

Acesso à Informação:

Análise Sobre o Uso de Nudges Como Incentivo ao Comportamento Consciente do Cidadão que Demanda Informações Públicas.

Renata Alves de Figueiredo

Bianca Bez Goulart

Coletânea de Pós-Graduação

Especialização em Análise Econômica do Direito (AED)

Volume 1



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas (Vice-Presidente no exercício da Presidência)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz

Vital do Rêgo

Jorge Oliveira

Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luis de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Leonardo Lopes Garcia

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Ana Carolina Dytz Fagundes de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Acesso à Informação:

Análise Sobre o Uso de Nudges Como Incentivo ao Comportamento Consciente do Cidadão que Demanda Informações Públicas.

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Análise Econômica do Direito.

Orientador(a):

Prof. Bianca Bez Goulart

Banca examinadora:

Bianca Bez Goulart

Fabio do Valle Valgas da Silva

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FIGUEIREDO, Renata Alves de. **Acesso à Informação: Análise Sobre o Uso de Nudges Como Incentivo ao Comportamento Consciente do Cidadão que Demanda Informações Públicas**. 2022. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Renata Alves de Figueiredo

TÍTULO: Acesso à Informação: Análise Sobre o Uso de Nudges Como Incentivo ao Comportamento Consciente do Cidadão que Demanda Informações Públicas.

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedida ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Renata Alves de Figueiredo
renata.figueiredo@cgu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a FIGUEIREDO, Renata Alves de

Título: Acesso à Informação: Análise Sobre o Uso de Nudges Como Incentivo ao Comportamento Consciente do Cidadão que Demanda Informações Públicas. – Brasília: ISC/TCU, 2022.
(Monografia de Especialização)

1. Análise Econômica do Direito. 2. Economia Comportamental 3. Acesso à Informação 4. Nudges.

CDU 02
CDD 020

Acesso à Informação: Análise Sobre o Uso de Nudges Como Incentivo ao Comportamento Consciente do Cidadão que Demanda Informações Públicas.

Renata Alves de Figueiredo

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise Econômica do Direito realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista em Análise Econômica do Direito.

Brasília, 29 de novembro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof.^a Bianca Bez Goulart
Orientadora

Fabio do Valle Valgas da Silva
Avaliador

Dedico esse trabalho à minha querida família, *Cláudio, Letícia e Luana*, por todo carinho, parceria, suporte e paciência ao longo dessa jornada.

Agradecimentos

Agradeço ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União (ISC/TCU) pela oportunidade concedida à Controladoria-Geral da União (CGU), Órgão onde desempenho minhas funções, para participação na Especialização em Análise Econômica do Direito, aos chefes Valmir Dias e Fabio Valgas, pelo incondicional apoio e incentivo para viabilizar minha participação e, muito carinhosamente, à nossa querida Gracinha, do ISC/TCU, por toda a paciência, carinho e diligência com que tratou nossas demandas ao longo do curso.

Resumo

Este trabalho tem como propósito investigar como os conceitos e ferramentas da economia comportamental – especialmente a arquitetura de escolhas – podem auxiliar na concepção de incentivos e empurrõezinhos (nudges) capazes de induzir um comportamento consciente por parte do cidadão que exerce o seu direito constitucional de acesso a informações públicas, demonstrando a relevância da análise da situação do solicitante frequente, no âmbito da Política de Acesso à Informação no Executivo Federal, por meio de estudo bibliográfico que apresenta um apanhado geral no referencial teórico da Economia Comportamental, com vistas a identificar pontos de convergência com o problema de pesquisa definido e, especialmente, explorando-se o conceito de nudge e suas possíveis aplicações para lidar com situações práticas, desenvolvendo-se, ao final, proposta de concepção de nudges que possam incentivar o comportamento consciente do solicitante de informações públicas, que tem como base a ferramenta SIMPLES MENTE, desenvolvida pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Palavras-chave: Economia comportamental; Arquitetura de Escolhas; Nudges; Acesso à Informação; Solicitante frequente.

Abstract

This paper has the purpose of investigating how the concepts and tools of Behavioural Economics – especially the architecture of choices – can help in designing incentives and nudges able to induce conscious behavior of citizens when exercising their constitutional right of access to public information, demonstrating the relevance of analyzing the frequent applicant situation, within the scope of the Policy of Access to Information in the Federal Executive Branch, throughout a study that presents a general overview in the theoretical framework of Behavioural Economics, identifying points of convergence with the research problem and, especially, exploring the concept of nudge and its possible applications to deal with practical situations, developing, in the end, a proposal for the conception of nudges that can encourage the conscious behavior of the information public requester, which is based on the tool named SIMPLES MENTE, developed by the National School of Public Administration (ENAP).

Keywords: Behavioural Economics; Architecture of choices; Nudges; Access to Information; Frequent applicant.

