolvidos, sendo partilhados por atores envolvidos em determinada política.

O subsistema político é a unidade de análise mais adequada para interpretar o processo político e é entendido como um conjunto de atores, integrados em organizações públicas e privadas, que se interessam, ativamente, por uma dada área de política e tentam influenciar o desenvolvimento político na mesma. Constitui-se de todos os que participam e desempenham um papel importante para a geração, disseminação e avaliação das ideias políticas em relação a um tema ou área específica, como analistas, grupos de interesse, burocratas, políticos eleitos, acadêmicos, jornalistas e pessoas governo, por exemplo⁴¹.

Em um processo político, alianças são formadas e é a partilha de um mesmo sistema de crenças que mantém os atores unidos no subsistema. Ao agirem em favor de determinados objetivos políticos, forma-se a coalizão de defesa, coligação de interesse. Quando elas se associam ou competem, emergem dinâmicas de mudança nas políticas públicas e novas questões. Os subsistemas integram uma diversidade de coligações, as quais se distinguem umas das outras pelos recursos de que dispõem, bem como pelas ideias que defendem, e competem entre si para influenciar a tomada de decisão política.

Os mediadores políticos (*policy brokers*), por sua vez, são os atores que tentam gerar compromissos entre as posições das diferentes coligações, visando apresentar propostas de mudança política viáveis e influenciar a posição dos decisores políticos e das instituições governamentais.

Tais mediadores são atores com algum poder para fazer com que compromissos entre coalizões competidoras sejam assumidos e ocorram de fato. Podem ser burocratas, parlamentares, juizes, promotores de justiça ou até cidadãos, que podem atuar em favor de acordos razoáveis que reduzam a intensidade de conflito entre as coalizões no interior do subsistema. A mudança na política pública é interpretada como uma função ou da competição no interior do subsistema ou da influência dos eventos exógenos.

No âmbito interno, são gerados os programas ou políticas públicas (*policy outputs*) os quais, frequentemente, incorporam elementos ou princípios defendidos por diferentes coalizões. Ou seja, as políticas públicas decorrem dos processos de interação das coalizões no âmbito do subsistema, e são resultados de mudanças nas regras institucionais e de alocação de recursos impostas pela coalizão vencedora. Assim, cada coalizão possui um dado conjunto de recursos e opta por estratégias específicas, influenciadas pelo sistema de crenças, para atingir seus objetivos políticos⁴².

Externo ao subsistema, há os parâmetros relativamente estáveis e do sistema e os dinâmicos. Dentre os estáveis, há os atributos básicos da área do problema ou bem, objeto de uma determinada área de política pública; a distribuição básica de recursos naturais; valores socioculturais fundamentais e estrutura social; bem como a estrutura constitucional das regras básicas do sistema político. Quanto aos eventos externos ou choques, há as mudanças nas condições socioeconômicas e na opinião pública, as mudanças nas coalizões governamentais, as decisões políticas e impactos de outros subsistemas.

Vicente e Calmon explicam como os fatores externos influenciam o subsistema:

A influência desses fatores exógenos no subsistema é mediada pelo grau de consenso necessário para a mudança na política, pelo grau de abertura do regime político, bem como pelas limitações e recursos dos atores do subsistema⁴³.

Uma síntese dos cinco pressupostos básicos do modelo ACF é apresentada por Sabatier e Jenkins-Smith:

41 ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018. p. 26.

42 VICENTE, Victor Manuel Barbosa; CALMON Paulo Carlos Du Pin. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. *Anais do XXXV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, 4 a 7 de setembro de 2011, p. 5-6.

43 VICENTE, Victor Manuel Barbosa; CALMON Paulo Carlos Du Pin. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. *Anais do XXXV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, 4 a 7 de setembro de 2011, p. 5.

- (i) que a compreensão dos processos de mudança política e o papel da aprendizagem política a ela associada requer uma perspectiva ampliada de tempo (uma década ou mais);
- (ii) que a unidade de análise mais útil para o estudo dessa mudança é por meio de subsistemas políticos;
- (iii) que esses subsistemas têm que incluir a dimensão intergovernamental;
- (iv) que políticas públicas — ou programas — podem ser conceituadas da mesma maneira por sistemas de crenças (conjuntos de prioridades e assunções causais sobre como realizá-las); e
- (v) o papel central das informações técnicas e científicas no processo de mudança política, pois facilita o aprendizado político⁴⁴.

Assim, considerando que as políticas públicas são cada vez mais intersetoriais e transversais, o modelo ACF busca compreender seus padrões de mudança de modo alternativo ao de ciclo, apresentando uma abordagem mais integrada dos processos de emergência e de formulação das políticas públicas.

Outra questão importante que se coloca para as políticas públicas é uma estruturação capaz de contribuir para a concretização de direitos sociais. Tal medida requer uma discussão sobre a tomada de decisão com fundamento em conceitos teóricos desenvolvidos pela ciência comportamental, ou seja, da perspectiva de como as pessoas agem e tomam decisões, naquilo que denominamos de micropolítica, como se verá na próxima seção.

