

Políticas públicas: história, formulação sob a influência *behaviorista* e avaliação

Public policies: history, formulation under behaviorist influence and evaluation

Gabriel Antônio Amaral da Silva¹
Adriana dos Santos Prado Sadoyama²
Fábio Henrique Batista da Silva³
Douglas Pereira Castro⁴

134

Resumo: O campo de estudo das políticas públicas nasceu na metade do século passado nos Estados Unidos e Europa e cresceu em relevância nesses últimos 70 anos em face da complexidade social e econômica vivida por diversos países. Por ser uma área investigativa ainda recente é importante construir argumentos com base teórica acerca do tema a fim de levantar as lacunas existentes. O presente trabalho objetivou apresentar uma revisão teórica da história, formulação e avaliação de políticas públicas sob influência do movimento behaviorista. Como conclusão derivada desta revisão, entendeu-se que é necessário que as políticas sejam pautadas nas construções teóricas já publicadas e não apenas nas boas intenções dos formuladores. Por fim, a avaliação das políticas implementadas é uma importante ferramenta para melhorar o processo de formulação.

Palavras-chave: políticas públicas 1. política 2. *behaviorismo* 3.

Abstract: The field of study of the public policies was born in the middle of the last century in the United States and Europe and its relevance increased in the last 70 years due to the social and economic complexity experienced by many countries. As it is still a recent area of investigation it is important to build theoretical based arguments on the subject in order to identify existing gaps. This study aimed to present a theoretical review of the history, formulation and evaluation of the public policies under the influence of the behaviorist movement. As a conclusion from this review, it was found that the policies need to be based on

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Universidade Federal de Catalão (UFCat). gabrielsilvamg@hotmail.com

² Departamento de Educação. Universidade Federal de Catalão (UFCat). drisadoyama@gmail.com

³ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Universidade Federal de Catalão (UFCat). fabio@zoomtecnologias.com.br

⁴ Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). mscdouglascastro@hotmail.com

Recebido em 16/02/2022

Aprovado em 30/03/2022

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*



published theoretical constructions and not just on the good intentions of the formulators. Finally, the evaluation of the implemented policies is an important tool to improve the formulation process.

Keywords: public policies 1. politics 2. behaviorism 3.

1. Introdução

O recente campo de estudo de Políticas Públicas ganhou crescente relevância nos últimos anos em função, principalmente, da necessidade de se equilibrar objetivos até então entendidos como opostos, como resolver problemas sociais e racionalizar o uso dos recursos públicos. A partir de 1950 o campo de estudos nasce nos Estados Unidos como forma de se tentar compreender as decisões dos agentes públicos e, além de compreender, criar estruturas onde seja possível desenhar políticas que solucionem problemas socioeconômicos, preserve recursos escassos e ainda defenda a liberdade de decisão dos indivíduos.

O movimento comportamental, nascido no início do século XX, passou a exercer influência em diversas áreas do conhecimento para além da Psicologia. Áreas como Economia e Gestão Pública foram fortemente influenciadas por uma nova maneira de se estudar o comportamento humano. Tal influência redesenhou a maneira como alguns pesquisadores entendem as decisões dos indivíduos. Talvez a maior contribuição seja no sentido de se compreender que esses indivíduos não decidem de maneira completamente racional e buscam reduzir a incerteza fruto dessa irracionalidade a partir da simplificação. Essa simplificação produz vieses que levam a erros de escolha.

Essa concepção de aparente irracionalidade nas decisões remodelou, para alguns pesquisadores, a forma de se entender o desenho de políticas públicas. A partir de então, compreendeu-se que é necessário construir as arquiteturas decisórias considerando os vieses que condicionam as decisões. Essas arquiteturas buscam explorar os vieses a fim de promover a maximização da qualidade das escolhas dos indivíduos afetados pelas políticas. Ao mesmo tempo que melhora a qualidade decisória tais arquiteturas preservam a liberdade, valor considerado inegociável.

Sob esse olhar behaviorista, a disciplina Estado, Governo e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional (PPGGO) da Universidade Federal de Catalão (UFCAT), sob a tutela do Professor Doutor André Vasconcelos Silva, propôs a construção de uma reflexão teórica acerca do tema Políticas Públicas. Para tanto, foi apresentado um conjunto de publicações bases para o desenvolvimento dos argumentos teóricos

e reflexões na disciplina. A partir destas publicações, construiu-se a presente revisão com o objetivo de amarrar os achados, começando pela história e conceitos do já citado campo de estudo, passando pela influência behaviorista e finalizando com a análise de Políticas Públicas.

