



CURSO DE DIREITO

JONAS DA SILVA PEIXOTO

RA 1828431

**O USO DE *NUDGES* NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
O CASO DE GENERAL SAMPAIO - CEARÁ**

FORTALEZA

2022

JONAS DA SILVA PEIXOTO

**O USO DE *NUDGES* NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
O CASO DE GENERAL SAMPAIO - CEARÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito
da Faculdade Ari de Sá.

Orientador: Prof. Me. Gustavo Tavares
Cavalcanti Liberato

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Faculdade Ari de Sá
Gerada automaticamente mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P377o Peixoto, Jonas da Silva.
O uso de nudges na formulação de Políticas Públicas: o caso de general sampaio - ceará / Jonas da Silva Peixoto. – 2022.
45 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade Ari de Sá, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Me. Gustavo Tavares Cavalcanti Liberato.

1. Política Pública. 2. Nudge. 3. Administração Pública. 4. Economia Comportamental. 5. General Sampaio. I. Título.

CDD 340

JONAS DA SILVA PEIXOTO

**O USO DE *NUDGES* NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO
DE GENERAL SAMPAIO - CEARÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito
da Faculdade Ari de Sá.

Orientador: Prof. Me. Gustavo Tavares
Cavalcanti Liberato

Aprovada em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Gustavo Tavares Cavalcanti Liberato
Faculdade Ari de Sá

Prof. Dr. Alexsandro Machado Mourão
Faculdade Ari de Sá

Prof. Dr. Francisco Lisboa Rodrigues
Faculdade Terra Nordeste

Dedico este trabalho ao povo da Cidade de General Sampaio, e ainda a todos os jovens que, mesmo desprovidos de oportunidades, anseiam por dias melhores e lutam por um mundo mais equânime.

AGRADECIMENTOS

A Deus e Nossa Senhora, por serem meu tudo, por olharem para mim e nunca me desampararem.

Aos meus Pais, Jane e Hilton, por não medirem forças para ver todos os meus sonhos se realizarem, por me apoiarem e por serem meu porto-seguro.

Às minhas irmãs, Joice e Ana Júlia, com quem compartilho meus dias, pela alegria e companheirismo.

À minha Avó, Fátima, por ser um exemplo cotidiano de força, por me apoiar e ajudar sempre que precisei.

A todos os meus professores desde a creche até os dias atuais, em nome do meu orientador Gustavo, pela disposição e persistência em tão árdua missão, por me transmitirem um de meus maiores bens: o conhecimento.

A todas as pessoas que em algum momento já exerceram sobre mim algum papel de liderança, em nome de Dr. Airton Melo e Eneylândia Rabelo, pelos ensinamentos e lições, por me treinarem para a vida, e me proporcionarem crescimento profissional.

Aos meus amigos, presentes e ausentes, perto ou distantes, por compartilharem minhas alegrias e dificuldades, por me incentivarem e estarem sempre ao lado.

Bem-aventurados os que tem fome e sede
de justiça, porque serão saciados!
(Mateus 5,6)

RESUMO

Este trabalho visa, de modo inovador, aplicar o *nudge*, ferramenta da economia comportamental, à formulação de políticas públicas, para o atingimento de finalidades específicas, com relação às problemáticas surgidas, após análise, à Cidade de General Sampaio, que pertence ao sertão cearense. Na pesquisa, a dificuldade de arrecadação e conseqüentemente de investimento foi um dos limites a serem superados, além disso, a quase inexistente participação popular nos processos de decisão da Administração Pública municipal, também surgiu carente de enfrentamento. Não obstante, criou-se, a partir do estudo teórico, uma fórmula de aplicação das ideias surgidas para o caso, em um ciclo replicável e efetivamente responsivo, como retorno da presente construção científica.

Palavras-chave: Política Pública; *Nudge*. Administração Pública; Economia Comportamental; General Sampaio.

ABSTRACT

This work aims, in an innovative way, to apply the nudge, a tool of behavioral economics, to the formulation of public policies, for the achievement of specific purposes, with respect to the problems that arose, after analysis, to the City of General Sampaio, which belongs to the sertão of Ceará. In the research, the difficulty of collection and consequently of investment was one of the limitations to be overcome, in addition to this, the almost non-existent popular participation in the decision making processes of the municipal public administration, also emerged needing to be faced. Nevertheless, it was created, from the theoretical study, a formula for the application of the ideas that emerged for the case, in a replicable and effectively responsive cycle, as a return on this scientific construction.

Keywords: Public Policy; Nudge; Public Administration; Behavioral Economics; General Sampaio.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas adotado para o estudo	35
Figura 2 - Resumo do caso 01	37
Figura 3 - Resumo do caso 02	38
Figura 4 - Resumo do caso 03	40

LISTA DE SIGLAS

DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
FUNCEME	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA FORMULAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
2.1 DEFININDO POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA ANÁLISE	15
2.1.1 definição De Políticas Públicas	15
2.1.2 O Campo De Análise De Políticas Públicas	16
2.2 O “CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”	18
2.2.1 Fase Diagnóstica.....	19
2.2.2 Fase Executiva	19
2.2.3 Fase Avaliativa	20
2.3 ABORDAGENS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.3.1 Abordagem Racionalista	21
2.3.2 Abodagem Argumentativa	22
3 ECONOMIA COMPORTAMENTAL: DA PSICOLOGIA COMPORTAMENTAL AO NUDGES	23
3.1 RAIZES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL: A CONTRIBUIÇÃO DE DANIEL KAHNEMAN	23
3.1.1 Dos Dois Sistemas de Pensamento: Automático e Racional	24
3.1.2 Heurísticas e Vieses na Tomada de Decisão	25
3.2 O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL EM RICHARD THALER E CASS SUNSTEIN	26
3.2.1 Uma Crítica à Economia Clássica e a Descoberta do Aspecto Humano: O Advento do Paternalismo Libertário	27
3.2.2 A Arquitetura das Escolhas: Aplicabilidade dos <i>Nudges</i>	29
4 O USO DE NUDGES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CASO CONCRETO DE GENERAL SAMPAIO	31
4.1 UMA APROXIMAÇÃO DO CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO-ECONÔMICO DE GENERAL SAMPAIO	31
4.2 POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DE <i>NUDGES</i> EM GENERAL SAMPAIO	35
4.2.1 Como Aumentar o Engajamento da Comunidade na Participação na Vida Pública do Município	36
4.2.2 Como Gerar Aumento de Arrecadação Pela Exploração de Potencial Turístico e Empresarial do Açude General Sampaio	37
4.2.3 Como Gerar Aumento de Arrecadação Pela Regularização Fundiária com Vistas a Maior Segurança Jurídica e Organização Administrativa	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS	43

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa visa compreender a aplicabilidade de *nudges* na formulação de políticas públicas para a Cidade de General Sampaio, a partir das dificuldades evidenciadas daquela municipalidade, a fim de que o processo de enfrentamento público aos problemas seja marcado pela ferramenta, numa mudança de perspectiva sobre as situações para chegada aos resultados esperados.

General Sampaio, como tantos municípios brasileiros, possui uma arrecadação oriunda, em grande parte, de repasses da União e do Estado, o que impossibilita um desenvolvimento efetivo. Além disso, a Administração Pública atualmente possui uma dívida considerável, mediante suas receitas, e uma porcentagem elevada de despesa com Pessoal, o que traz à baila a necessidade de construção de soluções, para evitar um colapso econômico.

Num mesmo sentido, a fim de que o Gestor Público não seja maculado politicamente pela necessidade de reparos na maneira atual de administrar, o trabalho também se debruça sobre o papel que os cidadãos, moradores do Município, desempenham, podendo ser esses a peça-chave de cada uma das ideias a serem propostas.

Nesta senda, a tributação municipal e a relação com o povo e o comércio local, são ainda fonte basilar do enfrentamento proposto, ao se analisar com mais afinco o uso atual do açude General Sampaio, e do modo de arrecadação de IPTU, com forte apego à precariedade imobiliária local.

A Cidade, que historicamente teve parte de seu território originário dividido em meados do Século XVIII em 5 sesmarias, segundo a Plataforma de Sesmarias do Império Luso-Brasileiro (*online*), atualmente tem uma escassez informacional relativa a este tipo de registro, o que impossibilita ainda um avanço significativo na organização populacional e conseqüentemente de uma cobrança de impostos efetiva com relação à propriedade, contrastando à realidade antepassada.

Não obstante, a forma de se fazer política também tem completa relação com as problemáticas evidenciadas, dado seu caráter intrinsecamente retrógrado de atuação, que visa gerar sempre uma espécie de “política pão e circo”, em que o povo muito mais é instrumentalizado que parte real de decisões e ações no município.

O chamado “voto de cabresto” é também uma, das evidenciadas e arcaicas práticas intergeracionais, forma adotada de administração, visto que, o servidorismo

público ocupa a maior parcela de trabalhadores da cidade, e qualquer tipo de atraso de salários, ou mesmo de dispensas, paralisa todo o comércio local e serve de estigma político para o Gestor.