4. TOMADA DE DECISÃO INDIVIDUAL E ARQUITETURA DE ESCOLHAS

Evidências científicas, baseadas na ciência comportamental, têm ajudado a desenvolver novas abordagens, caracterizadas por serem mais impactantes na realidade das pessoas e apresentarem mais benefícios do que custos, quando comparados com as formas tradicionais de formulação de políticas públicas.

Alguns países constituíram escritórios com a função de aplicar as ciências comportamentais na melhoria da atividade governamental e, por conseguinte, na vida dos cidadãos. O *Behavioural Insights Team* no Reino Unido dedica-se à aplicação desses conceitos, com três objetivos: tornar os serviços públicos mais eficientes e mais acessíveis aos cidadãos; introduzir na formulação de políticas públicas métodos relacionados com o comportamento humano; e permitir que as pessoas façam melhores escolhas para si⁴⁵.

A ciência comportamental tem por objeto de estudo as influências cognitivas, sociais e emocionais que recaem sobre o comportamento dos indivíduos. A partir de pesquisas experimentais, desenvolve um arcabouço teórico sobre o julgamento e a tomada de decisão. Ao contrário da visão econômica clássica, que afirma ser o indivíduo plenamente racional, movido pelo desejo de aumentar seu bem-estar, defende que as pessoas nem sempre agem com racionalidade plena, tampouco têm condições de mensurar o custo-benefício em todas as suas ações.

Gary S. Becker, em 1976, publicou a obra *The Economic Approach to Human Behavior*, apresentando uma série de fundamentos conhecidos como a “Teoria da Escolha Racional”. O autor replicou essa teoria para problemas tão díspares como crime e casamento. Esse arcabouço teórico é baseado na hipótese de que os indivíduos têm preferências estáveis e procuram maximizar o comportamento⁴⁶.

Na mesma época, outra corrente teórica confrontava o pensamento econômico clássico. Baseada em dados empíricos coletados com base em estudos de casos reais, a Teoria da Perspectiva de Amos Tversky e

44 SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 118.

45 BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM. [Site oficial na Internet]. Disponível em: <<http://www.behaviouralinsights.co.uk/about-us/>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

46 SAMSON, Alain. *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015. p. 27.

Daniel Kahneman demonstra que, na maioria das vezes, as opções escolhidas não são ótimas. Existem uma série de fatores que influenciam na tomada de decisão, tais como, heurísticas e vieses⁴⁷.

Como já citado na introdução, o sistema dual desenvolvido Kahneman abarca, no sistema “1”, processos de pensamentos intuitivos, automáticos e inconscientes, conhecido como a casa das heurísticas e dos vieses; e outra parte mais reflexiva, controlada e analítica que compõe o sistema “2”⁴⁸.

A maior parte das situações do dia a dia são caracterizadas pela dúvida e pela incerteza. Diante desse cenário, a tomada de decisão busca uma normatização com base na identificação de ações que minimizam as probabilidades de que ocorram resultados não desejados.

Cabe destacar que, no âmbito de uma sociedade caracterizada por rápidas mudanças, as pessoas têm utilizado métodos simplificados de julgamento, que naturalmente não conseguem propor soluções adequadas para os complexos problemas da modernidade.

A tomada de decisão envolve escolher uma opção entre várias possíveis. Você provavelmente terá de decidir em que universidade irá estudar, quais disciplinas irá cursar e assim por diante. Os fatos envolvidos na tomada de decisão dependem da importância da decisão a ser tomada. Por exemplo, os processos envolvidos na decisão sobre que carreira seguir são muito mais complexos e demandam mais tempo do que aqueles envolvidos na decisão sobre tomar Coca-Cola ou Pepsi-Cola⁴⁹!

Diante disso, o processo de julgamento e a tomada de decisão, o primeiro definido como a avaliação entre duas opções ou mais, o segundo como a escolha feita entre as alternativas apresentadas, independentes e complexos, mas inter-relacionados, apresentam alguns desvios de racionalidade, conhecidos como heurísticas, que prejudicam uma escolha ótima⁵⁰.

Conceitualmente, heurísticas são atalhos mentais que facilitam a tomada de decisão, “um procedimento simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis. A palavra vem da mesma raiz que heureka”⁵¹.

Por exemplo, sob incerteza, os indivíduos tendem a decidir sobre quantias ajustando a sua resposta com base em algum valor referencial inicial, que servirá de âncora. Estamos diante da heurística de ancoragem e julgamento.

A ancoragem ocorre, também quando o indivíduo baseia sua estimativa de resultado de um cálculo incompleto. Em outro estudo de Tversky e Kahneman (1974), foi solicitado que um grupo de alunos fizessem uma estimativa, dentro de cinco segundos, do produto $8 \times 7 \times 6 \times 5 \times 4 \times 3 \times 2 \times 1$, enquanto que outro grupo deveria estimar, no mesmo intervalo de tempo, o produto de $1 \times 2 \times 3 \times 4 \times 5 \times 6 \times 7 \times 8$. A média estimada na primeira sequência foi 2.250, enquanto a média estimada para a segunda foi de 512. O resultado dos primeiros passos de multiplicação serviu como âncora para a estimativa final dos dois grupos⁵².