2. Metodologia

Revisão bibliográfica da literatura a partir dos materiais base indicados para a construção teórica da disciplina Estado, Governo e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional (PPGGO) da Universidade Federal de Catalão (UFCAT) no segundo semestre do ano de 2020. A presente revisão foi dividida em três seções seguindo a mesma divisão da disciplina citada anteriormente, sendo: a história e conceituação central do tema; a influência *behaviorista* na formulação de Políticas Públicas; análise e avaliação. Utilizou-se como base artigos publicados desde 1974 até o ano de 2016.

3. Políticas Públicas: conceito, história e bases teóricas

A definição de política pública remete às escolhas feitas pelo Estado, representado pelo governo, no sentido de tomar ou não uma decisão com o objetivo de beneficiar determinados grupos sociais. Portanto, o governo tem um importante papel seja no momento de conceituação, execução ou avaliação. Do ponto de vista operacional, só é considerada uma política pública se a ação estiver sob responsabilidade do próprio Estado. As organizações não governamentais e privadas podem participar, mas a responsabilidade continua a ser do Estado. Além disso, é importante mencionar que todas essas ações governamentais podem não alcançar os objetivos aos quais se propõem, daí a relevância em se avaliar resultados e intenções. Toda essa organização conceitual nasce nos Estados Unidos na década de 50 (BRASIL e CAPELLA, 2016).

Souza (2006) diferencia o foco inicial de estudo do pensamento americano para as escolas europeias. Na Europa, nasce tendo como objetivo o estudo das instituições que compõem o Estado e posteriormente se desdobra para o estudo das ações do Governo. Já nos Estados Unidos o objetivo de estudo se concentrou nas ações governamentais logo no primeiro momento. Ainda segundo a autora, o campo surge dentro da Ciência política com a finalidade de se compreender como se dá a formulação das ações dos Governos. Portanto, assim como Brasil e Capella

(2016), Souza (2006) define política pública como a escolha de agir ou não agir considerando os problemas ou demandas dos grupos de interesse.

Os pioneiros desse campo de estudo foram Laswell, Simon, Lindblom e Easton, cada um com seu olhar sobre o tema. Laswell apresenta a ideia analítica de política pública na tentativa de aproximar academia e práticas de governo. Simon argumentou que o conhecimento pode reduzir a irracionalidade das decisões governamentais dentro do que ele chamou de racionalidade limitada dos tomadores de decisão. Lindblom, por sua vez, criticou o caráter racional dos modelos anteriores e trouxe reflexões como a relevância das burocracias e grupos de interesse. Por fim, Easton aborda o tema com um viés sistêmico, onde o processo que envolve as ações governamentais é influenciado pela mídia, partidos dentre outros (SOUZA, 2006).

Desde o seu surgimento o campo de estudo passou por uma série de evoluções teóricas e metodológicas. A primeira grande percepção que se tem é da necessidade um estudo dividido em fases de modo a facilitar sua compreensão e desenvolvimento metodológico. Assim sendo, estuda-se o tema por meio das fases de formulação, implementação e avaliação. Em termos de abordagens, inicialmente, na década de 60 a análise de políticas públicas é feita tendo como viés o processo de tomada de decisão racional. Afirmava-se que era necessário encontrar o melhor caminho para se decidir a respeito das ações a serem desenvolvidas (BRASIL e CAPELLA, 2016).

Já nos anos posteriores a 1980 a abordagem se concentra no campo das ideias e argumentos. O processo de construção das ações passa a ser pautado pelo viés argumentativo. Por fim, no terceiro momento histórico da teoria, passa-se a considerar toda a complexidade envolvida na construção e estudo das políticas públicas. Compreende-se que há um conjunto de variáveis que se relacionam dentro desse vasto campo do conhecimento. Essa última fase, chamada de ‘abordagens sintéticas’, reúne as três principais bases teóricas que ainda hoje se apresentam na literatura, são elas: os modelos de múltiplos fluxos, de John Kingdon, de coalizões de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith e a abordagem de equilíbrio pontuado, Baumgartner e Jones (BRASIL e CAPELLA, 2016).

No Brasil, assim como nos Estados Unidos, o estudo das Políticas Públicas nasceu como uma subcategoria das Ciências Políticas e talvez isso explique a confusão conceitual entre as definições do que é política e o que é administração pública. Políticas públicas vão desencadear a relação entre dois conjuntos de variáveis, que são políticas e administrativas. O primeiro

compreende as formas de se alcançar o Estado enquanto o segundo compreende a forma de se alcançar o coletivo por meio de ações e práticas (BRASIL e CAPELLA, 2016).