Lista de figuras

Figura 1: Visão geral da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal 2012-2022.....	26
---------------------------------------------------------------------------------------	----

Lista de quadros

Quadro 1. Características de pedidos genéricos, desproporcionais, desarrazoados e que demandam trabalhos adicionais de análise e consolidação.....	24
Quadro 2. Aspectos a serem considerados na aplicação de insights pela ferramenta SIMPLES MENTE e sugestões de aplicação.....	46

Lista de abreviaturas e siglas

CGU	Controladoria-Geral da União
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ISC	Instituto Serzedelo Corrêa
LAI	Lei de Acesso à Informação
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
TCU	Tribunal de Contratos da União

Sumário

1. Introdução	14
1.1. Problema e justificativa	16
1.2. Objetivos	18
1.2.1. Objetivo geral	18
1.2.2. Objetivos específicos	18
1.3. Metodologia	19
2. Desenvolvimento	20
2.1. Contextualização	20
2.1.1. A Política de Acesso à Informação no Brasil	20
2.1.2. Solicitante frequente e o exercício do direito de acesso à informação	26
2.1.3. Consequências de solicitações excessivas na rotina da Administração Pública	30
2.2. Revisão Bibliográfica	31
2.2.1. A economia comportamental na análise econômica do direito	31
2.2.2. Nudge: conceito e aplicação	39
2.2.3. O uso de Nudges na Política de Acesso à Informação como incentivo ao comportamento consciente do solicitante frequente	44
3. Conclusões	51
4. Referências	53

1. Introdução

Este trabalho tem como propósito analisar a viabilidade de se utilizar conceitos e ferramentas da economia comportamental na concepção de nudges, que sejam capazes de induzir um comportamento consciente por parte do cidadão que exerce o seu direito constitucional de acesso a informações públicas.

Inicialmente, será apresentado o contexto que envolve o problema de pesquisa estudado, por meio do panorama da Política de Acesso a Informações no Brasil, com foco na implementação no Poder Executivo federal. Será pontuado como o direito de acesso a informações públicas é tratado no contexto internacional e, em seguida, feita uma breve análise dos dispositivos da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) e sua regulamentação, que têm influência no problema analisado, fechando o panorama com a apresentação de dados gerais sobre a implementação da Política no Governo Federal. Na sequência, será definido do que se trata o solicitante frequente e quais as consequências de solicitações excessivas na rotina da Administração Pública.

Na revisão bibliográfica, considerando a metodologia definida para a elaboração do trabalho, será apresentado o referencial teórico de suporte ao tema da Economia Comportamental, no contexto da Análise Econômica do Direito, desde as primeiras descobertas de Gary Becker, em 1978, percorrendo os estudos que se seguiram nas últimas quatro décadas, com o objetivo de detectar e explicar as implicações do comportamento humano no processo de julgamento e tomada de decisões. Atenção especial é dedicada à obra de Richard Thaler e Cass Sunstein sobre o conceito de nudge e sua aplicação prática para a solução de problemas da vida real, coadunando com o que foi proposto como problema de pesquisa, com destaque para o papel do arquiteto de escolhas, que é o responsável por projetar o ambiente no qual os nudges serão inseridos.

Na sequência, avalia-se a utilização de nudges na Política de Acesso à Informação, a partir da teoria apresentada e, ainda, com base na publicação desenvolvida pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), denominada “Ciências comportamentais e políticas públicas”. A publicação apresenta importantes questões relacionadas às descobertas da economia comportamental e suas possíveis contribuições às políticas públicas, a partir da constatação de que, se as políticas

públicas devem ser desenhadas para pessoas reais, então os formuladores precisam estar atentos à sua capacidade de influência sobre as decisões dos cidadãos, e desenhar arquiteturas de escolha com a intenção de evitar o insucesso e aumentar a efetividade de políticas e programas, de forma a promover o bem-estar e a autonomia de seus usuários.

Por fim, muito embora se reconheça que o processo de criação de uma intervenção, na prática, dependa de estudos mais aprofundados sobre o público-alvo, análise de situações reais e casos práticos, envolvimento de diferentes atores, propostas de realização de pilotos, é desenvolvido um exercício inicial de concepção de nudges, com base na ferramenta SIMPLES MENTE, desenvolvida pela Escola Nacional de Administração Pública, como insight e ponto de partida para pesquisas futuras.

1.1. Problema e justificativa

O problema de pesquisa sobre o qual se desenvolverá este trabalho é investigar como os conceitos e ferramentas da economia comportamental – especialmente a arquitetura de escolhas – podem auxiliar na concepção de incentivos e empurrõezinhos (nudges) capazes de induzir um comportamento consciente por parte do cidadão que exerce o seu direito constitucional de acesso a informações públicas. Isso para que, ao elaborar o seu pedido de acesso com base na Lei nº 12.527/2011, o solicitante o faça de modo a equilibrar suas reais demandas com as possibilidades de atendimento pelos órgãos e entidades, sem onerar excessivamente a Administração pública.

A Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou no Brasil o direito de acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e instituiu um novo paradigma na Administração Pública, de que a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção.

Para garantir o direito constitucional de acesso à informação ao cidadão, foram adotadas providências de implementação em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, para fazer valer os preceitos da LAI. Ocorre que ainda hoje, 10 anos após a entrada em vigor da Lei, apesar de ser possível afirmar que a implementação da Política de Acesso à Informação foi bem-sucedida, há pontos que demandam aprimoramentos, seja por parte do que cabe aos órgãos e entidades demandados, seja por parte do que cabe dos cidadãos.

Um desses pontos, que será o objeto de pesquisa deste trabalho, é a questão do solicitante frequente que, ao demandar informações públicas, acaba causando transtornos operacionais ao órgão demandado, com excesso de questionamentos simultâneos e, muitas vezes, repetidos, abrangendo grandes quantidades de informações a serem levantadas.