Uma heurística que acaba propiciando uma tomada de decisão simplificada, levando muitas vezes a equívocos, erros ou vieses e, por isso, é constantemente utilizada no julgamento, é a disponibilidade. Essa heurística é fundamentada nas nossas experiências passadas ou informações anteriores sobre um respectivo assunto.

Assim, se pedirmos para um grupo de pessoas estimar o grau de violência de sua cidade, por exemplo, muito provavelmente, as pessoas que já tiveram sido assaltadas, que já passaram por algum evento relacionado à violência urbana ou mesmo que tenham assistido uma reportagem televisiva sobre o

47 SAMSON, Alain. *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015. p. 28-29.

48 SAMSON, Alain. *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015. p. 30.

49 EYSENCK, Michael W.; KEANE, Mark T. *Manual de psicologia cognitiva*. 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017. p. 547.

50 TONETTO, Leandro M. et. al. *O papel da heurística no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza*. Campinas: Estudos de Psicologia, 2006. p. 182.

51 KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

52 TONETTO, Leandro M. et. al. *O papel da heurística no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza*. Campinas: Estudos de Psicologia, 2006, p. 184.

assunto irão avaliar o risco de agressão como sendo mais intenso do que aquelas que não tiveram nenhum tipo de experiência negativa nesse sentido⁵³.

Como se percebe, em determinadas situações “a facilidade com que um determinado fato é lembrado ou imaginado pelo indivíduo pode determinar uma hiper ou subestimação da probabilidade ou frequência desse evento ocorrer”⁵⁴.

Por outro lado, de acordo com a heurística da representatividade, as pessoas, ao construírem seus julgamentos, apoiam-se no fato de que é “conferida alta probabilidade de ocorrência a um evento quanto esse é típico ou representativo de um tipo de situação”⁵⁵.

O afeto é outra heurística que produz julgamentos precipitados. Esse atalho cognitivo pode levar a exclusão de certas hipóteses, pelo aparecimento automático de sentimentos bons ou maus, quando pensamos em determinada situação. A título exemplificativo, consumidores podem considerar muito baixos os benefícios dos preservativos e muito altos os custos desses produtos, levando a uma avaliação de risco-benefício negativa, que pode ocasionar um aumento significativo de doenças sexuais⁵⁶.

Apesar das heurísticas serem úteis para produzir julgamentos rápidos, inclusive poupando energia no raciocínio, conduzem, rotineiramente, a alternativas equivocadas. Conforme o Teorema de Bayes “os indivíduos ao julgar deveriam levar em conta a informação da frequência de base (a frequência relativa com que um evento ocorre em determinada população)”⁵⁷.

A partir da redução do esforço cognitivo, as heurísticas acabam gerando vieses de pensamento, um círculo vicioso que decorre de uma tomada de decisão que não leva em consideração a lógica ou a probabilista sobre fatos passados, violando, rotineiramente, alguma forma de racionalidade e, conseqüentemente, produzindo decisões ruins.

Embora muitos erros no processo de julgamento estejam relacionados com as heurísticas, como as que se viu acima, outras formas podem distorcer ou limitar a racionalidade na tomada de decisão e influenciar nos rumos de uma política pública.

Os vieses cognitivos são vistos como uma sistemática limitação à racionalidade. Dentre outros, a inércia consiste numa tendência das pessoas a não mudar o comportamento a menos que exista um incentivo forte para fazê-lo. A supervalorização do presente em detrimento de ações futuras, como acontece com relação aos cuidados com a saúde e a poupança para a aposentadoria, também se constitui num viés cognitivo.

Outro julgamento que pode limitar a ação racional decorre do otimismo exagerado com o futuro, que acaba levando os indivíduos a subestimar a relação entre o tempo e as dificuldades para concluir uma tarefa, criando um pensamento vicioso, que, no âmbito das políticas públicas, pode gerar um planejamento falacioso⁵⁸.

Por serem “satisfatórios” aos decisores, os atalhos de raciocínio provenientes das heurísticas ou os erros decorrentes de uma resposta incompleta, como no caso dos vieses, quando relacionados com as políticas públicas e a concretização de direitos sociais, podem significar a diferença entre viver ou morrer, entre o desenvolvimento pessoal ou uma vida com restrições e dependências.

No âmbito das ações governamentais, compreender a tomada de decisão na ótica comportamental é

53 TONETTO, Leandro M. et al. *O papel da heurística no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza*. Campinas: Estudos de Psicologia. 2006, p. 185.

54 TONETTO, Leandro M. et al. *O papel da heurística no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza*. Campinas: Estudos de Psicologia. 2006, p. 184.

55 TONETTO, Leandro M. et al. *O papel da heurística no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza*. Campinas: Estudos de Psicologia. 2006, p. 186.