O primeiro momento do campo de estudo no Brasil é o pós-1988, momento marcado pela reforma administrativa que redesenha o papel do Estado. A partir da reforma a responsabilidade pelas ações públicas é dividida entre os três níveis federativos. A compreensão acerca da necessidade de se especializar no estudo das Políticas Públicas culminou no surgimento de cursos de graduação e especialização voltados para o tema. Naquele momento, estudou-se também os impactos das ações públicas (BRASIL e CAPELLA, 2016).

Já nos anos 2000 cresceu o interesse pelas pesquisas ligadas ao tema, especialmente àquelas com metodologias internacionais. Além dessas características é possível perceber uma forte divisão setorial dos estudos acerca do campo de estudo. Outra percepção importante é quanto ao surgimento de modelos de análises nacionais. Assim, a partir de 2010 surge o desafio de fornecer um caráter sistêmico ao estudo das ações públicas. As pesquisas se dividiram por diversos campos do conhecimento o que tornou difícil manter a visão integrada e unificada (BRASIL e CAPELLA, 2016).

Por fim, é relevante mencionar que o novo momento de ajuste fiscal vivido pela maioria dos países em desenvolvimento levou a uma nova forma de se pensar políticas públicas, desta vez sob o viés da eficiência socioeconômica. Este modelo critica fortemente os modelos tradicionais por focarem excessivamente em objetivos redistributivos em detrimento da qualidade dessas decisões. Este novo desenho levou a movimentos de desregulamentação e privatizações, por exemplo, numa clara mudança de viés, do coletivo ao individual. Assim, ao relembrar a evolução conceitual e histórica do campo de estudo percebe-se a necessidade de um olhar sistêmico sobre esse fenômeno tão complexo que é o pensamento das políticas públicas (SOUZA, 2006).

Uma vez compreendido o que é política pública e sua evolução conceitual, é necessário mencionar de que maneira se dá a dinâmica de construção dessas políticas. Nesta ótica, os subsistemas desempenham influência relevante. Segundo Capella e Brasil (2015), os subsistemas são arranjos sociais que são formados em torno de um tema de interesse. Esses subsistemas podem ser compostos por especialistas, servidores e pesquisadores de determinados recortes temáticos, assim como podem ter a presença de mais indivíduos com interesses nesses temas. O objetivo dos subsistemas é construir um grupo articulado com a finalidade defender interesses específicos e influenciar a dinâmica de construção das políticas públicas.

Há ainda o argumento de que na grande área do campo de estudo da ciência política é possível destacar mais dois níveis importantes de articulação geradora de políticas, além dos subsistemas. No primeiro nível, chamados de macrossistemas, formam-se grandes grupos com enorme capacidade de articulação e poder técnico. Esses conglomerados técnicos são os responsáveis por decisões de alto impacto e de grande visibilidade. Como são temas de grande interesse a opinião pública participa ativamente das reflexões e construções. As decisões de política fiscal é um exemplo a ser citado, momento vivido no Brasil em 2020, inclusive. Na menor esfera de articulação se encontram os microssistemas. As decisões que permeiam o debate nesse nível são de enorme complexidade técnica. Porém, os impactos dessas decisões não despertam o interesse da grande parte dos formadores de opinião, talvez pela percepção de que seus impactos são insignificantes (CAPELLA e BRASIL, 2015).

Para além da questão conceitual, é relevante citar alguns métodos de elaboração simplificados em passos ou etapas. Dagnino et al (2002) citam as nove fases do processo elaborado por Hogwood e Gunn (1984). São eles: a) escolha dos temas que comporão a agenda; b) filtragem dos temas; c) processamento do tema; d) estudo dos desdobramentos futuros; e) definição dos objetivos; f) estudo das alternativas de ação; g) implementação; h) avaliação da política; i) manutenção, encerramento ou sucessão da política.

Dagnino et al (2002) também citam oito as fases apresentadas por Bardach (1998), são elas: a) definição do problema; b) levantamento de informações; c) construção de alternativas; d) avaliação das alternativas; e) projeção dos resultados; f) elaboração dos custos; g) decisão; h) defesa da proposta e comunicação. Dagnino et al (2002) ainda alertam que todos os autores dizem não haver elaboração perfeita de uma política em função de diversos fatores. Dentre eles são apontados o tempo entre a decisão e verificação dos resultados, a limitação de informações no momento da análise e as diferenças de valores dos envolvidos no processo.