Fato é que a sistêmica e congelada forma sampaiense de levar a vida tem sido seu próprio fardo diante de situações em que a cidade poderia servir de laboratório para suas circunvizinhas, tendo ante os olhos seu enorme potencial natural e hídrico, bem como por possuir um baixo número de habitantes e território, razão que enseja o que se propõe o presente trabalho.

Portanto, objetivando investigar a possibilidade do uso de *nudges* para o enfrentamento das dificuldades da Administração Pública de General Sampaio, na formulação de Políticas Públicas daquela municipalidade, o estudo em tela propõe possíveis saídas, montando um sistema replicável que oferece ao povo e à Gestão, uma possibilidade de atuação democrática, equânime e juridicamente responsável.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA FORMULAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Neste capítulo, abordar-se-ão as definições para políticas públicas, seus ciclos e abordagens, bem como a compreensão do campo de análise, que terão caráter basilar para a construção do que se propõe à presente pesquisa, consubstanciando num primeiro momento a ênfase teórica do assunto, para então seguir às minúcias da temática.

2.1 DEFININDO POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA ANÁLISE.

Sentido mais íntimo da atuação social do Poder Público, as políticas públicas segundo Bucci e Souza (2022, p. 5), “podem servir como uma espécie de ponte, uma vez que deslocam os direitos sociais de seu espaço abstrato para lhes garantir materialidade, ainda que de forma relativa, a partir da sua implementação”.

Desta feita, compreender as particularidades e pormenorizar a sua atuação fazem total diferença para uma atuação programática da Administração Pública, pautada na legalidade e na ação concreta de modificação social, em saber que é na Política Pública que se concentram os esforços em torno de uma responsabilidade efetiva, em resposta aos anseios da comunidade.

Sendo assim, e em atenção ainda ao que dispõe a Carta Magna de 1988 em seu artigo 1º, parágrafo único, que diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente”, a premissa disponível ao entendimento acerca da temática é de que as políticas públicas são instrumento de fazer cumprir direitos disponíveis, ampliando-os ou gerando novos, senda em que se deve sua atuação e análise.

2.1.1 Definição de Políticas Públicas.

Instrumento organizacional indispensável às relações sociais, política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] coletivamente relevante” (SECCHI, 2013, p. 2), o que orienta, por conseguinte a maneira de atuação

de gestores e órgãos da administração pública, para que se conectem aos anseios prioritários das populações.

Neste íterim, a utilização desta ferramenta viabiliza um procedimento de análise contundente de dados e maximiza qualitativamente a vida dos beneficiários do processo, o que se pode inclusive correlacionar com a proteção da dignidade humana, veementemente defendida pela carta magna.

Tal definição é ainda maleável e adaptável aos contextos em que se insere, podendo ampliar ou modificar seus efeitos, no entanto, é fato que sua causa de existir perpassa o fomento técnico da vida social, bem como, viabiliza uma promoção mais eficaz de métodos que atacam problemáticas que urgem por resoluções contundentes.

Outrossim, para Castells e Cardoso, (2005, p. 207):

No campo das políticas públicas começamos a entrever a utilização de sistemas mais sofisticados de gestão de conhecimento para difundir melhores práticas, resultados de pesquisas e organizar comunidades para a partilha de conhecimento tácito.

Sentido que se ramifica e se populariza ao longo do tempo, na manutenção de uma ação governamental integrada, sistemática e efetiva à sociedade como um todo, fazendo das políticas públicas um meio de atuação coletivo, onde o povo também tem seu papel.

Na perspectiva de confirmar o entendimento supra é que Draibe, et al., (2001, p. 26) tratam de pessoalizar todo o processo de construção, aplicação e avaliação de políticas públicas, pois para eles, não faria sentido que não houvesse uma abordagem humana da temática, se é para isso que se destinam aquelas, e é por pessoas que é feita.

Portanto, definir e formular política pública prescinde de uma qualificação humana suficientemente capaz de compreender mazelas sociais e disposta o suficiente para modificar tais cenários, viabilizando soluções, mas constantemente verificando a qualidade e relevância do processo, para efetivamente chegar a um resultado útil e capaz de impactar horizontalmente o local em que se insere.

2.1.2 O Campo de Análise de Políticas Públicas

Dada a importância de uma gestão pública programática e da necessidade de fiscalização e avaliação para uma abordagem teleológica da destinação de tais instrumentos e esforços, é que nasce o campo de análise de políticas públicas, a fim de condicionar meios e ferramentas adequados de aferição, bem como aplicação daquelas, que para Secchi (2013, p. 9), é exatamente o enfrentamento ao problema público, em seus mais diversos campos de análise, que viabiliza a definição da própria política pública.

Porém, tendo em vista o tenro período democrático estável brasileiro, a atuação deste campo permeia a necessidade, como aduz Bucci (2013, p. 2), de um Estado ativo, que intensifique suas ações com vistas a um desenvolvimento programático e estruturalmente eficiente, na geração de mudança social efetiva e planejada, com agentes muito bem definidos.

Sequencialmente, tem sido cada vez mais relevante o papel do analista de políticas públicas, um dos atores supramencionados, conforme entende Farah (2016), que trata de explicar a construção histórica notável desta profissão, tida inicialmente apenas como uma espécie de conselheiro dos responsáveis pela tomada de decisão e de modo mais recente, como verdadeira atividade técnica, diante de um crescimento de qualificação da área e da formação acadêmica efetiva de tais profissionais.

Outrossim, parte também do analista a visualização das melhores técnicas a serem aplicadas, bem como, a própria formulação da política pública, levando em conta, para tanto, o juízo a ser realizado a partir do que se apresenta, segundo Pedone (1986, p. 26):

Ao interpretar problemas sociais e suas causas, ao formular maneiras pelas quais eles podem ser aliviados e ao decidir sobre programas que incorporam as políticas, os analistas de políticas públicas estão inextricavelmente envolvidos com julgamentos filosóficos e de valor.

Por isso, em razão do acelerado conhecimento informacional, da rapidez contemporânea com que se distribuem notícias, cada vez mais a necessidade de tomada de decisão no passo de verificação de problemáticas tem se tornado urgente, tendo em vista os prejuízos não só sociais, mas também de aspecto político que a mora poderia causar, motivo pelo qual o analista tem tido papel central hodiernamente neste campo (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 547-548).

Há que se observar ainda que existe ampla participação de múltiplos segmentos com o objetivo de atuar na manutenção construtiva do que seriam políticas

públicas e qual o grau de importância dessas em cada momento específico de determinado recorte social, razão pela qual se nota a formação deste campo, que une desde políticos, gestores e acadêmicos à analistas (TREVISAN e BELLEN, 2008, p. 547-548).

2.2 O “CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

Estrutural e organizacionalmente disposto, o campo de políticas públicas atua mediante técnicas pré-estabelecidas que lhe permitem formular e analisar de maneira científica o que se propõe. Draibe, et al., (2001, p. 26-28) tratam de explicar que políticas públicas são como seres vivos, seguindo um ciclo de vitalidade, nascendo, crescendo, transformando-se e eventualmente morrendo, numa perspectiva didática de instrumentalizar a produção daquelas.

Os autores trazem ainda a ideia de temporalidade, para que se compreenda que o momento social é que gera sentido à política pública, bem como, viabiliza sua adequada implementação, avaliação e continuidade ou não, já que há uma razão de ser coletiva ou individual para cada caso.

Nesta senda, Lasswell (1956, p. 2), em um trabalho pioneiro, fala neste ciclo lógico de análise, classificando sete funções: inteligência, recomendação, prescrição, invocação, aplicação, avaliação e cessação, que seriam as fases pelas quais uma política passaria em seu processo de análise.

Tendo como plano de fundo esta ideia, e levando em conta ainda toda a construção científica a posteriori do assunto, aborda-se para o estudo em tela, três fases de análise: diagnóstica, executiva e avaliativa, que darão parâmetros ao que se objetiva finalisticamente aqui, em consideração à estrutura elaborada por Secchi (2013, p. 43-68):

Apesar de todas essas ponderações, o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCHI, 2013, p. 44).

Assim, passar-se-á à análise desse processo em suas fases, à guisa de parâmetro para a compreensão dos desafios colocados pelo presente trabalho.

2.2.1 Fase Diagnóstica

Conforme asseveram Ferrão e Paixão (2018, p.72) esta fase seria “um ato essencialmente cognitivo de (re)conhecimento e seleção do que é necessário fazer e de definição da melhor estratégia a empreender, de modo a solucionar/mitigar os problemas e a suprimir as necessidades identificadas”.

Sendo assim, pode-se verificar que este momento busca mapear problemas e soluções, verificando o melhor caminho a seguir. É pressuposto inicial e indubitavelmente crucial para que se possa formular, numa conjunção de ideias, a política pública mais viável para cada caso, mediante as condições estabelecidas.

Outrossim, há atualmente uma constante necessidade de que o povo seja parte desta fase, tendo em vista o impacto que as políticas públicas têm em suas vidas, sendo o Estado apenas um gestor procedimental (CALÇADA; RECK, 2020, p. 436).

Num mesmo sentido, haja vista o amparo técnico necessário, mas também o conhecimento acerca do contexto de aplicação e sua profundidade, bem como a definição de agentes e a maneira de atuação, o momento diagnóstico é o realce da ação prioritária, numa reunião de esforços, onde o poder público tem o condão de decidir.