56 SAMSON, Alain. *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: EconomiaComportamental.org., 2015. p. 31.

57 EYSENCK, Michael W.; KEANE, Mark T. *Manual de psicologia cognitiva*. 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017. p. 548.

58 SAMSON, Alain. *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: EconomiaComportamental.org., 2015. p. 32-33.

muito importante, pois não são poucas as medidas implementadas que não produzem qualquer impacto positivo para a sociedade, ou que apresentam um custo muito maior do que os benefícios, não obstante, de tempos em tempos insistam em voltar à pauta da agenda política, sem qualquer análise sobre os resultados alcançados ou de como se comportaram os atores políticos e a sociedade diante dos incentivos propostos.

Além de heurísticas e vieses, o julgamento individual está cercado por fatores emocionais que acabam influenciando na decisão sobre as alternativas. Particularmente, a neurociência tem contribuído para as pesquisas sobre o assunto, associando a amígdala e o córtex pré-frontal ventromedial com o processamento das emoções durante a tomada de decisão.

Fatores emocionais têm participação importante na tomada de decisão. Mais especificamente, perdas antecipadas ou ocorridas podem produzir reações emocionais negativas no indivíduo (p.ex. ansiedade) causando aversão à perda. Boa parte das pesquisas relevantes estão dentro da neuroeconomia, na qual é utilizada a neurociência para ampliar a compreensão sobre as decisões econômicas⁵⁹.

Fatores sociais também influenciam o julgamento. Muito frequentemente as pessoas agem como políticos intuitivos, tentando antecipar objeções que serão feitas no curso das escolhas realizadas. Diante disso, a necessidade de prestar contas é um fator que influencia a tomada de decisão. Outro ponto relevante é a responsabilização:

As pressões de responsabilização também influenciam as decisões de especialistas. Schwartz e colaboradores (2004) pediram a médicos especialistas que escolhessem o tratamento para um paciente com osteoartrite. A tomada de decisão foi mais enviesada quando eles se viram mais comprometidos com sua decisão por terem que se justificar por escrito sabendo que poderiam ser contatados mais tarde para discuti-la⁶⁰.

Essas questões se agravam quando se considera que a realidade impõe às pessoas, e especialmente aos decisores políticos, problemas compostos de vários elementos relacionados, que merecem uma análise acurada na escolha das alternativas. Em muitos casos, não se trata de apenas uma decisão, mas de uma série de decisões dentro de um lapso temporal exíguo em muitas situações. Tomada de decisão complexa exige estratégia clara e definida, capaz de reduzir a incerteza e o risco.

A teoria da utilidade, desenvolvida por Wright, estabelece uma sequência de fases para a tomada de decisão, a saber: identificar os atributos relevantes para a decisão; decidir como ponderar esses atributos; listar as opções consideradas; pontuar cada opção para todos os atributos; e obter uma utilidade total escolhendo aquele com maior peso total⁶¹.

Simon, por sua vez, desenvolve o conceito de racionalidade limitada, afirmando que um processo de tomada de decisão está cercado por questões ambientais (custo da informação) e cognitivas (limite de atenção). Em contraposição aos maximizadores e perfeccionistas, esse arcabouço teórico produz uma decisão definida como “*satisfaciente*”, ou seja, uma opção satisfatória e suficiente⁶².

De outro modo, os especialistas em determinado assunto apresentam uma tomada de decisão particularizada, afinal, decidem com base em informações conhecidas e armazenadas na memória de longo prazo, fazendo uso de padrões de reconhecimento com base em uma simulação mental.

Kahneman e Klein (2009) ressaltaram que o modelo da decisão com base em reconhecimento enfatiza a acurácia do julgamento e da tomada de decisão humanos. Todavia, a abordagem com base em heurísticas e vieses de Kahneman concentra-se mais no erro humano. Essa diferença ocorre porque o modelo de decisão com base em reconhecimento se aplica aos especialistas, enquanto aquele com base em heurísticas e vieses, não. Em média, os especialistas tomam decisões melhores do que os não especialistas⁶³.

59 EYSENCK, Michael W.; KEANE, Mark T. *Manual de psicologia cognitiva*. 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017. p. 573.

60 EYSENCK, Michael W.; KEANE, Mark T. *Manual de psicologia cognitiva*. 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017. p. 576-577.

61 EYSENCK, Michael W.; KEANE, Mark T. *Manual de psicologia cognitiva*. 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017. p. 577.

62 EYSENCK, Michael W.; KEANE, Mark T. *Manual de psicologia cognitiva*. 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017. p. 578.

63 EYSENCK, Michael W.; KEANE, Mark T. *Manual de psicologia cognitiva*. 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017. p. 583.

Todos os elementos destacados, desde o julgamento e a tomada de decisão, heurísticas, vieses, além das teorias sobre a tomada de decisão complexa, particularmente dos especialistas, são capazes de fornecer uma base sólida para a melhoria dos processos de construção de políticas públicas destinadas à concretização dos direitos sociais, em especial da saúde e educação.