Os autores também discorrem que, ao observar processos reais de elaboração de políticas, é possível perceber que alguns são inspirados no Planejamento Estratégico Situacional, do professor Carlos Matus (1993). Assim, os passos a serem seguidos são: a) conformação da agenda, onde ocorre a definição do problema, dos objetivos e definição do percurso a ser seguido; b) proposição, onde são definidos cenários futuros e elaboração dos resultados esperados; c) estratégia, onde são estudadas a viabilidade, as diretrizes e os grupos de trabalho; d) preparação da implementação, etapa onde são detalhados os cursos de ação e procedimentos.

4. A influência da economia comportamental na formulação e estudo de políticas públicas

O chamado movimento comportamental nasceu nos Estados Unidos no início do século XX sob influência positivista e diversos autores entendem que sem a contribuição behaviorista o campo das políticas públicas certamente não teria o desenvolvimento que se percebe atualmente. É possível notar o diálogo behaviorista nas políticas públicas durante a primeira metade do século XX nos Estados Unidos, principalmente com a colaboração de diversos pensadores vindos de outras partes do mundo durante a Segunda Guerra (OLIVEIRA, 2017).

Oliveira (2017) ainda destaca a mudança de perspectiva nos cursos de psicologia nos EUA nesse mesmo período. Desde o século XVIII a psicologia se dedicava ao estudo da consciência/inconsciência humana. Inclusive, é possível perceber essa influência nas convicções de Freud. Porém, no início do século XX essa perspectiva é fortemente criticada, sendo acusada de ter levado a psicologia a um estudo inútil com métodos não confiáveis. Como alternativa, inicia-se uma vertente de estudos baseados na influência naturalista tendo como objetivo a observação dos fenômenos mecânicos. Nessa mudança de perspectivas, alguns estudiosos propuseram o estudo do comportamento dos indivíduos, ou seja, somente aquilo que pudesse ser observado. Assim, mesmo com diversas críticas e resistências, se inicia a influência comportamental na psicologia, com John Broadus Watson. Acerca do behaviorismo, importante reflexão aponta Oliveira (2017, p. 181):

A filosofia behaviorista não distingue “explicações” de “descrições”, pois o que importa ao descrever comportamentos é a relação de regularidade entre um fenômeno e outro. Ao conseguir detectar relações e padrões regulares nos fenômenos humanos [...] a ciência começa.

A partir da observação e determinação dos padrões presentes no comportamento humano tem-se a própria explicação desse comportamento. Essa concepção logo ganhou sustentação nos Estados Unidos dentro do que o autor cita como Behavioral Revolution. A abordagem comportamental passou a ser percebida nos comerciais de TV, nas ideias de reengenharia social e pesquisas ligadas ao comportamento militar e, como objetivo desse trabalho, ao Governo. Mais que um movimento científico passa a ser um movimento estético, como cita Oliveira (2017).

A economia é influenciada pela Behavioral Revolution e seguindo esta reflexão, Datta e Mullainathan (2014) sugerem que os conhecimentos da economia comportamental podem contribuir de três maneiras para melhorar a intervenção governamental. Primeiro, compreender a real natureza do comportamento leva o agente a enxergar o problema sob uma nova

perspectiva. Posteriormente, esse agente passa a projetar soluções considerando como as pessoas realmente se comportam e não como elas tecnicamente deveriam se comportar. E por fim, aumenta a percepção para a necessidade de verificar se as ações implementadas realmente garantem a resolução do problema.

Ainda no diálogo comportamental e na tentativa de se compreender como os indivíduos se comportam sob incerteza, Tversky e Kahneman (1974) apresentam achados acerca dos vieses cognitivos e de que maneira estes podem conduzir a decisões com limitada capacidade de julgamento. Conhecer tais limitações é relevante para que o decisor público possa formular políticas que considerem os comportamentos reais dos atores envolvidos. Os autores afirmam que diante da necessidade de se estimar a probabilidade de um evento futuro ou ainda o desfecho de uma decisão a ser tomada o indivíduo se depara com informações limitadas e/ou distorcidas que conduzem a uma compreensão que pode se distanciar da situação real. Assim, diante da incerteza as pessoas podem escolher sob a influência dos vieses. Na sequência os autores apresentam três heurísticas que condicionam o julgamento.