2.2.2 Fase Executiva

Tendo ante os olhos o plano de ação desenvolvido na fase diagnóstica, o momento executivo “apresenta um caráter mais pragmático de operacionalização, acompanhamento e ajuste (caso se justifique) da solução encontrada” (FERRÃO; PAIXÃO, 2018, p.73), “na possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (SECCHI, 2013, p. 56).

Metaforizando, neste momento as análises são feitas com o “barco andando”; é a prática mais intrínseca de todo o processo, onde a teoria é testada e adaptada, verificando-se ainda se o problema em tese pode ser originário de uma fonte maior, e se portanto, necessitaria de uma mudança de perspectiva, ou mesmo visualizando sucesso na aplicação, podendo replicado em situações idênticas.

Segundo Calçada e Reck, (2020, p. 438) “A implementação das políticas públicas é o momento em que há maior participação popular, considerando-se que

essas foram desenhadas e estão sendo executadas em favor da população”. Note-se por conseguinte, que o esforço de comunicação deve ser constante nesta fase, razão pela qual o conhecimento de campo deve ser tão explorado.

Há ainda que suscitar que, o plano desenvolvido em fase anterior, impescinde um acompanhamento constante, vislumbrando correta aplicação na perspectiva de possibilitar uma gestão cíclica e programática acerca da temática anteriormente só desenhada.

2.2.3 Fase Avaliativa

Chegado o momento de estabilização do problema público originário, com a correta adoção da política pública e seu fiel acompanhamento, urge avaliar o processo, gerando um *feedback* que “visa analisar em que medida a política pública atingiu os seus propósitos e informar a decisão sobre a sua manutenção, alteração, aprofundamento ou eventual extinção” (FERRÃO; PAIXÃO, 2018, p. 73).

Conforme o estudo de Cunha, (2018, p.29):

O crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos se constituem em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

Em um mesmo sentido, pode-se dizer que é discricionária a ação governamental de avaliação, principalmente no que concerne ao juízo de oportunidade e conveniência de determinada política pública, no entanto, é quase que impossível a não adoção desta fase, sobretudo em temáticas que tendem a serem recorrentes, ou mesmo legalmente impostas, visto que necessitam gerar dados e efetivamente responderem à sociedade, como é o caso no julgado a seguir, proferido pelo STF no RE nº 1363549, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DETERMINA A CONSTRUÇÃO DE CRECHES E ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM TODAS AS ZONAS GEOGRÁFICAS DA CIDADE DE MANAUS. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O acórdão recorrido revela-se em dissonância com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, firmada no sentido de que, no âmbito da **execução das políticas públicas**,

cabe ao administrador público a **avaliação de sua conveniência e oportunidade**. 2. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 1363549 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 22/04/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-088 DIVULG 06-05-2022 PUBLIC 09-05-2022)

Nesta senda, salienta-se ainda, que não se pode confundir a fase avaliativa com as periódicas avaliações que ocorrem no decorrer do processo de implementação, ou mesmo a avaliação sobre a execução, esta última atuando como um caráter decisório. A fase aqui em discussão é um momento exclusivo do ciclo de análise de políticas públicas, e permeia a conclusão do processo, na manutenção ou extinção das ações.

Por fim, tal momento “compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance standards*)” (SECCHI, 2013, p. 63), relata e concatena todas as informações pertinentes à política pública em análise, gerando dados que permitirão a tomada de decisão concernente à permanência ou não da execução, quando daquela, em um caráter prolongado/definitivo, ou mesmo com tempo determinado para nova avaliação.

2.3 ABORDAGENS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desta feita, haja vista a facilidade de replicação cíclica do processo descrito acima, mesmo com as particularidades inerentes às situações, conforme já supracitado, verifica-se a possibilidade de uma sistematização de abordagens das políticas públicas, que Secchi, (2017) define como “abordagem racionalista” e “abordagem argumentativa”, o que, para Bucci, (2013, p. 21):

deve contribuir para a criação de fórmulas de organização e estruturação do Poder Público capazes de melhorar a sua intervenção – tornando-a mais efetiva, racional e compreensível – e acelerar o processo de modernização, de redução da desigualdade e de inclusão social.

Assim, cumpre que se observem as possibilidades de trabalho fornecidas por cada uma delas, de modo a verificar sua pertinência aos problemas públicos a serem enfrentados pelas políticas públicas que se almeja desenvolver.

2.3.1 Abordagem Racionalista

Pondo em perspectiva o próprio nome da abordagem, por si só, pode-se gerar a imagem de que se teria no aspecto científico, pensado nas mais variadas vertentes o instrumento utilizado por determinado campo de políticas públicas. Em tese, tal entendimento não se equivoca completamente, porém há um refino do que seria esta abordagem.

Para Secchi (2017, p. 69), a abordagem racionalista seria uma “adequação de fins a meios. O fim (solução do problema público) deve comandar o meio (política pública)”, definindo a partir dessa ideia uma série de possibilidades estruturadas concatenadas em três fases: geração de alternativas, estabelecimento de critérios e projeção de resultados

Neste sentido, pode-se visualizar que tal abordagem é fundamentalmente utilizada na fase diagnóstica do ciclo explanado no tópico anterior, onde há a efetiva criação de um plano de ação, mediante o encontro da solução que confronta a problemática trazida à baila, servindo inclusive de exemplo para melhor compreensão da abordagem.

2.3.2 Abordagem Argumentativa

Partindo para o caráter multilateral difuso da política pública, a abordagem argumentativa, seria a soma de esforços para obtenção de um resultado útil. Observando o mesmo ciclo supramencionado, a fase executiva seria onde se encontraria tal abordagem, tendo em vista a necessidade constante de união de forças entre os atores envolvidos no processo de implementação e a população afetada pela política pública.

Nesta senda, Secchi, (2017, p. 127) aduz que esta abordagem “está baseada na coprodução de soluções, no debate e na argumentação de atores envolvidos com o problema público”, o que geralmente acontece por meio de fóruns, visando estimular a multilateralidade de sugestões e argumentos na definição da solução.

Porém, ressalta-se que não é regra que as abordagens apresentadas estejam diretamente relacionadas a alguma das fases do ciclo de análise de políticas públicas, visto que a escolha da abordagem utilizada perpassa inclusive o diagnóstico e atuação frente ao problema, que deve ser a razão da escolha, onde o agente com poder para tal, mediante as particularidades do caso e na necessidade que se apresenta, garantirá o meio mais adequado, mediante o uso da correta abordagem.

3 ECONOMIA COMPORTAMENTAL: DA PSICOLOGIA COMPORTAMENTAL AOS NUDGES

Diante das diversas alternativas discutidas por Secchi (2017, p. 70-83) dentro da abordagem racionalista de políticas públicas, será objeto de estudo deste trabalho a viabilidade do uso da técnica do *Nudge* às problemáticas expostas adiante. Para entendimento, Secchi (2017, p. 79) define que *Nudge* “consiste em criar estímulos leves para a modificação do comportamento humano”.

Assim, pode-se verificar que *nudge* estaria atrelado a uma mudança de perspectiva sobre determinada situação, a fim de chegar em uma conclusão diferente daquela já certa, ligada aos impulsos mentais, que podem ser compreendidos a partir da análise que se propõe o presente capítulo.

3.1 RAÍZES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL: A CONTRIBUIÇÃO DE DANIEL KAHNEMAN

Considerando o contexto histórico desenvolvido por Kahneman (2012, p. 11), tem-se que esse, inspirado pelas discussões oriundas de um seminário, ocorrido no Departamento de Psicologia da Universidade Hebraica de Jerusalém em 1969, a partir de palestra ministrada por Amós Tversky, a fim de responder ao questionamento: “As pessoas são bons estatísticos intuitivos?” compreendeu que as ideias pré-constituídas, como estereótipos, e as resoluções geradas em automático, foram definidoras das respostas estabelecidas, o que por conseguinte, majoritariamente destoavam da realidade.

A experiência fazia parte da explicação acerca de um novo grupo de estudos que se formava na Universidade de Michigan, e o resultado gerado inspirou os pesquisadores para que continuassem a fazer testes mentais, nos mais diferentes indivíduos (KAHNEMAN, 2012, p. 11).

Na ansiedade dos resultados, deduziam quais seriam as respostas, razão que demonstrou que eles próprios enquanto pesquisadores estavam tendenciosos, fato que lhes fez analisar junto a outros pesquisadores no mesmo sentido, através de

testes lógicos, que tinham a intenção de verificar até que ponto as perspectivas pessoais impactam na tomada de decisão (KAHNEMAN, 2012, p.12)

Nesta senda, ramificado e cada vez mais específico, o estudo chegou à conclusão de que os indivíduos possuem dois sistemas para a tomada de decisão, um automático e outro racional, e que a utilização de um dos dois estaria diretamente atrelada à complexidade da escolha a ser empreendida (KAHNEMAN, 2012, p. 26)

3.1.1 Os Dois Sistemas de Pensamento: Automático e Racional

Dentro dessa perspectiva, em análise ao que Kahneman (2012), denomina “dois sistemas”, verifica-se que a mente humana trabalha de maneira automática (sistema 1) e racional (sistema 2), o que determinará a forma de agir dos indivíduos nas mais variadas situações. O primeiro estaria relacionado à rapidez e ao esforço contínuo em resolver determinadas tarefas (como dirigir até o trabalho todos os dias) e o segundo com situações que demandam maior atenção (como resolver cálculos complexos) (KAHNEMAN, 2012, p. 26).