Nesse cenário, os arquitetos de escolhas podem ajudar as pessoas a tomarem melhores decisões, potencializando o bem-estar individual, reduzindo custos e aumentando benefícios para todos, afinal o “*choice architect has the responsibility for organizing the context in which people make decisions*”⁶⁴.

Do ponto de vista da ação governamental, a arquitetura de escolhas deve levar em consideração a relação entre o sistema “1” e o sistema “2”, afinal muitos dos erros e desvios são produzidos, basicamente, pelo sistema “1”, que como já falamos, constitui-se num modelo imediatista e focado no curto prazo, pouco ou quase nada reflexivo.

Por essa razão, os agentes públicos deveriam empreender esforços para a estruturação de programas, com base em uma metodologia capaz de fortalecer o sistema “2”, sempre avaliando custos e benefícios, a partir de uma reflexão cuidadosa das opções disponíveis e suas respectivas consequências.

Nudge ou “empurrões” podem ser definidos como pequenos impulsos, desenhados por arquitetos de escolha, que fazem uso de estudos comportamentais capazes de preservar a autonomia dos indivíduos, mas que têm a possibilidade de orientá-los para um maior bem-estar, sem proibir qualquer opção ou alterar, significativamente, seus incentivos econômicos⁶⁵.

O desenho de programas deve ser orientado por evidências trazidas pelas ciências comportamentais sobre como as pessoas agem e tomam decisões. Pequenas mudanças na forma como uma mensagem ou escolha é enquadrada, ou como um processo é estruturado, podem ter um impacto relevante sobre possíveis decisões e ações. Um dos exemplos mais potentes de instrumentos da arquitetura de escolha são as escolhas-padrão (*defaults*), opções pré-selecionadas que deixam aberta aos indivíduos a possibilidade de migrar para outra opção (*opt-out*)⁶⁶.

Por intermédio dos “empurrões” a sociedade pode mudar comportamentos individuais indesejáveis fortalecendo o bem-comum. Além disso, esses *insights* respeitam a liberdade de escolha dos cidadãos, reduzindo a possibilidade de que o governo atue abusivamente.

Assim, a arquitetura de escolhas pode ajudar as pessoas a decidirem por melhores alternativas. Essa construção decorre de um complexo ciclo de aprendizagem, baseado em evidências, capazes de criar incentivos significativos para os comportamentos desejáveis.

Em face disso, os experimentos aleatórios controlados servem para avaliar e aperfeiçoar o desenho de políticas públicas, levando em consideração a reação dos indivíduos diante dos incentivos, como mostra a próxima seção.

5. EXPERIMENTO ALEATÓRIO CONTROLADO (EAC)

Afinal, se os recursos são escassos, o objetivo primordial dessa seção é demonstrar uma metodologia aplicada à pesquisa em políticas públicas, destacando o método experimental como ferramenta útil à uni-

64 THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R.; BALZ, John P. *Choice Architecture*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1583509>. Acesso em: 25 mar. 2018.

65 THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New York: Penguin Publishing Group, 2009. p. 6.

66 CAMPOS FILHO, Antonio Claret; PAIVA, Luis Henrique. *Insights comportamentais e políticas de superação da pobreza*. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/PRB60PT_Insights_comportamentais_politicas_de_superacao_da_pobreza.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

versalização e à concretização de direitos sociais, a partir da seleção aleatória dos grupos de tratamento e controle e da comparação entre o desempenho daqueles que sofreram a intervenção com aqueles que não foram beneficiados.

Isso permite ao governo melhorar a construção de um programa, tornar a despesa pública mais eficiente e estabelecer um ciclo de aprendizado sobre políticas públicas e, por conseguinte, do seu papel na materialização dos direitos sociais, baseando a análise em evidências factuais e pesquisa de campo e não em premissas decorrentes de ideologias, do senso comum ou argumentos de autoridade, como destacam Faya Silveira Bedé e Robson Sabino Sousa⁶⁷.

Estudos experimentais, em regra, são realizados em laboratório diante de um número limitado de variáveis. Dentro de um ambiente controlado os pesquisadores expõem os participantes a estímulos ou pedem que sejam cumpridas determinadas tarefas.

Partindo de estudos de causa e efeito são adquiridas noções sobre a regularidade de determinado comportamento. Esse tipo de experimento apresenta algumas limitações relacionadas com a artificialidade do ambiente e com a restrição da amostragem, o que pode levar a resultados inadequados. Por outro lado, apresenta uma série de vantagens que vão desde uma melhor replicabilidade, alto controle de variáveis até a alta validação interna da relação entre causa e efeito.

Experimento natural ou quase-experimento é um tipo experimental mais restrito que não apresenta capacidade de replicação, sendo caracterizados por serem apenas observacionais. Nessa pesquisa os participantes não são agrupados em condições de tratamento e controle. São experimentos baratos quando comparados aos outros dois métodos.

A metodologia apta a investigar relações de causa e efeito conduzidas num ambiente natural é o experimento de campo. Esse modelo apresenta uma maior validade externa e ecológica, no entanto, apresenta menor controle sobre variáveis que não fazem parte da experiência.