A heurística da representatividade é apresentada no trabalho de Tvesky e Kahneman (1974) de maneira a explicar como a associação de um conjunto de características de um objeto, fenômeno ou pessoa pode conduzir erradamente à associação destes a outro objeto, fenômeno ou ainda, pessoa. Por exemplo, partindo da ideia comum de que um advogado apresenta características pessoais particulares e inerentes à profissão, sempre que essas características forem percebidas em um indivíduo os julgadores serão induzidos a inferir com maior certeza que a pessoa observada é advogada. Mesmo que este indivíduo observado esteja presente em um grupo onde haja 30 advogados e 70 engenheiros. Neste caso, a probabilidade assegura que existem 70 possibilidades em 100 de que o observado seja engenheiro. A heurística da representatividade conduz os tomadores de decisão a ignorarem a probabilidade.

A segunda heurística apresentada por Tversky e Kahneman (1974) diz respeito à disponibilidade. Independente dos fatores que afetem a probabilidade de ocorrência de um fenômeno os julgadores são induzidos e acreditam que há maior probabilidade para aqueles eventos que são mais facilmente recordados. Para ilustrar o viés da disponibilidade os autores demonstram um exemplo. Apresentou-se a alguns participantes de um estudo uma lista com personalidades famosas do gênero masculino e feminino e na sequência solicitou-se que esses participantes afirmassem se a lista continha mais homens ou mulheres. Sempre que a lista era apresentada com homens mais famosos os julgadores eram induzidos a dizer que os homens na lista eram mais numerosos mesmos estando em menor quantidade e vice-versa. Outros vieses

da heurística da disponibilidade também são apresentados como o viés da efetividade do ajuste de busca, viés da imaginabilidade, viés e correlação ilusória.

A última heurística apresentada no estudo é acerca da ancoragem. As estimativas são iniciadas a partir de um valor inicial e, deste valor em diante, todas as estimativas são condicionadas pelo ponto de partida. Como um dos exemplos dessa heurística, Tversky e Kahneman (1974) apresentam um experimento realizado com estudantes. Apresentou-se uma expressão numérica a dois grupos, uma em sentido crescente e para outro grupo, em sentido decrescente ($1 \times 2 \times 3 \times 4 \times 5 \times 6 \times 7 \times 8$ e $8 \times 7 \times 6 \times 5 \times 4 \times 3 \times 2 \times 1$). O grupo que calculou partindo do número 1 apresentou resultado médio significativamente menor que o grupo que calculou partindo do número 8.

Ignorando esses vieses que conduzem a erros de decisão, grande parte das propostas de intervenções governamentais são formuladas baseadas na boa intenção dos proponentes, sejam eles legisladores, formadores de opinião ou grupos sociais organizados. Os problemas comovem e aqueles que se sentem com a responsabilidade de agir se sensibilizam com as diversas demandas sociais, ambientais ou econômicas. Porém, Datta e Mullainathan (2014) argumentam que, além da comoção, é preciso avançar e se perguntar se determinada proposta funciona, ou seja, se de fato resolve o problema abordado. Significativa parcela dos programas de intervenção falha devido a não compreensão comportamento dos indivíduos envolvidos na ação. Compreender a natureza desse comportamento é parte primordial do sucesso das propostas de políticas públicas.

Os autores apresentam resumidos exemplos de como a economia comportamental tem sido aplicada ao redor do mundo em intervenções das mais diversas naturezas. Para aumentar o nível de poupança de trabalhadores nos Estados Unidos, por exemplo, mudou-se a natureza da decisão com base no viés do status quo. Em vez de solicitar aos trabalhadores que marcassem a opção para aceitarem participar de um programa de poupança os trabalhadores foram levados a marcar a opção para não participarem do mesmo programa. Houve aumento da ordem de 40% no nível de poupança. Em outra ocasião também nos Estados Unidos, experimentos com faturas de cartões de crédito demonstraram que uma alteração na apresentação do saldo devedor pode sensibilizar o usuário para o problema da gestão financeira pessoal.

Nesse sentido, concordando com Datta e Mullainathan (2014), Muramatsu (2018) alerta que em 95% dos artigos sob a temática das políticas públicas os autores não mencionam a relevância de se atentar aos erros decisórios dos gestores públicos no momento de se desenhar uma política. Esses equívocos são originados dos vieses comportamentais que envolvem o

processo decisório. Alguns vieses dos decisores públicos são discutidos pela autora, como o viés de aversão à perda na escolha de quantas vidas salvar durante uma epidemia. O viés de ação é exemplificado pela necessidade de reformulação de alguns sistemas previdenciários públicos em alguns países. Os decisores públicos, nesse caso, tendem a criar mecanismos para aumentar a previdência privada como forma de solucionar o problema. Uma saída interessante seria a adesão automática aos planos de previdência pública. Outro exemplo do viés da ação citado por Muramatsu (2018) é a tentativa de se controlar o avanço da obesidade. Alguns agentes públicos acreditam que fornecer incentivos financeiros para uma mudança de hábitos alimentares possa ser a solução. Porém, a ciência do comportamento aponta evidências de que incentivos resolvem o problema apenas no curto prazo. O viés da confirmação também é citado. Atores públicos tendem a considerar apenas as informações que confirmam as crenças preexistentes e desconsideram informações que as contrariam.