Esta ideia é importante para compreender que sempre existe um padrão nas escolhas dos indivíduos e que na grande maioria das vezes levar-se-ão em consideração intuições e experiências para resolver de maneira mais célere os problemas cotidianos.

Tome-se como exemplo o caso a seguir: João e Pedro¹ são candidatos a Prefeito da Cidade X, o primeiro fala em projeto de desenvolvimento, apresenta um plano estruturado de propostas e tem formação acadêmica, o segundo é líder comunitário, é apenas alfabetizado, e suas ações se resumem a serviços cotidianos prestados à população, qual dos dois seria eleito neste cenário?

Aprioristicamente, muito provavelmente se diria que João seria eleito, porém, considerando que “na hora de votar, os eleitores costumam se fiar no Sistema Automático” (THALER; SUNSTEIN, 2008, p. 33), de identificação e maior proximidade com o candidato, então na verdade a tendência é que Pedro assuma a vaga, o que serve para demonstrar a falibilidade do processo de escolha.

¹ João e Pedro são personagens fictícios.

Kahneman, (2012, p. 49), no entanto, faz perceber o porquê da mente optar pelo sistema 1 nas tomadas de decisão. Isso tem total relação com o gasto de energia e a necessidade de esforço. O autor percebeu que indivíduos que tendem a necessitar constantemente de autocontrole, acabam tendo repercussões negativas em seu físico e intelecto, tal necessidade impõe diretamente uma sobrecarga ao sistema 2, o que poderia surtir em uma espécie de autodefesa do corpo.

Porém, em contrapartida, o uso exacerbado do sistema 1, como já demonstrado, poderia ensejar um menor engajamento das pessoas em um julgamento justo sobre determinadas situações, estando essas coagidas por suas próprias construções individuais progressas, que atuariam como norteadoras de tal processo, enviando uma perspectiva mais coerente.

3.1.2 Heurísticas e Vieses na Tomada de Decisão

Diante da possibilidade do uso de experiências individuais na tomada de decisão, aferindo os reflexos dessa pelas próprias convicções, têm-se o que Kahneman, (2012, p. 13) denomina de heurística, que pode se desenvolver em algumas vertentes, mediante a característica da questão a ser resolvida.

Deste modo, a heurística seria o método de fuga à complexidade, a maneira mais rápida de procurar solução, quando da incerteza. Kahneman (2012, p. 447-457), se fia a exemplificar na prática alguns exemplos de heurística comumente utilizados, sendo em que seriam classificados como: da disponibilidade, da representatividade e da ancoragem.

A heurística da disponibilidade estaria relacionada com a “facilidade com que as operações mentais relevantes de recordação, construção ou associação podem ser realizadas” (KAHNEMAN, 2012, p. 454), “muitas vezes empregada quando se pede às pessoas para estimar a frequência de uma classe ou a plausibilidade de um acontecimento particular” (KAHNEMAN, 2012, p. 457).

Atuando em uma vertente mais subjetiva, a heurística da representatividade seria o julgamento baseado na semelhança, na proximidade de atitude, ou mesmo nos reflexos gerados a partir desta temática, “em geral empregada quando se pede às pessoas para julgar a probabilidade de que um objeto ou evento A pertença à classe ou processo B” (KAHNEMAN, 2012, p. 457).

Já a heurística da ancoragem, parte de um ponto preestabelecido, que é um “ajuste a partir de uma âncora, que é normalmente empregado na previsão numérica quando um valor relevante encontra-se disponível” (KAHNEMAN, 2012, p. 457), valor esse que “é ajustado para produzir a resposta final” (KAHNEMAN, 2012, p. 454).

Como assevera Kahneman, (2012, p. 457), “as heurísticas são altamente econômicas e normalmente eficazes, mas levam a erros sistemáticos e previsíveis”, os quais, o referido autor denomina de vieses, estando esses intrinsecamente dispostos em cada uma das heurísticas, na grande maioria das vezes, tornando o resultado do processo de escolha destoante do real, ou parcial.

Outrossim, não há regra específica sobre quais seriam estes vieses; no entanto, seguindo o entendimento de Kahneman (2012, p. 447-457), é possível prever alguns, como um ajuste insuficiente ou inadequado por probabilidade subjetiva na heurística de ancoragem, ou mesmo quando a correlação gerada na heurística da representatividade é ilusória ou tão somente imaginada, ou ainda, em se tratando da heurística da disponibilidade, da efetividade dessa busca mental e da real lembrança à disposição.

Fato é que basta a condição humana para que se seja frontalmente atingido pelas heurísticas e seus vieses; mesmo os mais instruídos são direcionados por suas mentes de modo a automatizar suas ações, e, em momentos que urgem por rápidas decisões podem ser utilitários desta ferramenta (KAHNEMAN, 2012, p. 456).

3.2 O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL EM RICHARD THALER E CASS SUNSTEIN

Thaler e Sunstein, (2008), abordam de maneira inovadora o aspecto da economia comportamental que se destina a analisar o processo de escolhas. Na obra precursora, explanam uma nova vertente à ideia clássica de economia comportamental, envolvendo nessa o aspecto humano.

A ideia de proporcionar o uso confiável do sistema automático norteia o processo de compreensão, que perpassa a segurança e facilidade desejadas para uma vida em comunidade (THALER E SUNSTEIN, 2008, p. 35), dado que muitas

vezes as escolhas tomadas partem da necessidade de tempo e disposição, raramente encontradas no ritmo cotidiano acelerado das pessoas na contemporaneidade (THALER E SUNSTEIN, 2008, p. 57).

A falibilidade amplamente discutida no item anterior, muitas vezes em razão de vieses gerados pelas heurísticas, em Thaler e Sunstein (2008, p. 36-47) é vista como porta de entrada para a aplicação do *Nudge*, onde por meio da necessidade de ajustar a maneira de decidir de modo simples e contundente, os autores tratam a temática.

Desta forma se compreende a necessidade humana de liberdade controlada, ou mesmo, de um viés decisório racionalmente automático, numa parceria entre Estado, mercado e sociedade na atenção de influências nocivas às relações, e na perspectiva de atuar em conjunto para a aplicação de ferramentas úteis à melhoria da atuação humana.

Nesse sentido, as políticas públicas poderiam estar como ponte, concentrando nelas o papel de unir os mais diversos atores em torno do objetivo comum de desenvolvimento humano e social, como molde gerador de bem-estar e aspecto cada vez mais técnico, reduzindo e controlando o subjetivismo compreendido em sua formulação.

3.2.1 Uma Crítica à Economia Clássica e a Descoberta do Aspecto Humano: O Advento do Paternalismo Libertário

Historicamente, a construção prática da economia gira em torno da produtividade e do lucro, sendo o homem apenas o meio de obtenção de tais resultados. No entanto, hodiernamente, e cada vez mais, observa-se a necessidade de mudança deste circuito para a obtenção de melhores conquistas.

Nesse sentido, Feitosa e Cruz (2019, p. 4), por exemplo, ilustram através de paradigmas as mudanças de entendimentos jurídicos e administrativos ao longo do tempo acerca da influência mais humanizada nessa categoria. Os autores verificam uma evolução gradual do ideológico instinto punitivo das leis, para um maior aspecto de retorno da ação tributária, por exemplo. Logo, nesta ideia, um indivíduo não pagaria imposto porque seria punido se não o fizesse, mas prioritariamente pela relação cooperativa de esforços gerados a partir de sua ação. Como asseveram:

Esse contexto de 'paradigma do crime' foi superado, aos poucos, nas Administrações Tributárias mais avançadas, havendo a análise da conduta do contribuinte sob o 'paradigma do serviço', em que o *enforcement* do Estado tem relevância, mas em conjunto com medidas que contribuam para uma relação cooperativa e de mais confiabilidade entre o Fisco e o cidadão (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 4).

Essa leitura se aproxima um tanto da ideia defendida por Bentham (1984, p. 3) sobre o utilitarismo, na saída do direito natural, a partir de uma análise mais aprofundada de prazeres e dores dos indivíduos, para uma aplicação da lei mais próxima da realidade imposta e do que se considera eminentemente útil ao bem-estar geral da comunidade.

Mesmo sentido se tem no paternalismo libertário, corrente geradora dos *nudges*, que foi criado para servir de mecanismo para as escolhas, “conscientemente, induzindo as pessoas a seguir caminhos que melhorarão sua vida” (THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 12).

No entanto, a proposta de Bentham se diferencia desta última, ao passo que o paternalismo libertário seria mais sutil, e não estaria disposto de modo obrigatório ou mesmo partiria para uma atuação tão concisa. Na verdade, sua disposição estaria na aplicação prática da lei, na forma e/ou no meio de obtenção dos resultados, enquanto o utilitarismo entende que a raiz do problema deva ser saneada a partir do próprio processo legislativo, na criação de leis com propósito pré-estabelecido.