É um desafio constante lidar com essa situação, que faz parte da rotina de atendimento à LAI, visto que não há na Lei qualquer tipo de limitação ao direito de pedir, como número máximo de perguntas, frequência de solicitações, abrangência do escopo do pedido, entre outras. Pelo contrário, há dispositivo na Lei que veda expressamente quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações.

Por outro lado, é evidente que não há possibilidade de criar limitações legais nesse sentido, ou regras para disciplinar com mais detalhes a forma de exercício do direito pelo cidadão, pois esse tipo de medida seria tratada pela sociedade como um retrocesso na garantia desse importante direito constitucional.

Nesse cenário, uma alternativa que se apresenta possível e que parece ser mais adequada é trabalhar para que haja uma mudança no comportamento do solicitante frequente, sem impor limitações ou retirar dele qualquer possibilidade de escolha ou decisão, mas criando incentivos para induzir o comportamento desejado, qual seja, que realize os pedidos de forma clara e específica, com objetividade, agindo com urbanidade e sem criar demandas excessivas e pouco factíveis.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo geral

O objetivo desta pesquisa é, portanto, avaliar as possibilidades de se desenvolver propostas de intervenção comportamental, no ambiente da Plataforma Fala.BR¹, utilizando a ferramenta da arquitetura de escolhas, para influenciar o cidadão a apresentar seus pedidos de informação de forma objetiva, clara e direta, aumentando, assim, suas possibilidades de obter respostas mais rápidas e que atendam às suas expectativas.

Pretende-se abordar a relevância da aplicação dos conceitos e ensinamentos da economia comportamental para a compreensão do processo de tomada de decisão por parte dos indivíduos e de que forma esse entendimento pode auxiliar no aprimoramento da Política de Acesso à Informação.

1.2.2. Objetivos específicos

Pretende-se, de forma mais específica:

- Demonstrar a relevância da análise da situação do solicitante frequente, no âmbito da Política de Acesso à Informação;
- Realizar um apanhado geral no referencial teórico da Economia Comportamental, com vistas a identificar pontos de convergência com o problema de pesquisa definido;
- Explorar o conceito de nudge e suas possíveis aplicações para lidar com situações práticas;
- Desenvolver proposta inicial de concepção de nudges que possam incentivar o comportamento consciente do solicitante de informações públicas.

¹ A Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR é o ambiente por meio do qual qualquer interessado pode registrar pedido de acesso à informação e interpor recursos, com base na LAI, aos órgãos e entidades cadastrados.

<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>

1.3. Metodologia

A metodologia utilizada para a elaboração deste trabalho será a pesquisa bibliográfica, a partir da revisão da literatura de obras já existentes, no intuito de auxiliar na delimitação do tema e na contextualização do objeto problema.

A revisão de literatura² consiste na investigação do tópico de pesquisa por meio de processo revisão sistemática de dados, informações e conhecimentos previamente existentes. De acordo com Creswell (2012), uma boa revisão de literatura envolve cinco passos:

- identificar termos-chave para busca;
- localizar os recursos (bases de dados, dados e literatura existente);
- analisar criticamente e selecionar os recursos a serem revisados;
- organizar, analisar e sintetizar os recursos; e
- escrever a revisão de literatura.

No que tange aos objetivos, trata-se de pesquisa exploratória, que busca obter informações sobre o assunto de interesse, podendo contribuir para a delimitação do tema, a orientação dos objetivos, a formulação das hipóteses e a escolha dos métodos de investigação, utilizando-se do levantamento bibliográfico e análise documental.

² Ximenes, Julia Maurmann. *Roteiro de estudo – Metodologia da Pesquisa Científica Aplicada*. Especialização em Análise Econômica do Direito. Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União. 2022.

2. Desenvolvimento

2.1. Contextualização

2.1.1. A Política de Acesso à Informação no Brasil

O direito à informação é um dos fundamentos para a consolidação das democracias no mundo, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afetam³. O acesso à informação pública tem sido, cada vez mais, reconhecido como um direito em várias partes do mundo e está previsto em diversos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, tais como:

Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19):

“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13):

“Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”

Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4):

“O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19):

“Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”.

³ BRASIL. *Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Controladoria-Geral da União. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>. Acesso em 30/9/2022.

O acesso a informações públicas no Brasil é um direito e garantia fundamental que está inscrito no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988⁴ 5.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011⁶, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou no Brasil o direito fundamental de acesso a informações previsto no texto constitucional. Trata-se de uma lei de abrangência nacional, que deve ser observada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Uma das diretrizes da LAI, que introduziu um novo paradigma na Administração Pública, é o da observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. A Lei determina que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

O acesso à informação de que trata a LAI compreende o direito de obter uma amplitude de informações, em rol não exaustivo estabelecido em seu art. 7º, a exemplo de: orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso à informação almejada; informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha

⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm . Acesso em 30/9/2022.

⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;(Regulamento)(Vide Lei nº 12.527, de 2011)

Art. 37, § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

Art. 216, § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

⁶ BRASIL. Lei nº 12.527/2011, de 18/11/2011. “Lei de Acesso à Informação”. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm.

cessado; informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; informação relativa programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas e resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo.