Afirmarões nesse sentido também foram feitas por Tversky e Kahneman (1974) e Sunstein (2017). Sunstein, inclusive, apresenta também o conceito de nudge como ferramenta de base para a formulação de políticas que não tenham a coerção como instrumento. O autor conceitua um nudge como um esquema deliberado que esclarece os indivíduos acerca de certas escolhas. Nesse sentido, há diferença para as políticas que assumem mandatos, proibições, incentivos ou desincentivos. Um nudge sempre orientará os indivíduos acerca da melhor alternativa sem lhes tomar o direito de escolha. Portanto, considera-se que essa forma de pautar as políticas públicas preserva a liberdade individual, ao contrário das demais. Sunstein (2017) cita exemplos de dispositivos ou ferramentas que seguem este princípio, como o GPS, que indica a melhor rota mas permite alterá-la, mensagens de texto que lembram o usuário a respeito das contas a pagar, dentre outros.

Thaler e Sunstein, citados por Rocha e Calixto (2018), esclarecem que a ideia base no nudging é arquitetar uma estrutura onde os grupos são levados a escolher melhores opções sem coerção, proibições ou incentivos/prejuízos econômicos. Portanto, tal estrutura preserva a liberdade de decisão, sendo essa liberdade o maior benefício da ferramenta. Como já citado neste trabalho, os achados no campo comportamental dão conta de que as pessoas não tomam as melhores decisões e recorrem às heurísticas como forma de reduzir a complexidade envolvida nos processos decisórios. Uma arquitetura decisória seria uma alternativa a fim de maximizar a qualidade das decisões. Ainda em defesa do modelo, há os argumentos no sentido de que influenciar decisões é tarefa presente no cotidiano social, principalmente dos decisores públicos. Assim, uma vez que não há como fugir desta realidade, que a influência seja pautada

na liberdade e não na coerção. Havendo liberdade, mesmo que a arquitetura de escolha seja falha o cenário se desenha melhor que em uma hipótese de estrutura falha e coercitiva.

Rocha e Calixto (2018) citam como exemplo um estudo realizado com objetivo de se verificar a influência da arquitetura de escolha na decisão dos indivíduos serem ou não doadores de órgãos. Utilizando o conceito de opção-padrão, indivíduos foram levados a imaginar que se mudariam para localidades onde a opção padrão era não ser doador de órgãos e para localidades onde essa opção-padrão era ser doador de órgãos. Uma arquitetura apoiada na opção-padrão é uma estrutura onde o indivíduo toma a melhor decisão se nada for feito, ou seja, caso ele se abstenha de escolher, será enquadrado na opção considerada mais eficaz. Segundo o estudo mencionado, quando a opção-padrão era não ser doador de órgãos houve uma adesão de 42%. Quando essa opção-padrão era ser doador, os doadores de órgãos representaram 82% da população. O recurso default option também pode ser aplicado, por exemplo, em estratégias para aumento da poupança individual, como também citam os autores.

Sunstein (2017) ainda cita que é crescente o interesse pelo nudging ao redor do mundo no estudo e formulação de políticas. Países como Estados Unidos e Reino Unido mantêm seus próprios departamentos de estudos sob o enfoque comportamental. Esse interesse crescente pode ser justificado pelo baixo custo envolvido nos desenhos de políticas pautadas na liberdade de escolha, além de maior efetividade e, claro, por preservar a liberdade. Para ilustrar esses benefícios o autor disserta que, em determinados casos, fornecer aos usuários informações sobre o uso excessivo de eletricidade pode ter o mesmo efeito de políticas de preços mais agressivas. Neste caso, o objetivo é alcançado sem coagir o usuário ao comportamento desejado. Por fim, o autor esclarece ainda que o nudging carece de amparo empírico antes de sua aplicação não podendo ser embasado apenas nas boas intenções.