Razão inclusive pela qual se tece crítica à economia clássica, pois, assim como na lei, influências sociais atuam na economia (THALER; SUNSTEIN, 2008, p. 95), indivisivelmente as relações humanas possuem papel central no contexto atual, sem as quais os pressupostos decisórios deixam de fazer sentido.

Outrossim, Thaler e Sunstein, (2008, p. 163) de forma ainda mais específica, demonstram através de estudos práticos que o liberalismo como se conhece hoje, como modo concreto de decisão dos indivíduos, é falho, muitas vezes não alcançando a vontade real desses, fato que motiva a aplicação de *nudges*, internalizando sua medida também no campo privado.

Desta feita, visualiza-se a necessária conjunção de mecanismos que favoreçam às pessoas formas adequadas de, acertadamente, tomarem decisões, inovando o que já se conhece por liberdade individual, em um passo de ajuste à estrutura social de escolhas.

3.2.2 A Arquitetura das Escolhas: Aplicabilidade dos *Nudges*

O *nudge*, em um passo de atualização à maneira contemporânea com a qual os indivíduos se relacionam nos mais variados campos, surge como um auxílio à tomada de decisão, mudando a perspectiva de determinada situação, a fim de melhor estabelecer as alternativas dispostas à escolha, gerando, portanto, uma qualificação deste processo.

Nesta senda, Thaler e Sunstein (2008, p. 12), aduzem que *nudge* é um “aspecto da arquitetura de escolhas² capaz de mudar o comportamento das pessoas de forma previsível sem vetar qualquer opção e sem nenhuma mudança significativa em seus incentivos econômicos”.

Essa categoria possibilita a compreensão acerca do que defende o paternalismo libertário, fonte primária de onde bebem os defensores dos *nudges*, onde, a modificação de cenário não impossibilitaria qualquer decisão que determinado indivíduo possa tomar, mas preveria, através de método adequado, uma escolha mais eficaz.

Desta feita, tribunais já têm compreendido a importância desta ferramenta para a criação e gerenciamento de políticas públicas que visem estabelecer melhores condições de escolha aos indivíduos, conforme se vê no julgamento da ADI nº 5.166-SP, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes, e julgada em 04 novembro de 2020:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei estadual que dispõe sobre a exposição de produtos orgânicos em estabelecimentos comerciais. 2. Repartição de competências. 3. Competência privativa da União para legislar sobre direito comercial versus competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor. **4. Norma estadual que determina exposição de produtos orgânicos de modo a privilegiar o direito de informação do consumidor.** Possibilidade. 5. Inexistência de violação à livre iniciativa. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (BRASIL, STF, ADI nº 5.166, *online*)

Também, nesta mesma decisão o relator expôs:

Ora, é próprio do Poder Legislativo adotar medidas que estimulem ou desencorajem determinado comportamento. Lembro, de passagem, a ilustrativa doutrina de Thaler e Sunstein, em sua obra *Nudge*, quando afirmam que escolhas arquitetônicas como essa podem aprimorar a vida dos cidadãos

² Um arquiteto de escolhas tem a responsabilidade de organizar o contexto no qual as pessoas tomam decisões. (THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 8)

e concretizar políticas públicas relacionadas à área da saúde. Sustentam os doutrinadores que pequenos detalhes, por vezes aparentemente irrelevantes, impactam a tomada de decisões das pessoas. Quando orientações como essa versam sobre produção e consumo, como é o caso, compete à União e aos Estados legislar concorrentemente a respeito (BRASIL, STF, ADI nº 5.166, *online*).

É relevante trazer à baila a ideia de versatilidade dos *nudges* e que em especial no caso exposto acima, apresentam uma forma de relacioná-los à criação e implementação de políticas públicas que pretendem tornar o consumo dos habitantes daquele Estado, mais saudável, fomentando a possibilidade de uma maior qualidade de vida desses.

Verifica-se ainda, a partir da análise acima explanada, a aplicação da ferramenta em exame de maneira prática, préstimo a uma necessidade surgida em um contexto específico, a evidenciar seu adequado uso no sistema pátrio.

Outrossim, sua implementação necessita de agentes que, atuando como arquitetos de escolhas, compreendam a multiplicidade humana e não vetem possibilidades ou se oponham dogmaticamente diante do processo, devendo esses agentes e objetivos serem muito bem definidos (THALER; SUNSTEIN, 2008, p. 125), e quando ainda em uma atuação legal, devendo a própria lei lhes venha a definir.

Desta feita, mediante a facilidade de aplicação do *nudge* e de sua relevância, urge ainda que sua utilização esteja fincada (e seja controlada) nos princípios éticos e da dignidade da pessoa humana (de modo a se evitar a instrumenatalização dos destinatários das políticas públicas assim criadas), consoante o que dispõe o Ordenamento Jurídico vigente, e em uma perspectiva cada vez mais real de aproximação com as necessidades dos indivíduos, a fim de que seja uma ferramenta de auxílio constante à sociedade.

4 O USO DE NUDGES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CASO CONCRETO DE GENERAL SAMPAIO

Este capítulo visa gerar maior compreensão acerca do ambiente em que se insere o presente estudo, no mapeamento de contextos históricos e na análise de viabilidade de aplicação do *nudge* na formulação de políticas públicas, a fim de atacar problemáticas vivenciadas no município de General Sampaio, na parametrização sistêmica de uma possibilidade técnica de resposta a certos problemas públicos.

4.1 UMA APROXIMAÇÃO DO CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO-ECONÔMICO DE GENERAL SAMPAIO

General Sampaio, segundo registro do IBGE, (2021, *online*) situa-se no norte cearense, região da caatinga brasileira, apresentando cíclicos períodos de escassez hídrica, razão pela qual foi eleita em meados da década de 1930 para sediar a construção de um grande reservatório de água, hoje considerado o 9º maior do Estado do Ceará (CEARÁ, FUNDAÇÃO CEARENSE DE METEOROLOGIA E RECURSOS HÍDRICOS, *online*).

O açude, que deu nome à cidade, é hoje uma das fontes precárias de renda da população municipal, através da piscicultura, que se dá de forma arcaica, em uma técnica transgeracional. Se comparado com o número de pessoas ocupadas em 2020, que em levantamento do IBGE (2020, *online*) representam 9,3% da população, tal atividade corresponderia a 36,54% do percentual, caso essa seja contabilizada como trabalho formal, consoante número de pescadores cadastrados na Colônia Z-32, informação concedida por sua Presidente Helena Ribeiro³.

Nesse sentido, pode-se observar pelos dados revelados supra, um alto número de pessoas em situação de informalidade ou desemprego, o que poderia levar à hipótese de propositada razão, visto que, a casuística maneira de administrar o município, que tem passado por todas as gerações desde sua emancipação, fortalece

³ Informação concedida via whatsapp, número dissociado de arquivo formal.

a ideia de desleixo proposital com a coisa pública, a fim de facilitar a continuidade de uma forma arcaica de se fazer política.

Na intrínseca confusão com estruturas partidárias e interesses individualizados, a denominada “política do cabresto”, como bem explica Negreiros, (2021, p. 8), é a expressão mais forte da perpetuação de oligarquias municipais, o que compromete por vezes um desenvolvimento programático, haja vista a necessidade de não trazer o povo para o debate, a fim de que ele não se volte contra o sistema.

Num mesmo sentido, o modo com que se gere a máquina pública, também sofre reflexo dos interesses supramencionados, tendo em vista que a cobrança de tributos ou mesmo a estruturação administrativa responsável, poderia gerar prejuízos políticos, visto que a importância acerca dessas necessidades ainda é carente de compreensão pela população municipal, que sempre foi poupada de tais obrigações.

Segundo relatório do Ministério Público do Estado do Ceará de setembro de 2019, que é resultado do levantamento realizado nos municípios cearenses acerca da saúde fiscal desses, da Cidade de General Sampaio, pôde-se observar que apenas 1,6% de todos os recursos disponíveis ao funcionamento da Administração Pública, são oriundos de arrecadação própria, sendo assim, 98,4% provém de repasses do Estado ou da União (CEARÁ, MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ, *online*).

Além disso, o mesmo documento demonstra ainda que quando se trata de arrecadação tributária relativa ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), este corresponde a apenas 1,6% de toda a arrecadação municipal (CEARÁ, MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ, *online*), revelando desse modo, uma severa limitação quanto a uma fonte indispensável de recurso, que poderia ser, e não é utilizado.

Razões como o povoamento descontrolado e irregular do território gerado em decorrência da construção do açude General Sampaio, ou mesmo a ineficiência cartorária, ou ainda o advento recente da sua emancipação política, ocorrida em 1957, podem ser suscitados como possíveis indicadores da dificuldade arrecadatória do Município em comento.

No entanto, essa condição é evidenciada também em cidades circunvizinhas ao Município (é o que revela o mesmo relatório supracitado) o que pode demonstrar razões estruturais inerentes também a outras características como o nível de escolaridade da população, sua participação na construção de políticas públicas e na disposição de deliberações de relevante interesse social.