O experimento aleatório controlado (EACs) é um método de análise aplicável para políticas públicas, que envolve pesquisas realizadas em campo. Embora tenha sido desenvolvido para testar a eficiência de medicamentos, os EACs são cada vez mais utilizados na análise da eficiência de custos em diferentes programas de desenvolvimento e redução da pobreza⁶⁸.

Ao contrário das metodologias tradicionais de avaliação de políticas públicas, que não conseguem identificar a ação dos fatores externos relacionados com determinada intervenção governamental, o EACs designa, aleatoriamente, as pessoas aos grupos de controle ou de experimento, eliminando a possibilidade de que fatores externos possam interferir na avaliação, fazendo com que os resultados sejam decorrentes apenas da diferença de tratamento que receberam.

Existe um crescente interesse sobre o uso de EACs como ferramenta para a tomada de decisão em políticas públicas. Diante da escassez de recursos dos orçamentos públicos, é essencial que os gestores governamentais tenham consciência da necessidade de desenvolver ações eficientes, capazes de produzir resultados significativos na vida das pessoas, na materialização dos direitos sociais.

Os EACs, geralmente, são mais baratos do que as formas tradicionais de intervenção, pois são capazes de “demonstrar quanto mais ou menos eficaz o tratamento foi em relação ao *status quo*, os formuladores de políticas públicas podem determinar se o custo da intervenção justifica os benefícios”⁶⁹.

67 BEDÉ, Faya Silveira; SOUSA, Robson Sabino. Por que a área do direito não tem cultura de pesquisa de campo no Brasil? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 781-796, 2018. p. 784.

68 HAYNES, Laura et. al. Testar, aprender, adaptar: desenvolver as políticas públicas mediante experimentos aleatórios controlados. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 41, p. 11-43, jul./dez. 2013. p. 11.

69 HAYNES, Laura et. al. Testar, aprender, adaptar: desenvolver as políticas públicas mediante experimentos aleatórios controlados. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 41, p. 11-43, jul./dez. 2013. p. 24.

São necessários nove estágios para a estruturação de um EAC, envolvendo três subfases: teste, aprendizado e adaptação⁷⁰.

1) a primeira medida é identificar duas ou mais ações governamentais para estabelecer a comparação. Pode ser uma versão moderna *versus* uma antiga, ou até mesmo variantes diferenciadas de uma mesma política.

2) O próximo passo é determinar o impacto que a política pretende alcançar e como será feita a mensuração dos resultados durante o experimento.

3) Logo em seguida, deve ser feito o recorte da pesquisa que será randomizado, definindo os grupos de controle e de experimento no nível individual, de grupo, institucional ou até mesmo levando em consideração espaços geográficos como bairros e cidades.

4) Após, definir uma amostra representativa para alcançar resultados verossímeis.

5) Aplicar a cada unidade de amostra um tipo de intervenção, fazendo uso de um forte método de randomização.

6) Aplicar as ações governamentais sobre os grupos respectivos.

7) Avaliar os resultados e verificar os impactos decorrentes das intervenções.

8) Ajustar a política pública de acordo com os resultados obtidos; e

9) Retornar à primeira fase, aperfeiçoando o ciclo de aprendizado.

Um ponto muito importante na realização dos EACs está relacionado com a transparência sobre a metodologia utilizada. Além disso, é necessário que os resultados alcançados sejam divulgados. Essas medidas servem tanto para verificar se o experimento foi apropriado, quanto para servir de modelo em reproduções futura do programa, inclusive em outras áreas de pesquisa. Recomenda-se a publicação do protocolo de experiência antes do início do teste, com a informação de qual resultado o experimento pretende alcançar⁷¹.

Nessa lógica, o EAC não pode ser visto como um instrumento isolado de avaliação de um único programa, é interessante pensar nele como parte de um grande ciclo de aprendizado na implementação de políticas públicas, que possibilita que as intervenções futuras sejam mais impactantes, principalmente quando se trata da materialização de direitos como educação e saúde. Na próxima seção, serão apresentados *insights* comportamentais que tratam desse assunto.

6. INSIGHTS COMPORTAMENTAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS QUE TRATAM DE DIREITOS SOCIAIS

Como se viu, mesmo guiados por seus próprios interesses, os indivíduos não tomam decisões de maneira plenamente racional. Diante disso, esta seção exporá exemplos práticos que envolvem a formulação de políticas públicas de saúde e educação, tendo como ponto de partida uma arquitetura de escolhas que leve em consideração incentivos comportamentais no seu *design*, além de experimentos aleatórios controlados como forma de mensuração de impacto.

Um exemplo interessante, relacionado com o direito à saúde trata da estruturação de acampamentos destinados à vacinação infantil na Índia. O objetivo do experimento aleatório controlado foi verificar a eficácia de incentivos não financeiros na melhoria das taxas de imunização de crianças entre 1 e 3 anos na área rural

70 HAYNES, Laura et. al. Testar, aprender, adaptar: desenvolver as políticas públicas mediante experimentos aleatórios controlados. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 41, p. 11-43, jul./dez. 2013. p. 27.