Em relação a quem pode solicitar informações, a LAI prevê que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso aos órgãos e entidades abrangidos pela Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida, sendo que, para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. A Lei também veda quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público e estabelece que o serviço de busca e de fornecimento de informação é gratuito, salvo a possibilidade de cobrança exclusivamente do valor necessário ao ressarcimento dos custos dos serviços e dos materiais utilizados, quando o serviço de busca e de fornecimento da informação exigir reprodução de documentos.

Como a regra geral é a publicidade e o sigilo é a exceção, as hipóteses de restrição de acesso estão bem definidas na LAI e são admitidas no caso de informações submetidas a outras hipóteses legais de sigilo que não foram excluídas pela LAI (art. 22), de informações classificadas em grau reservado, secreto e ultrassecreto (art. 23), e de informações pessoais (art. 31).

A LAI foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012⁷, o qual marca o início da vigência da LAI, dado que houve *vacatio legis* de cento e oitenta dias, e que define os procedimentos operacionais para a consecução do acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal. Muito embora a LAI seja de abrangência nacional, o enfoque deste trabalho será na implementação no Poder Executivo Federal, dadas as limitações de tempo e dificuldades operacionais para analisar todos os aspectos das regulamentações e implementação em todos os Poderes e entes federativos.

⁷ BRASIL. Decreto nº 7.724/2012, de 16/5/2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em 30/9/2022.

Além das hipóteses de restrição de acesso previstas na LAI, o Decreto nº 7.724/2012 trouxe previsão de não atendimento de pedidos de acesso à informação genéricos, desproporcionais ou desarrazoados, ou, ainda, que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. Aqui não se trata de hipóteses legais de sigilo, mas de condições operacionais que podem inviabilizar o atendimento de pedidos que sejam incompreensíveis, muito volumosos e amplos, os quais exigem esforço relevante para o seu atendimento, em detrimento do atendimento de outras demandas de interesse da sociedade, ou pedidos cujo atendimento seja contrário ao interesse da própria sociedade.

Apesar de o Decreto não descrever as características que definem os pedidos genéricos, desproporcionais, desarrazoados ou que demandem trabalhos adicionais de análise e consolidação, a jurisprudência de aplicação da LAI no Executivo Federal pela Controladoria-Geral da União (CGU) possibilitou o desenvolvimento de conceitos, constantes no Manual Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal⁸, que orientam os órgãos e entidades quando da avaliação de um pedido dessa natureza:

Quadro 1. Características de pedidos genéricos, desproporcionais, desarrazoados e que demandam trabalhos adicionais de análise e consolidação.

Tipo de pedido e enquadramento legal no Decreto nº 7.724/2012	Características
Pedido genérico (art. 13, inciso I)	É aquele que não descreve de forma delimitada o objeto do pedido de acesso à informação, o que impossibilita a identificação e compreensão da solicitação. É um pedido que se caracteriza pelo seu aspecto generalizante, com ausência de dados importantes para a sua delimitação e seu atendimento.

⁸ BRASIL. *Manual Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. Controladoria-Geral da União, 4ª edição. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>. Acesso em 3/10/2022.

<p>Pedido desproporcional (art. 13, inciso II)</p>	<p>É aquele que pode comprometer significativamente a realização das atividades rotineiras da instituição requerida, acarretando prejuízo aos direitos de outros solicitantes. Quando o pedido é desproporcional, uma única demanda, em decorrência da sua dimensão, pode inviabilizar o trabalho de toda uma unidade do órgão ou da entidade pública por um período considerável. Entendido como o princípio da justa medida, meios e fins são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objetivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de 'medida' ou 'desmedida' para se alcançar um fim: pesar as desvantagens do meio em relação às vantagens do fim.</p>
<p>Pedido desarrazoado (art. 13, inciso II)</p>	<p>É aquele que não encontra amparo para a concessão do acesso solicitado nos objetivos da LAI e tampouco nos seus dispositivos legais, nem nas garantias fundamentais previstas na Constituição. É um pedido que se caracteriza pela desconformidade com o interesse público, segurança pública, celeridade e economicidade da Administração Pública. Importante ressaltar que não é possível caracterizar como desarrazoado o pedido avaliando-se a motivação do solicitante, visto que o parágrafo 3º do art. 10 da LAI veda expressamente essa possibilidade.</p>
<p>Pedido que exige trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade (art. 13, inciso III)</p>	<p>É aquele que ocorre quando o órgão ou a entidade pública possui as informações solicitadas, mas elas não estão dispostas nos moldes pretendidos pelo cidadão e o atendimento demandará atividades de coleta, agrupamento e análise de documentos, que não estão entre as competências da instituição. A produção da informação é possível, porém, terá impacto nas demais atividades desempenhadas pelo setor responsável.</p>

Fonte: elaboração própria.

Esses dispositivos do art. 13 do Decreto nº 7.724/2012 acabam por revelar uma importante questão relacionada ao exercício do direito de acesso à informação, que é a impossibilidade prática de se atender a todo e qualquer tipo de pedido, devido a várias circunstâncias possíveis, o que, de certa forma, sinaliza para a necessidade de um comportamento consciente do solicitante ao elaborar e apresentar um pedido à Administração Pública. Não restam dúvidas de que a LAI é dotada de muitos mecanismos que atuam em prol do exercício do direito constitucional pela sociedade, mas, na prática, muitas vezes, há uma certa incompatibilidade entre o que o cidadão deseja obter e a capacidade operacional dos órgãos e entidades em atender a essas demandas, que não pode ser ignorada.