Tais condições ficam ainda mais evidentes após análise aos números fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças revelarem que, dos 1257 imóveis registrados no sistema gerador de cobrança de tributos, apenas 100 proprietários estão quites com a obrigação, o que equivaleu em 2022, até o momento, a uma receita de R\$ 5.865,82 (cinco mil oitocentos e sessenta e cinco reais e oitenta e dois centavos) (GENERAL SAMPAIO, SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E FINANÇAS, 2022).

Em contrapartida, o cadastro de dívida ativa desses, de 2018 até novembro de 2022 (dívida não prescrita), chega atualmente ao montante de R\$ 77.797,62 (setenta e sete mil setecentos e noventa e sete reais e sessenta e dois centavos), valor que poderia ser de grande valia para o município (GENERAL SAMPAIO, SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E FINANÇAS, 2022).

No entanto, o dado revela ainda outras faces do mesmo problema: a defasagem de valores e a inefetiva cobrança. Mesmo com o lançamento em dívida ativa, nota-se que a população da cidade desconhece os efeitos do procedimento e não demonstram preocupação com possíveis restrições, reflexo de uma frágil educação tributária.

Além disso, outro ponto a ser levantado, e que os números apresentados também revelam, é que, mesmo com cadastro anual de dívida ativa, não há a adoção de práticas incisivas que visem fazer cumprir a cobrança em aberto, servindo tal cadastro apenas como registro de pagamento e não efetivamente como instrumento de efetivação arrecadatória.

Não obstante, o último Relatório de Gestão Fiscal divulgado pela Prefeitura Municipal de General Sampaio, em setembro de 2022, demonstra uma dívida consolidada líquida que compromete cerca de 9,31% de suas receitas (GENERAL SAMPAIO, *online*), o número, que demonstra uma queda com relação ao primeiro quadrimestre pode ser um indicativo de melhoria da saúde fiscal, mas que ainda carece de meios para a obtenção de estabilidade frente aos investimentos necessários ao fechamento do ano de 2022 e a dotação orçamentária necessária para 2023.

Há ainda que se dizer que hodiernamente é a Prefeitura a maior empregadora do município, o que se revela por sua folha que até o mês de setembro tinha 49,35% de sua receita gastos com Pessoal, número que ainda não abrange as Prestadoras

de Serviço, que atualmente realizam todo o serviço básico de limpeza e manutenção da cidade, bem como gerencia profissionais da saúde e de outras áreas essenciais, (GENERAL SAMPAIO, *online*). Sendo assim, se porventura o Município entrar em recessão extrema, e houver a necessidade de dispensa de pessoal, há uma grande probabilidade de colapso em todo o comércio da cidade, que sempre é enfraquecido quando há atraso no pagamento dos proventos de tais profissionais.

Diante de tais considerações, verifica-se a necessidade de uma estratégia que permita a melhoria da arrecadação municipal, e para tanto, se faz necessário um estímulo geral, que leve em conta todo o histórico apresentado e gere uma consciência coletiva de responsabilidade fiscal, conforme se vê:

Os *nudges* podem ter aplicação na relação tributária do contribuinte com o Fisco, desde que a administração tributária seja acessível, transparente e disponibilize ferramentas de monitoramento de sua atuação com o fim preservar a liberdade de escolha do cidadão e evitar o desvirtuamento da medida (FEITOSA e CRUZ, 2019, p. 14).

Nesta perspectiva, outra questão relevante pode ser levantada: qual a contribuição, além do abastecimento de água, que o açude, que causou tamanho impacto com sua construção, traz hoje para a arrecadação do município? Ao que se observa pelos registros disponíveis, nenhuma.

Sendo assim, poderia também, dada a riqueza natural e turística presentes no manancial, ser ele outro instrumento de melhoria da capacidade arrecadatória municipal, através de sua exploração econômica, induzida por meio da presença de *nudges*.

Porém, para que se tornem reais as proposições a serem realizadas, com o fim de melhorar a geração de políticas, e na perspectiva de maior arrecadação, nota-se a terceira e última dificuldade levantada no presente estudo: a participação popular nesses processos, visto que, na teoria já apresentada, o cidadão é o sujeito ativo para o qual se destina a política pública gerada a partir do *nudge*, que visa estimular as “pessoas a pensar em formas criativas de melhorar as vidas humanas em outras esferas” (THALER; SUNSTEIN, 2008, p. 346), fato que não se tem na realidade comentada.

A verificação desse caminho científico para compreender as problemáticas, estabelecendo ligações lógicas e propondo uma fórmula indistintamente possível de ser aplicada às diversas situações vivenciadas no contexto do município em comento,

poderá, a partir do que propõe o estudo, ser um meio de chegar a uma estabilidade administrativa, e a uma evolução do modo com que se tem gerido a referida cidade.

4.2 POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DE *NUDGES* EM GENERAL SAMPAIO

Mediante o contexto apresentado anteriormente e visando pôr em prática as técnicas elucidadas no presente estudo, obteve-se como resultado a criação de uma sistemática de aplicação do *nudge* como ferramenta meio na formulação de políticas públicas que visam sanar os problemas demonstrados.

A ideia parte para uma necessidade de que o sistema se adapte às mais variadas situações que porventura possam ser empecilho à Administração Municipal, fornecendo, portanto, uma fórmula de uso responsável do *nudge* a fim de atingir altos parâmetros de inovação e desenvolvimento.

Neste ínterim, a partir da abordagem apresentada por Secchi (2013, p. 43-69), utiliza-se o ciclo de políticas públicas aqui defendido como ferramenta, alterando sua composição a partir da utilização do *nudge* no momento executivo da referida política, nos termos do que se ilustra e propõe a seguir:

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas adotado para o estudo



Fonte: Elaborada pelo Autor

4.2.1 Como Aumentar o Engajamento da Comunidade na Participação na Vida Pública do Município

Dentre os problemas do Município de General Sampaio percebidos no presente estudo, a falta de participação popular na tomada de decisão, no enfrentamento e consequente superação das dificuldades enfrentadas pela Administração Pública, tende a ser a problemática basilar do que aqui se pretende apresentar como possível solução.

O baixo grau de envolvimento dos munícipes demonstra a real necessidade do uso de *nudges*, visto que, esses são peça-chave para o desenvolvimento sustentável de uma Administração que vise trabalhar a legalidade e o crescimento efetivo da Cidade, abandonando as retrógradas práticas de subutilizar a população em torno de projetos políticos.

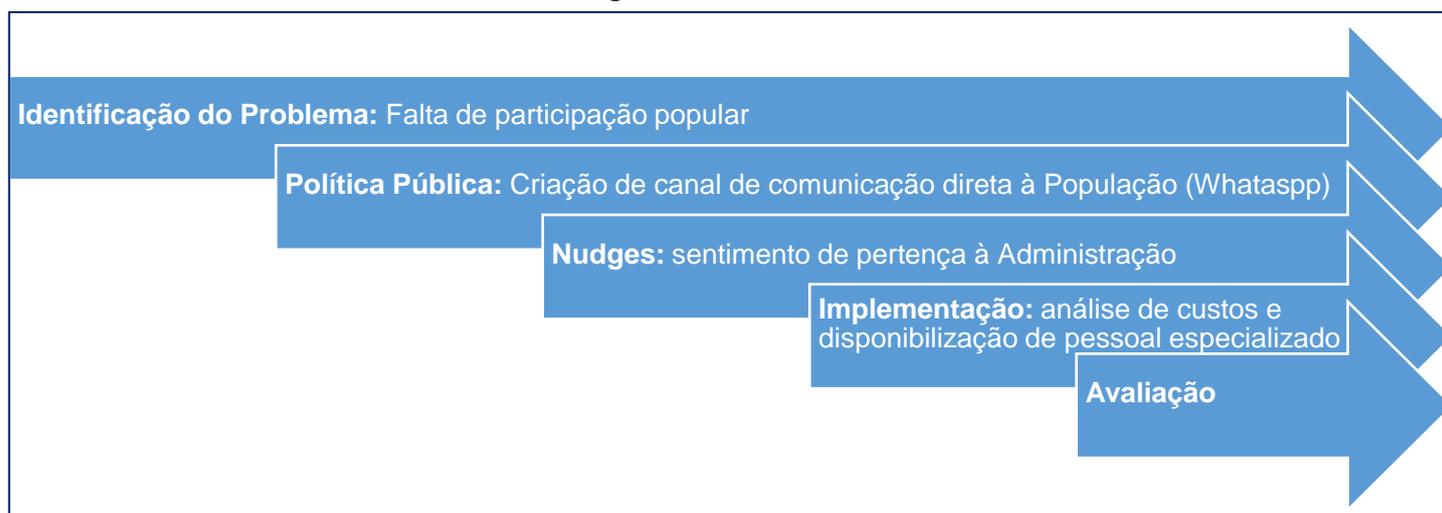
Para tanto, propõe-se como política pública a criação de chats exclusivos para a população, no intuito de gerar permanente e direta comunicação, tanto no recebimento de demandas e solicitações, quanto no retorno de *feedbacks*, e ainda na divulgação do trabalho da Gestão, a fim de tornar a Administração parte do dia-a-dia do povo.

Os *nudges* a serem gerados nesse caso, dizem respeito a estimular o sentimento de pertença comunitária pela participação na vida social do município, e ainda pela responsividade do Poder Público para com essa população.