5. A avaliação de políticas públicas

Mais importante que desenhar uma política é avaliá-la a fim de compreender se os resultados práticos se assemelham àqueles imaginados no momento de sua elaboração. Mais que intenções, é relevante mensurar a qualidade das ações. Dagnino et al (2002) cita Easton (1953) e disserta que uma política é um conjunto de decisões interrelacionadas que tem um objetivo específico dentro de uma determinada conjuntura. O autor ainda reforça a ideia de que se abster da ação também caracteriza uma política. Além disso, reforça que nos últimos anos o estudo dessa ausência de ação tem ganhado destaque.

É objetivo do campo de estudo de políticas públicas, portanto, analisar as ações e não-ações nos formuladores públicos. A análise de políticas é uma ação que objetiva mensurar a qualidade das decisões dos formuladores frente à problemas diversos. Para tanto, faz uso das ferramentas de diversas áreas do conhecimento, como Economia, Psicologia, Administração dentre outros. A partir desse conhecimento o analista pode avaliar as consequências das ações e não-ações do governo. Os autores ainda esclarecem que o objetivo de elucidar as consequências da ação governamental é que diferencia a análise de políticas da ciência política. Com os resultados das análises é possível corrigir ou melhorar o processo de elaboração das ações de governo (DAGNINO et al, 2002).

Segundo Serapioni (2016), o processo de formulação de políticas públicas é dividido em algumas fases, sendo elas: a) colocação do tema na agenda; b) formulação da política; c) tomada de decisão; d) implementação; e) avaliação dos resultados. Esta última fase do processo ganha relevância a partir do momento em que se entende que uma política é considerada apropriada na medida em que os seus resultados se aproximam dos objetivos que levaram ao seu desenho. A atenção se desloca da intenção para os resultados.

A análise de políticas tem sua origem de maneira incisiva na década de 1960, momento em que se percebeu que os formuladores se deparavam com uma complexidade cada vez maior dos problemas sociais. Além disso, houve um crescente interesse da academia por entender como se dava o processo de construção das ações governamentais. Frente a essas duas vertentes de origem, a análise de políticas assume caráter prescritivo e descritivo. Ao aplicar os achados das diversas áreas do conhecimento para formular melhores ações governamentais a análise assume uma dinâmica prescritiva. Quando se propõe a entender como o campo de formulação se desenvolve, com suas variáveis de influência e teorias de base, a análise assume caráter descritivo (DAGNINO et al, 2002).

Serapioni (2016) esclarece que a avaliação de políticas se tornou assunto crescente e necessário a partir dos anos 1960 também em função do novo contexto político vivido globalmente como enfraquecimento das bases de legitimação de poder, mais participação popular exigindo transparência na gestão pública, crises fiscais do Estado, pressão da União Europeia por melhores avaliações do uso dos recursos destinados às mais diversas áreas sociais e a maior complexidade social contemporânea. Desta maneira, diversas abordagens surgiram baseadas em diversas perspectivas conceituais. Inicialmente pode-se citar, por exemplo, que grupos de autores questionavam se a avaliação é parte da ciência ou apenas aplicação de métodos investigativos, como aponta Serapioni (2016). O autor então propõe discutir as três

abordagens desenvolvidas nos últimos 50 anos: positivista-experimental, pragmatista da qualidade e construtivista.

O autor argumenta que, apesar das divergências ideológicas das abordagens, é possível identificar pontos de concordância entre aquelas mais pragmáticas e menos ideológicas. Portanto, há três pontos relevantes e fundamentais nas diversas metodologias de avaliação, são elas: a) atenção à metodologia; b) atenção à utilidade e finalidade da avaliação; c) aceitação da diversidade de valores que permeiam o processo avaliativo.

Citando com mais profundidade as abordagens, Serapionin (2016) descreve que a positivista-experimental se desenvolve juntamente com o crescente interesse em avaliar as políticas de combate à pobreza nos Estados Unidos. O objetivo central é quantificar os resultados das políticas. Para que seja possível tal quantificação a abordagem aplica estudos experimentais e quase-experimentais e define com clareza os objetivos e indicadores a serem utilizados para a avaliação. A abordagem positivista-experimental também se caracteriza por focar somente e absolutamente nos resultados, não se preocupando com a etapa de implementação da política. Dada esta característica, uma das limitações é a impossibilidade de se compreender as causas que levam ao fracasso de uma política, pois o seu resultado pode ser influenciado pela má execução do programa, etapa esta que não é avaliada (SERPIONI, 2016).