O Decreto nº 7.724/2012 estabeleceu competências específicas à Controladoria-Geral da União, relativas à implementação e monitoramento da política de acesso à informação, incluindo o desenvolvimento de ferramentas, elaboração de relatórios, capacitação de agentes públicos e a conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação. A CGU também recebeu a competência legal, pela LAI, de atuar como 3ª instância recursal, em casos de negativa de acesso à informação, quando atua na solução de controvérsias sobre casos concretos de aplicação da Lei.

No exercício da competência de monitoramento do cumprimento da LAI, a CGU desenvolveu o Painel Lei de Acesso à Informação⁹, que disponibiliza informações sobre a quantidade de pedidos e recursos registrados, cumprimento de prazos, perfil dos solicitantes, omissões, transparência ativa, entre outros aspectos. A figura a seguir apresenta uma breve ideia da dimensão da execução da política de acesso à informação no Executivo Federal, desde 2012, quando a LAI entrou em vigor. Mais de um milhão de pedidos foram respondidos por diversos órgãos e entidades, com tempo médio de resposta de 14,83 dias.

Figura 1: Visão geral da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal 2012-2022.



Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação, dados em: 3/10/2022.

⁹ Painel Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em 3/10/2022.

Em 2022 a LAI completou 10 anos de vigência e é possível afirmar que a implementação da Política de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal foi bem-sucedida, especialmente diante dos indicadores de quantidade de pedidos, atendimentos, tempo médio de resposta, índice de omissões e outros. Todavia, há alguns pontos que demandam aprimoramentos, sejam de ordem normativa ou procedimental, e um desses pontos é a situação do solicitante frequente.

2.1.2. Solicitante frequente e o exercício do direito de acesso à informação

Conforme explicita o Manual Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal da CGU¹⁰, há um fenômeno recorrente na aplicação da legislação de acesso à informação em diversos países, inclusive no Brasil, que são os chamados solicitantes frequentes. Não há uma definição clara sobre o que é o solicitante frequente, visto que a LAI não traz esse conceito, tampouco seu Decreto regulamentador, assim como não estipula qualquer parâmetro ou limite, seja na quantidade de pedidos, na frequência permitida ou no volume de informações que cada cidadão pode solicitar cada vez que apresenta um pedido de acesso à informação.

Segundo o Manual, a palavra frequência traz a ideia de repetição, de algo que se reitera. A partir dessa orientação, apresentam-se duas realidades:

(1) o cidadão que reiteradamente realiza pedidos idênticos ou muito semelhantes;

(2) o cidadão que reiteradamente realiza pedidos diversos.

O Manual orienta que o exame dos pedidos de acesso de solicitantes frequentes deva ser realizado com imparcialidade e observando-se os princípios da impessoalidade e da finalidade preconizados pelo art. 37 da Constituição Federal, haja vista que se trata de um direito fundamental garantido ao cidadão. A autoridade respondente deverá buscar tratar cada solicitação objetivamente, atendendo às finalidades da LAI, sem qualquer discriminação motivada pelos reiterados pedidos de um mesmo cidadão. O foco, portanto, estará no pedido, e não na pessoa do solicitante.

Importante notar que não há um problema intrínseco ao fato de um mesmo solicitante fazer pedidos numerosos ou com muita frequência a determinado órgão ou entidade. O problema passa a se instalar quando há casos extremos, em que o

¹⁰ BRASIL. *Manual Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. Controladoria-Geral da União, 4ª edição. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>. Acesso em 3/10/2022.

exercício do direito de acesso à informação por solicitantes frequentes acaba por prejudicar o direito de outros cidadãos, em vista de onerar demasiadamente a Administração, que se mobiliza em prol de atender a esse solicitante, paralisando ou diminuindo os esforços dedicados a outras atividades também de interesse do público. Isso ocorre quando, por exemplo, além da frequência intensa, os pedidos são desproporcionais ou demandam trabalhos adicionais de análise e consolidação de informações ou, ainda, são genéricos e amplos.

Apesar de não existir um conceito estabelecido para definir o solicitante frequente, percebe-se que, para além da quantidade de pedidos, suas demandas se caracterizam por alguns aspectos:

- em geral, são pessoas que têm ou tiveram algum tipo de vínculo com o órgão ou entidade demandado;
- os pedidos estão relacionados a uma situação de conflito ou litígio entre as partes;
- os pedidos têm características de manifestações de ouvidoria, com conteúdo de reclamação, denúncia ou solicitação de providências, mescladas com solicitação de informação propriamente dita;
- os pedidos são volumosos e extensos, abrangendo grande quantidade de informações.

Nesse aspecto, as circunstâncias de não atendimento de pedidos prevista no art. 13 do Decreto nº 7.724/2012¹¹, apresentadas no tópico anterior, podem ser aplicáveis a situações em que os pedidos têm características claras de generalidade, desproporcionalidade, desarrazoabilidade ou de necessidade de trabalhos adicionais de tratamento de informações. Mas, nem sempre é esse o caso. O solicitante pode adotar uma estratégia de fracionar os pedidos, de modo que, individualmente, não seja possível caracterizar a aplicação do art. 13 do Decreto, apesar de, na prática, ser elevado o ônus de atendimento do conjunto das demandas. Em sede de apreciação de recurso em 3ª instância pela CGU, já houve casos em que restou comprovado esse ônus excessivo sobre um conjunto de demandas de um mesmo solicitante¹², mas

¹¹ Decreto nº 7.724/2012:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

¹² PARECER nº 680 de 22/05/2020, disponível em:

http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/21900000768202061_CGU.pdf#search=desproporcionalidade%20do%20conjunto%20de%20pedidos%20TipoDecisao%3A%22Indeferido%22

casos como esse são raros, visto que nem sempre são do mesmo requerente, ou estão relacionados a um mesmo objeto ou a uma mesma área responsável.