Para a implementação seria necessária uma realocação de profissionais e materiais de cada Secretaria, a fim de que os custos dessa demanda não prejudicassem ainda mais a situação econômica municipal, formando um sistema integrado entre todas as áreas da Administração, em uma espécie de gabinete popular.

Após a experiência, urge avaliar a continuidade ou cessação da política pública, verificando seus efeitos e diagnosticando avanços ou retrocessos, como meio de uma tomada de decisão consciente.

Figura 2 – Resumo do caso 1



Fonte: Elaborada pelo Autor

4.2.1 Como Gerar Aumento de Arrecadação Pela Exploração de Potencial Turístico e Empresarial do Açude General Sampaio

Consoante o relato posto anteriormente, o Município de General Sampaio possui *déficits* financeiros, e com a escassa arrecadação que possui pode acabar necessitando, muito mais do que devia, de medidas emergenciais, como a tomada de empréstimos e em casos mais extremos, dispensas em massa.

A fim de evitar que tais práticas precisem ocorrer, observa-se que o Município conta com o 9º maior reservatório hídrico do Estado do Ceará segundo a FUNCEME (*online*), o Açude General Sampaio. Porém, mesmo com a forte piscicultura, a sua exploração comercial ou mesmo turística é quase inexistente, exceto por um balneário existente no local, oriundo de uma antiga hidrelétrica que era instalada ali.

Nesta senda, visando sanar, ou ao menos de algum modo diminuir a problemática acima apresentada, sugere-se como política pública a utilização do açude e seu entorno, com vistas ao seu uso econômico por meio da criação de polo gastronômico, passeios de barco, criação de trilhas ecológicas, museu, mirante, polo de remo, pesca desportiva, requalificação do balneário municipal, transporte sustentável e ainda maior incentivo e qualificação da piscicultura local.

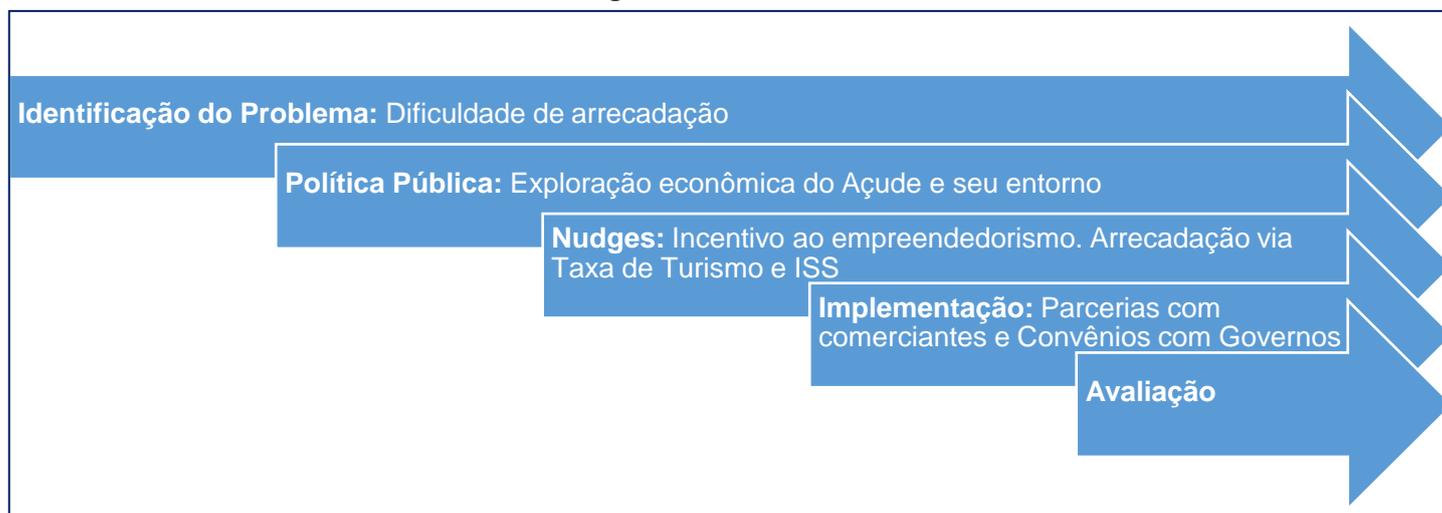
Os *Nudges* a serem usados estariam relacionados ao incentivo ao empreendedorismo local, pela exploração empresarial, turística, gastronômica, comercial, histórica, sustentável e desportiva do Açude General Sampaio, com o

consequente aumento de arrecadação através da cobrança de Taxa de Turismo e Imposto Sobre Serviços (ISS).

A implementação se daria por meio de requalificação do local e a firmação de parcerias junto aos comerciantes locais e a Associação de Pescadores, bem como na celebração de convênio com os Governos Estadual e Federal, para custeio de infraestrutura e redução dos custos operacionais, bem como a permissão do açude para este uso junto ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DENOCS).

Continuamente se faria necessária a adoção de avaliações acerca da continuidade de procedimentos e da adoção de medidas que melhorassem ainda mais o ambiente, dado o caráter permanente desta política pública. Outrossim, seria por meio desta fase a verificação de práticas a serem dispensadas e se a ideia tem surtido os resultados esperados, gerando não só circulação de renda, mas um aumento efetivo de arrecadação.

Figura 3 – Resumo do caso 2



Fonte: Elaborada pelo Autor

4.2.3 Como Gerar Aumento de Arrecadação Pela Regularização Fundiária com Vistas a Maior Segurança Jurídica e Organização Administrativa

Na mesma perspectiva da problemática anterior, sendo a arrecadação o maior fator de restrição da capacidade de ação da Administração Pública de General Sampaio, encontrar meios de saná-lo seria possibilitar um melhor funcionamento da

máquina pública, gerando menor desgaste político para o Gestor, e evitando ainda as dispensas de pessoal que pudessem comprometer o giro de renda local.

Segundo dados do IBGE (*online*), a população estimada do Município de General Sampaio relativa a 2021 equivalia algo no entorno de 7.767 pessoas. Como se apresentou anteriormente, apenas 1.257 imóveis estão registrados na base de dados da Prefeitura. Em pesquisa ao Cartório de Registro Geral do Município, não há qualquer imóvel registrado.

O contraste evidenciado no parágrafo anterior pode revelar que a problemática relativa ao IPTU, é ainda mais profunda, visto que quase a totalidade das moradias e propriedades são irregulares, necessitando crucialmente de uma indispensável atenção com relação à regularização fundiária, ponto chave de organização funcional e arrecadação eficiente para o município em comento.

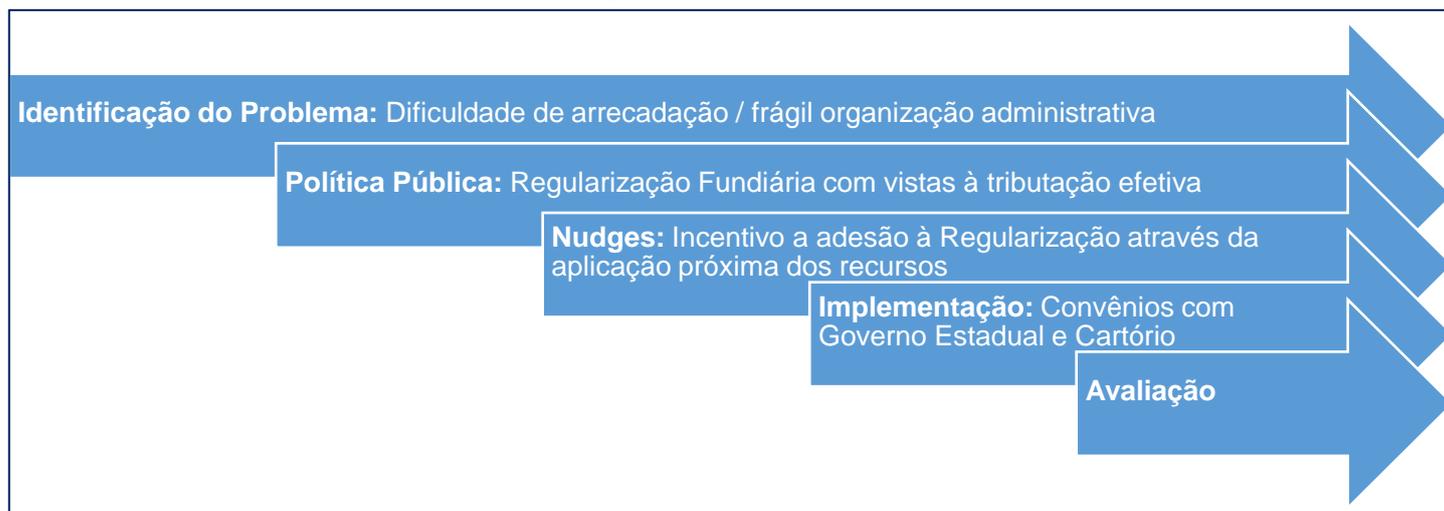
Desta feita, a Política Pública que poderia ser aplicada provém da necessidade de viabilizar a Regularização Fundiária no Município, a fim de proporcionar adequada segurança jurídica, inclusive na efetivação da cobrança de impostos, provendo ainda uma organização administrativa, com números reais de imóveis a serem trabalhados e tributados.