71 HAYNES, Laura et. al. Testar, aprender, adaptar: desenvolver as políticas públicas mediante experimentos aleatórios controlados. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 41, p. 11-43, jul./dez. 2013. p. 39.

de Rajasthan⁷².

Participaram do experimento 1640 crianças, 134 aldeias foram randomizadas para um dos três grupos: um grupo composto, apenas, pela disponibilidade do serviço de vacinação nos acampamentos; um grupo com a disponibilidade do serviço de vacinação nos acampamentos e mais um incentivo (lentilhas cruas e pratos de metal); e um grupo de controle sem nenhuma intervenção.

Os pesquisadores constataram que o aumento representativo das taxas de vacinação não estava relacionado com a simples disponibilidade do serviço, mas sim com a utilização de *nudges* de baixo custo, como a distribuição de um pacote de lentilha cada vez que os pais traziam seus filhos para serem vacinados ou a doação de um prato de metal diante da imunização completa da criança.

Sabe-se que crianças com menos de cinco anos, com boa nutrição e estimulação psicossocial, apresentam melhores níveis de desenvolvimento físico e neurológico. No entanto, a falta desses incentivos é recorrente em muitos países em desenvolvimento, tornando-se um problema de saúde pública.

Para verificar essa questão, um experimento avaliatório foi conduzido na Colômbia. Fazendo uso da capacidade administrativa e das redes comunitárias existentes, pesquisadores mensuraram o impacto de um programa que estimulou as mães de baixa renda a fornecer às crianças nutrientes, estimulação psicossocial ou ambos. As intervenções duraram 18 (dezoito) meses.

Os resultados práticos desse experimento demonstraram que incentivar as mães a interagir e brincar mais com seus filhos pode levar a melhorias no desenvolvimento cognitivo das crianças, enquanto, por sua vez, a melhoria da nutrição não teve efeitos detectáveis. A combinação dos dois programas também não levou a uma maior cognição. Com uma despesa de U\$ 500,00 por indivíduo, essa política custou menos da metade de alguns programas de desenvolvimento infantil na Colômbia, que chegam até U\$ 1.500,00 por criança⁷³.

Quando se fala em educação, não faltam estudos que demonstram a importância da qualidade e do engajamento do corpo docente na melhoria do aprendizado e do desempenho dos alunos. Professores motivados são essenciais nesse processo.

Uma pesquisa realizada na cidade de Chicago Heights, localizada a quarenta e oito quilômetros ao sul de Chicago, utilizando *insights* comportamentais no desenho de incentivos, sugere que a motivação relacionada com aportes financeiros para professores tem mais relação com a aversão à perda do que com a possibilidade de ganhos futuros.

O distrito contém nove escolas K-8, com um total de aproximadamente 3.200 alunos, sendo composto, principalmente, por estudantes de minorias de baixa renda que apresentam taxas de desempenho abaixo da média. No ano anterior ao experimento, apenas 64% dos alunos atingiram o padrão mínimo do *Illinois State Achievement Test* (ISAT) em comparação a 81% dos estudantes em todo o estado. Em síntese, foram separados aleatoriamente professores em grupos relacionados com a possibilidade de perdas e em grupos com a possibilidade de ganhos.

Ao final do experimento, verificou-se que os docentes que foram recompensados no início, assinando um contrato que os obrigava a devolver o valor da premiação caso os alunos não atingissem as metas estipu-

72 BANERJEE, Abhijit Vinayak et. al. Improving immunisation coverage in rural India: clustered randomised controlled evaluation of immunisation campaigns with and without incentives. *British Medical Journal*, v. 340, n. c2220, p. 1-9, 2010. Disponível em: <<https://www.bmj.com/content/bmj/340/bmj.c2220.full.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

73 ATTANASIO, Orazio et. al. *Estimating the production function for human capital: results from a randomized control trial in Colombia*. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w20965>>. Acesso em: 20 maio 2018.

ladas, tiveram um desempenho muito melhor, em comparação àqueles que seriam recompensados, apenas, ao final do programa caso os resultados fossem alcançados⁷⁴.

Percebe-se, com base nos exemplos destacados acima, que experimentos aleatórios controlados em combinação com estudos comportamentais podem contribuir para que as políticas públicas alcancem melhores resultados, fazendo uso, inclusive, de menos recursos públicos, concretizando direitos sociais com base em evidências comprovadas cientificamente.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto buscou discutir a relação entre a implementação de políticas públicas e a concretização de direitos sociais, a partir de conceitos da ciência comportamental sobre o julgamento e a tomada de decisão individual.

Há um estreito relacionamento entre políticas públicas e esses direitos, como mostrou a seção dois, posto que elas podem ser vistas como estratégias que têm por finalidade consolidar direitos assegurados na carta magna e em outros dispositivos normativos.