A abordagem pragmatista da qualidade, por sua vez, avalia as políticas baseada nos valores e não comparando os resultados com objetivos. Deste modo, o avaliador não considera os objetivos da política que se propôs avaliar, mas deixa-se guiar pelos seus valores. O ponto central da avaliação se descola para a eficiência e efetividade dos programas, independente dos seus resultados. O desempenho da política se torna mais importante que os resultados produzidos por ela (SERAPIONI, 2016).

Por fim, a abordagem construtivista atribui peso importante aos atores envolvidos no programa e à fase de implementação da política. Neste modelo o avaliador analisa as intervenções implementadas independente do alcance dos objetivos. Para tanto, considera-se os efeitos inesperados que surgem durante a implementação, sejam eles positivos ou negativos. Talvez a principal diferença para as abordagens anteriores seja o fato de o avaliador interagir, durante a avaliação, com os diversos atores envolvidos na política. Esta interação permite construir um consenso e considerar as diversas visões dos grupos participantes. A partir deste ponto, compreende-se que, na abordagem construtivista, a intenção maior é construir um processo democrático e pluralista (SERAPIONI, 2016).

Para desenvolver seu trabalho o analista pode assumir três diferentes caminhos pautados por objetivos. O analista técnico é um pesquisador acadêmico com interesses burocráticos ou até mesmo atuando na burocracia de formulação. O analista político é aquele que se interessa pelos resultados das análises entendendo que este conhecimento poderá aumentar a sua influência política. O analista empreendedor desenvolve suas análises com objetivo de usar os resultados para influenciar o jogo político. A ideia é que o analista assuma uma posição pouco engajada, evitando ser influenciado por suas posições ideológicas e valores, embora os autores afirmem que uma análise completamente neutra seja um mito. O questionamento, portanto, deve ser cético e com objetivo de melhorar o processo político e não apenas a melhoria de políticas isoladas (DAGNINO et al, 2002).

6. Conclusão

A partir dos argumentos aqui revisitados é possível perceber que a formulação de uma política pública deve considerar bases teóricas que dão sustentação àquela ação. Porém, ao observar a prática, entende-se que ainda há uma lacuna a ser preenchida entre teoria e execução. Talvez por motivo do acirramento ideológico, como no caso brasileiro, elabora-se políticas públicas com fins eleitoreiros e não com objetivos voltados à solução dos problemas sociais. Embora a eliminação do viés ideológico seja impossível, mesmo assim é possível aplicar ferramentas técnicas com vistas a maximizar os resultados das intervenções e aumentar a eficiência do uso dos recursos públicos. Além da formulação pautada em critérios técnicos é necessário avaliar os resultados das intervenções públicas como forma de melhorar o processo de elaboração de políticas. Talvez esse seja o ponto crítico da discussão aqui proposta, especialmente no caso brasileiros. Muitas políticas são propostas, implementadas e descontinuadas com pouca ou nenhuma análise técnica de seus resultados. A aceitação (ou não) da política pelos grupos sociais atingidos e formadores de opinião é utilizada como forma de concluir se uma política obteve êxito ou fracassou. Ainda há um importante caminho a ser percorrido, seja em pesquisas, seja na aproximação entre os achados dessas pesquisas e os formuladores de políticas públicas.

5. Referências Bibliográficas

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Política hoje**, v. 25, n 1, p. 71-90, 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos estudos** - CEBRAP, São Paulo, n 101, p. 57-76, 2015.

DAGNINO, Renato; THOMAS, Hernán; COSTA, Greiner; GOMES, Erasmo. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO et al. **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002, p. 51-114.

DATTA, Saugato; MULLAINATHAN, Sendhil. Behavioral design: a new approach to development policy. **Review of Income and Wealth**, v 60, n 1, p. 7-35, 2014.

MURAMATSU, Roberta. Economia comportamental e economia da escolha pública: um caso de trocas mutuamente benéficas. **Blog economia comportamental**, 2018.

OLIVEIRA, Emídio Capistrano de. O modelo behaviorista de políticas públicas: entre a dependência e a independência. **Revista brasileira de tecnologias sociais**, v 4, n 2, p. 175-185, 2017.

ROCHA, César Antônio Alves da; CALIXTO, Fernanda Castanho. Comportamento, escolha e políticas públicas: intersecções entre paternalismo libertário e planejamento cultura. **Comportamento em foco**, v. 8, 2018.

SERAPIONI, Mauro. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Sociologia**, v. 31, p. 59-80, 2016.

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

SUNSTEIN, Cass R. Nudging: um guia (muito) resumido. **Revista Estudos Institucionais**, v 3, n 2, p. 1023-1034, 2017.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. (1974). Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science, New Series**, v 185, n 4157, p. 1124-1131, 1974.