A orientação apresentada no Manual Aplicação da Lei de Acesso à Informação para lidar com esse tipo de situação, é que se atue buscando o esclarecimento e orientação do cidadão quanto ao regular exercício de seus direitos, tal como a boa gestão das práticas de acesso à informação. Quando se está diante de um solicitante frequente, deve-se, então, buscar soluções que atendam ao cidadão e ao Estado, em uma perspectiva bidirecional de tratamento da questão. Ou seja, em outras palavras e sob o enfoque que será tratado neste trabalho, deve-se trabalhar para que o comportamento do cidadão seja consciente e esteja adequado à melhor forma de exercer plenamente seu direito.

Além disso, uma alternativa que pode ser considerada para minimizar os custos operacionais decorrentes do atendimento a solicitantes frequentes é disponibilizar o máximo de informações em transparência ativa¹³, de modo que as informações mais demandas possam ser acessadas por qualquer pessoa, inclusive o solicitante. O Decreto nº 7.724/2012 define que é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, estabelecendo rol mínimo de informações que devem ser divulgadas, em seu art. 7º,

[%20OrgaoVinculado%3A%22MAPA%20%E2%80%93%20Minist%C3%A9rio%20da%20Agricultura%20e%20Pecu%C3%A1ria%20e%20Abastecimento%22](#). Acesso em 3/10/2022.

¹³ Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

§ 2º Serão disponibilizados nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República:

(...)

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia; (Redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019)

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015)

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; e (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015)

IX - programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

(...)

§ 3º, ficando a critério de cada órgão ou entidade incluir outras informações, de acordo com sua realidade específica.

2.1.3. Consequências de solicitações excessivas na rotina da Administração Pública

Como dito no tópico anterior, o problema relacionado ao solicitante frequente não está situado na quantidade ou frequência dos pedidos em si, mas no impacto que o atendimento das solicitações causa na prática, trazendo prejuízos consideráveis nas demais atividades realizadas e causando prejuízos aos direitos de outros cidadãos.

Em decorrência do disposto expressamente na LAI, em seu art. 5º, é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação e franqueá-la mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Portanto, não há qualquer justificativa para o não atendimento à demanda dos cidadãos, mesmo que sejam os solicitantes frequentes. Ocorre que os recursos e capacidades que a Administração Pública possui e destina para garantir o pleno exercício do direito de acesso à informação não são ilimitados, assim como ocorre no tratamento de qualquer outra temática de interesse público coletivo.

Para viabilizar o atendimento dos pedidos de informação, cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal tem o seu Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que é a unidade responsável por receber o pedido, coordenar o tratamento interno e emitir resposta ao cidadão. Devido à experiência acumulada no atendimento aos pedidos de acesso à informação desde que a LAI entrou em vigor, é possível que uma parte dos pedidos recebidos pelo SIC seja por ele mesmo tratada e respondida, o que agiliza o atendimento ao cidadão e não onera as demais áreas. Entretanto, é impossível que o SIC detenha todo o conhecimento necessário para responder adequadamente a todas as demandas apresentadas ao seu respectivo órgão ou entidade, então, o caminho mais comum é que as áreas técnicas responsáveis pela produção e guarda da informação sejam acionadas para analisar e emitir resposta ao pedido.

Essas áreas técnicas, diferentemente do que ocorre com o SIC, não têm dedicação exclusiva ao atendimento da LAI. Pelo contrário, elas têm suas obrigações estabelecidas em decorrência das competências regimentalmente definidas, as quais igualmente devem ser cumpridas. Então, quando um solicitante frequente demanda insistentemente informações que são afetas a um mesmo setor ou departamento, a principal consequência é que, muito possivelmente, estará retirando ou prejudicando direitos de outros cidadãos, visto que os recursos disponíveis são escassos e limitados e as demandas são crescentes.

Qual então deve ser o limite a ser considerado para resolver essa equação, em que se deve garantir o pleno direito de acesso à informação a todo e qualquer solicitante, sem, no entanto, prejudicar o exercício de outros direitos pelos demais cidadãos?

2.2. Revisão Bibliográfica

2.2.1. A economia comportamental na análise econômica do direito

Segundo Becker (1978)¹⁴, o que melhor distingue a análise econômica de outras disciplinas do campo das ciências sociais não é a matéria de interesse, mas sim, a abordagem. Muitos tipos de comportamento se encaixam nos tópicos de interesse de diferentes disciplinas, como sociologia, antropologia, economia, história ou política. Porém, em sua visão, a abordagem econômica é unicamente poderosa porque integra uma grande variedade de comportamentos humanos.