Compreender os processos de políticas públicas, sua lógica e regras de funcionamento é o que tentam fazer diversos modelos, como os do ciclo das políticas públicas, dos fluxos múltiplos, do equilíbrio interrompido e o das coalizões de defesa, discutidos na seção três do presente texto.

Diante disso, o julgamento e a tomada de decisão devem levar em consideração não apenas só as perspectivas externas, do ponto de vista macro político, mas principalmente o fato de que os indivíduos reagem aos incentivos da política pública com determinado comportamento. Não se pode olvidar que heurísticas e vieses permeiam o pensamento, produzindo erros na tomada de decisão.

Assim, arquiteturas de escolhas melhor formatadas, com a observância das percepções cognitivos-comportamentais, poderão produzir políticas públicas mais eficientes e efetivas, ou seja, com melhor relação custo-benefício e impactantes na vida das pessoas e, por conseguinte, garantindo maior efetivação dos direitos sociais.

Além disso, os programas devem ser constantemente avaliados de acordo com a metodologia dos EACs, compondo, assim, um ciclo positivo de aprendizado, caracterizado pelo trinômio “testar, aprender, adaptar”.

Alguns exemplos foram apresentados e, diante da escassez de recursos e das necessidades prementes de mudança na realidade social, a pesquisa, o planejamento e a execução de políticas públicas baseadas em evidências científicas vem se difundindo.

Essa abordagem ganha relevância especificamente no Brasil, onde não deve haver mais espaço para amadorismo ou irresponsabilidade com o recurso público, sob pena de gerações de brasileiros serem condenados à miséria, a não terem a oportunidade do pleno desenvolvimento das suas liberdades individuais. Mudar a maneira como essa triste realidade é enfrentada é essencial.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. *Revista Brasileira de Políticas*

74 FRYER, Roland G. et. al. *Enhancing the efficacy of teacher incentives through loss aversion: a field experiment*. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w18237>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

Públicas, Brasília, v. 7, n. 3, p. 781-798, 2017.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

ATTANASIO, Orazio et. al. *Estimating the production function for human capital: results from a randomized control trial in Colombia*. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w20965>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BANERJEE, Abhijit Vinayak et. al. Improving immunisation coverage in rural India: clustered randomised controlled evaluation of immunisation campaigns with and without incentives. *British Medical Journal*, v. 340, n. c2220, p. 1-9, 2010. Disponível em: <<https://www.bmj.com/content/bmj/340/bmj.c2220.full.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BECKER, Gary S. *The economic approach to human behavior*. Chicago: University of Chicago Press, 2013.

BEDÉ, Fayga Silveira; SOUSA, Robson Sabino. Por que a área do direito não tem cultura de pesquisa de campo no Brasil? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 781-796, 2018.

BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM. [Sítio oficial na Internet]. Disponível em: <<http://www.behaviouralinsights.co.uk/about-us/>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização de direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et. al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-16.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret; PAIVA, Luis Henrique. *Insights comportamentais e políticas de superação da pobreza*. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/PRB60PT_Insights_comportamentais_politicas_de_superacao_da_pobreza.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CUNHA, Bruno Santos. Direitos fundamentais da constituição às políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 65-82, 2011.

DORES, Camila Japiassu. As bases da saúde lançadas pela Constituição Federal de 1988: um sistema de saúde para todos? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 77-89, 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

EYSENCK, Michael W.; KEANE, Mark T. *Manual de psicologia cognitiva*. 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017.

FRYER, Roland G. et. al. *Enhancing the efficacy of teacher incentives through loss aversion: a field experiment*. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w18237>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

HAYNES, Laura et. al. Testar, aprender, adaptar: desenvolver as políticas públicas mediante experimentos aleatórios controlados. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 41, p. 11-43, jul./dez. 2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. New York: Oxford University Press, 1995.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, v. 40, n. 1, p. 1-19, 2012.

JONES, Bryan D.; CHARLES, O. *An introduction to the study of public policy*. 3. ed. Monterey, CA: Brooks Cole

- Publishing, 1984.
- KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? e juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). *Políticas públicas*. São Paulo: ENAP, 2006. p. 219-244.
- LASSWELL, Harold. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.
- LASSWELL, Harold. The public interest. In: FRIEDRICH, C. F. (Ed.). *The public interest*. New York: Atherton Press, 1962.
- MARTINS, Urá Lobato. A judicialização das políticas públicas e o direito subjetivo individual à saúde, à luz da teoria da justiça distributiva de John Rawls. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, Número Especial, p. 309-328, 2015.
- PETERS, B. Guy. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.
- RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.
- SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129-168, 1988.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SAMSON, Alain. *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1992.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New York: Penguin Publishing Group, 2009.
- THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R.; BALZ, John P. *Choice Architecture*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1583509>. Acesso em: 25 mar. 2018.
- TONETTO, Leandro M. et. al. *O papel da heurística no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza*. Campinas: Estudos de Psicologia, 2006.
- VIANA, Ana Clara. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.
- VICENTE, Victor Manuel Barbosa; CALMON Paulo Carlos Du Pin. *A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa*. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.