Visando o estímulo ao título de domínio, os *nudges* a serem aplicados, estariam no “congelamento” de um valor inicialmente baixo de cobrança de IPTU, com escalas graduais até atingir um nível desejável, respeitando a situação econômica da população, e trazendo para perto dos contribuintes melhorias como asfalto, iluminação ou outras benfeitorias como sinal de aplicação dos recursos.

A Implementação estaria vinculada a campanhas mobilizadoras e de caráter exemplificativo, demonstrando a importância do título de domínio, e em parceria ao Governo Estadual, com o devido convênio junto ao Cartório de Registro Geral do município, promovendo ações como do “Programa Papel da Casa”, que visa realizar tal regularização, por meio de mutirões.

Podendo ser realizado por etapas, mediante o custo gerado, a avaliação estaria na análise quanto à permanência e/ou continuidade da ação, ou na sua extinção, quando do não atingimento do objetivo para o qual se destinou.

Figura 4 – Resumo do caso 3



Fonte: Elaborada pelo Autor

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em análise ao disposto, pode-se dizer que as políticas públicas servirão como instrumento real de propagação e ampliação de direitos para o caso em tela, sendo o meio técnico mais eficaz de atuação do Poder Público, quando da necessidade de fornecer respostas adequadas aos problemas sociais.

A diversidade de agentes e meios de atuação, despertam a possibilidade de multilateralidade da ferramenta, com ciclo muito bem definido e com a determinação prévia de um *modus operandi*, o que dá ensejo a toda uma estrutura formal, que se adapta às necessidades.

Neste contexto, o *nudge* pode ser compreendido como uma maneira de ser ponte dos cidadãos e o Estado, fazendo-os parte integrante, mesmo que de modo inconsciente, nas decisões do Poder Público, que este trabalho defende, serem para o bem desses.

Sentido em que, o Ordenamento Jurídico contemporâneo se volta agora não apenas à geração de direitos, mas à maneira de formalização desses, fazendo do povo, para quem se destinam, o norte concreto de materialidade, a partir das verdadeiras necessidades apresentadas, e de um real impacto na vida comunitária.

Para tanto, faz-se necessário observar que o próprio agente político necessita passar pelo processo de aplicação do *nudge*, haja vista que a detecção de problemas públicos pode ser uma barreira a ser enfrentada já de início, o que impossibilita, por conseguinte, toda a continuidade do sistema.

Nesta senda, o paternalismo libertário se mostra ser de grande valia, visto que não anula a capacidade decisória dos indivíduos, mas potencializa a possibilidade de acertadas decisões dentro de um contexto controlado. Por isso, tão importante se faz a constância da aplicação do *nudge*, na qualificação contínua de práticas e procedimentos.

Quando da interligação do *nudge* às políticas públicas, nota-se maior facilidade de as formular, haja vista que a própria ferramenta prevê um fim desejado, o que dá margem ao planejamento acerca do modo de o atingir, o que é nítido nos exemplos identificados e nas sugestões apresentadas.

Neste ínterim, com relação ao objeto de estudo deste trabalho, mediante os fatos apresentados e às discussões geradas, pôde-se observar a perfeita aderência

da sistemática proposta à realidade comentada, numa interação que valida as proposições dispostas, e de modo técnico responde aos problemas trazidos à baila.

Logo, diante dos dados apresentados e de toda a teoria pré-constituída discutida anteriormente, verificou-se que o sistema tributário de General Sampaio tem forte influência de razões extrínsecas à própria Administração. A construção histórica do município, a falta de efetiva regularização fundiária e o baixo nível de informação da população acerca da importância de determinados procedimentos ilustram bem a constatação levantada.

Outrossim, a técnica abordada pelo estudo, ao menos em teoria, pareceu atender aos pontos-chave que desvirtuam uma atuação mais incisiva da Administração Pública, colocando a população no centro das discussões e trazendo, a partir dela, a validação de soluções.

Além disso, a responsividade que a sistemática proposta traria, diz respeito à sua capacidade de replicação, e, dentro do campo da legalidade, a utilização de políticas públicas, teria no *nudge* a ferramenta de atingir melhores resultados, possibilitando também um caráter subjetivo às ações, mas de modo controlado, a fim de atender especificidades, em observância às necessidades da comunidade.

Observa-se ainda a perfeita adaptação do ciclo de políticas públicas escolhido, bem como a abordagem, a depender do problema enfrentado, na interlocução de diversas áreas, sinal da multifacetada proposta elencada pelo estudo, e passível de aplicação prática.

Não obstante, a aplicação como se vê proporciona maior segurança jurídica aos munícipes, bem como, viabiliza uma sistemática a ser implementada por meio de lei, a fim de que haja o registro no ordenamento municipal de todos os passos corretos para tal fim, na formalização de uma juridicidade consoante e responsável.

Portando, é útil, viável e assertiva a aplicação de *nudges* na formulação de políticas públicas, em especial para as realidades parametrizadas no trabalho em relação a General Sampaio. A ferramenta se mostra eficiente para envolver a população e ser instrumento interlocutório com a Gestão Municipal, estando a organização administrativa muito mais ligada a interesses coletivos que individuais, na completa soma de esforços para a mudança de paradigmas e a construção de um futuro mais programático e de justiça social.

REFERÊNCIAS

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. 2ª ed. Tradução Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1984;

BRASIL. [Constituição 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07/12/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.166/SP. Relator: Ministro Gilmar Mendes - Plenário. **Diário Eletrônico da Justiça 276**. Brasília, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754432625>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Interno em Recurso Extraordinário nº 1363549. Relator: Ministro Alexandre de Moraes – Primeira Turma. **Diário Eletrônico da Justiça 088**. Brasília, 09 mai. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758137600>. Acesso em: 10 out. 2022.

BUCCI, Maria P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria P. D; SOUZA, Matheus S. A abordagem Direito e Políticas Públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Seqüência** (Florianópolis), vol. 43, n. 90, p. 1-28, jul, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500/51207>. Acesso em: 07 dez. 2022.

CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. Democracia e participação social no ciclo das Políticas Públicas. **Revista Jurídica Cesumar** - Mestrado, v. 20, n. 3, p. 425-443, setembro/dezembro 2020. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/9275>. Acesso em: 09 nov. 2022.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. **A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Acção Política**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2005.

CEARÁ. Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos. **Volume Armazenado – Reservatórios**. 2022. Disponível em: <http://www.hidro.ce.gov.br/>. Acesso em: 14 nov. 2022.

CEARÁ, Ministério Público do Estado do Ceará. Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa. **Relatório Analítico Comparativo dos Municípios Cearenses**: Indicadores Sociais, Econômicos e

Tributários. General Sampaio, 2019. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/10/General-Sampaio.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

DRAIBE, S. M. et al. **Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE PUC, 2001.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; CRUZ, Antonia Camilly Gomes. Nudges fiscais: a economia comportamental e o aprimoramento da cobrança da dívida ativa. **Pensar**, Fortaleza, v. 24, n.4, p. 1-16, out/dez, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/10258/pdf>. Acesso em: 09 jun. 2022.

FERRÃO, João; PAIXÃO, José M. P. P. **Metodologias de avaliação de Políticas Públicas**. Lisboa: Imprensa Universidade de Lisboa, 2018.

GENERAL SAMPAIO, Prefeitura Municipal. Paço Municipal. **Relatório de Gestão Fiscal**. General Sampaio, 2022. Disponível em https://www.generalsampaio.ce.gov.br/arquivos/1486/RGF%20%20RELATORIO%20DE%20GESTAO%20FISCAL_2%20Quadrimestre_2022_0000001.pdf. Acesso em: 20 nov. 2022.

GENERAL SAMPAIO, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças. **Consulta de Créditos**. Mimeo: General Sampaio, 2022.

GENERAL SAMPAIO, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças. **Relatório Analítico de Arrecadação**. Mimeo: General Sampaio, 2022.

GENERAL SAMPAIO, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças. **Relatório de Imóveis**. Mimeo: General Sampaio, 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. General Sampaio, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/general-sampaio/panorama>. Acesso em: 16 nov. 2022.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar**: duas formas de pensar. Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LASSWELL, Harold, D. **Decision Process: Seven Categories of Funtional Analysis**. Condado de Prince George's: Universidade de Maryland, 1956.

NEGREIROS, Iracema de Cássia da Silva. Coronelismo e o Voto de Cabresto: A relação de poder na primeira República. In: II SIMPÓSIO PROCESSOS CIVILIZADORES NA PANAMAZÔNIA, 2ª edição, de 09/06/2021 a 11/06/2021. Manaus. **Anais eletrônicos** ISBN: 978-65-89908-54-8. Disponível em: <https://eventos.congresso.me/2spcpam/resumos/13598.pdf?version=original>. Acesso em: 23 nov. 2022.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

PLATAFORMA SILB. **Sesmaria do Império Luso-Brasileiro**. 2022. Disponível em: silb.cchla.ufrn.br. Acesso em: 30 nov. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass, R. **Nudge**: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Tradução Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n.3, p. 529-550, maio/jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwrvF8Pb9kDtjDgy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 nov. 2022.