Becker afirma, então, que a análise econômica compreende e é aplicável a todo tipo de comportamento humano, seja o comportamento envolvendo recursos financeiros, decisões recorrentes ou pontuais, grandes ou pequenas, fins emocionais ou racionais, pessoas ricas ou pobres, adultos ou crianças, pessoas brilhantes ou estúpidas, pacientes ou terapeutas, empresários ou políticos, professores ou estudantes. A aplicação da análise econômica aqui concebida é tão extensa quanto o escopo do estudo da economia, que enfatiza a questão dos recursos escassos e limitados para atingir fins que competem entre si, e que faz com que os indivíduos procurem sempre maximizar sua utilidade em cada decisão a ser tomada.

Como exemplo, Becker cita a decisão sobre casamento. De acordo com a análise econômica, uma pessoa decide se casar quando a utilidade esperada com o casamento excede aquela esperada por se manter solteira, ou por continuar buscando um par mais adequado. No mesmo sentido, a pessoa casada decide terminar seu casamento quando a utilidade esperada por se tornar solteira ou por se casar com outra pessoa excede as perdas advindas da separação, incluindo as perdas com a separação dos filhos, divisão de bens, taxas legais e outras tantas.

O autor acrescenta, entretanto, que muitas variáveis não econômicas são necessárias para entender o comportamento humano, tais como contribuições de sociólogos, psicólogos, historiadores, antropólogos, cientistas políticos, advogados. Em que pese Becker entenda que a análise econômica oferece um arcabouço muito útil para entender todo tipo de comportamento humano, isso não significa que diminua a importância da contribuição de outras ciências sociais, ou que sugira que a economia seja mais importante. O centro do seu argumento é que o comportamento humano não é compartimentalizado, e às vezes é baseado em maximização de utilidade, às vezes não, às vezes motivado por preferências estáveis, às vezes mais voláteis, às vezes resultante de um acúmulo de informações, às vezes não. Em vez disso, para Becker todo comportamento humano pode ser visto como o envolvimento de vários participantes que maximizam sua utilidade a partir de um conjunto estável

¹⁴ BECKER, Gary S. *The economic approach to human Behavior*. The University of Chicago Press. Chicago and London, 1990. Paperback edition 1978. Pg. 3-14.

de preferências e acumulam uma quantidade ótima de informações e outros recursos, em uma variedade de mercados.

Posteriormente, e considerando essa definição de Becker, Sunstein, Jolls e Thaler (1998)¹⁵ explicam que a tarefa da análise econômica do direito é determinar as implicações desse comportamento racional maximizador dentro e fora dos mercados, e para os mercados e outras instituições, na medida de sua relevância para a lei. Apesar de algumas das aplicações da análise econômica de Becker serem controversas, a abordagem geral está subjacente a uma ampla gama de trabalhos na análise econômica do direito.

Os autores afirmam que o estudo do comportamento na análise econômica do direito objetiva explorar as implicações do comportamento humano real (não hipotético) para a lei. Como as pessoas reais diferem do *homo economicus*, que é racional e maximizador de utilidade? Descrevem as diferenças enfatizando três importantes “limites” do comportamento humano, que provocam questionamentos sobre as ideias centrais de maximização da utilidade, que são as preferências estáveis, expectativas racionais e processamento ideal de informações. As pessoas, de modo geral, exibem uma racionalidade limitada, autocontrole limitado e interesse próprio limitado.

A racionalidade limitada se refere ao fato de que as habilidades cognitivas humanas não são infinitas, sendo as habilidades de registro limitadas e com grandes falhas de memória. Para lidar com isso, as pessoas criam formas racionais de lidar com sua própria limitação cognitiva, minimizando a soma dos custos de decisão e de erros, por exemplo, fazendo listas, criando atalhos mentais e regras de ouro. Mas, mesmo com esses remédios, o comportamento humano difere em muitos aspectos daquele previsto pelo modelo econômico padrão de racionalidade ilimitada. Mesmo quando o uso de atalhos é racional – porque economiza tempo de pensamento – pode produzir erros previsíveis.

O segundo limite apresentado por Sunstein, Jolls e Thaler é o autocontrole limitado, que se refere ao fato de que os seres humanos frequentemente executam ações que sabem que estão em conflito com seus objetivos de longo prazo. Citam como exemplo o caso de fumantes que dizem que preferiam não fumar e muitos deles pagam para ingressar em programas ou para obter remédios que podem ajudá-las a parar de fumar. Reconhecendo que tem força de vontade limitada, as pessoas definem e seguem passos para mitigar possíveis efeitos dessa limitação.

O terceiro ponto defendido pelos autores diz respeito ao interesse próprio limitado, que se refere a um fato importante sobre a função utilidade da maioria das pessoas, qual seja, o de que as pessoas geralmente se importam, ou agem como se se importassem, com os outros, mesmo estranhos, em algumas circunstâncias. Não

¹⁵ SUNSTEIN, Cass R., JOLLS, Christine & THALER, Richard H.. *A Behavioral Approach to Law and Economics*. Coase-Sandor Institute for Law & Economics. Working Paper No. 55, 1998.

se trata de altruísmo, mas que as pessoas se preocupam em ser tratadas de forma justa e querem tratar os outros de forma justa se esses outros estão se comportando de maneira justa. Como resultado, os agentes em um modelo econômico comportamental são mais agradáveis e (quando eles não são tratados de forma justa) mais rancorosos do que os agentes postulados pela teoria neoclássica.

O objetivo dos autores é demonstrar como a internalização desses entendimentos sobre o comportamento humano se relaciona com a operação real e com uma possível melhoria de um sistema jurídico. Quando cada limitação entra em ação? De modo geral, erros de julgamento ocorrem sempre que os atores no sistema jurídico são chamados a avaliar a probabilidade de um evento incerto, já a racionalidade limitada relacionada ao comportamento de tomada de decisão ocorrerá sempre que os atores estão avaliando resultados. O autocontrole limitado é geralmente mais relevante quando as decisões têm consequências ao longo do tempo, ou seja, os benefícios são imediatos e os custos são diferidos. O interesse próprio limitado é geralmente relevante em situações em que uma parte se desviou substancialmente de uma conduta que seria usual ou ordinária de acordo com as circunstâncias, em tal caso, a outra parte frequentemente estará disposta a incorrer em custos financeiros para punir o comportamento injusto.

Sunstein, Jolls e Thaler destacam que essas três limitações não constituem uma descrição completa do comportamento humano em toda sua complexidade. O objetivo é desenhar uma abordagem ampla o suficiente para gerar previsibilidade em uma variedade de contextos, mas não tão ampla de forma que tais previsões estejam frequentemente incorretas. Muitas características do comportamento não enfatizadas pelo modelo dos autores podem exercer papel importante para explicar específicas formas de comportamento relevantes para a lei.

Há também a questão das heurísticas e vieses que impactam no processo de decisão e julgamento dos indivíduos sob situações de incerteza ou de complexidade. Segundo Goulart (2022)¹⁶, as heurísticas são atalhos mentais, cognitivos, regras práticas ou de "ouro" que as pessoas utilizam para resolver de forma satisfatória um problema ou para realizar escolhas, baseando-se em um conjunto limitado de informações. Esses atalhos mentais existem para fazer com que a tomada de decisão aconteça mais rápido e de maneira satisfatória, reduzindo os esforços durante o processamento de escolhas. Os vieses cognitivos, por sua vez, correspondem à ocorrência de desvios sistemáticos no processo de tomada de decisão por conta da utilização de atalhos mentais. As heurísticas e os vieses cognitivos podem ser considerados benefícios na medida em que ajudam o indivíduo a tomar decisões rápidas e muitas vezes eficientes. No entanto, a presença de tais atalhos cognitivos pode levar à realização de uma escolha equivocada ou, dentre as possíveis, a que

¹⁶ GOULART, Bianca Bez. *Segundo roteiro de estudo – Disciplina Análise Econômica do Processo Judicial/Administrativo – Especialização em AED*. Instituto Serzedello Correa do Tribunal de Contas da União, 2022.

não se relevaria a melhor opção, especialmente pela perspectiva do modelo da escolha racional.

Tversky e Kahneman (1974)¹⁷ descrevem três heurísticas que são empregadas pelas pessoas para avaliar probabilidades e prever resultados: representatividade, disponibilidade, e ajuste e ancoragem.

A heurística da representatividade diz respeito a quando as probabilidades de ocorrência de uma situação são avaliadas pelo grau em que A é representativo de B, ou seja, pelo grau ao qual A se assemelha a B. Por exemplo, quando A é altamente representativo de B, a probabilidade de A ser originado de B é julgada alta; por outro lado, se A não é similar a B, a probabilidade de que A seja originado de B é julgada baixa. Essa abordagem leva a sérios erros porque a similaridade, ou representatividade, não é influenciada por muitos fatores que deveriam afetar o julgamento, como por exemplo, a probabilidade anterior ou taxa base de frequência dos resultados, o tamanho da amostra aplicada, os equívocos de extrapolação de resultados de pequenas amostras para qualquer tipo de resultado, a insensibilidade à previsibilidade decorrente de evidências disponíveis sobre determinada situação.

A heurística da disponibilidade ocorre em situações em que as pessoas avaliam a frequência de uma classe ou probabilidade de um evento pela facilidade com que as ocorrências vêm à mente, por exemplo, quando se avalia o risco de ataque cardíaco entre pessoas de meia-idade, lembrando-se de tais ocorrências entre conhecidos. A disponibilidade é uma pista útil para avaliar a frequência ou probabilidade, porque eventos de maior escala ou proporção são lembrados mais rápido do que os de menor frequência. No entanto, a disponibilidade é aliada a outros fatores além da frequência e probabilidade e, conseqüentemente, a confiança na disponibilidade leva a vieses previsíveis, tais como o da facilidade de recuperação, o devido a efetividade de um conjunto de pesquisa, o da imaginação, o efeito da correlação ilusória.

A heurística do ajuste e ancoragem ocorre quando as pessoas fazem estimativas tomando como ponto de partida um valor inicial que é ajustado para se atingir uma resposta final. O valor inicial, ou ponto de partida, pode ser sugerido pela formulação do problema ou pode ser o resultado de um cálculo parcial. Em ambos os casos, os ajustes são normalmente insuficientes. Ou seja, diferentes pontos de partida produzem estimativas diferentes, que são tendenciosas para os valores iniciais, o que Tversky e Kahneman chamam de fenômeno da ancoragem. A ancoragem ocorre não apenas quando o ponto de partida é dado à pessoa, mas também quando ela fundamenta sua estimativa sobre resultados incompletos.

¹⁷ TVERSKY, Amos e KAHNEMAN Daniel. *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. *Science*, New Series, Vol. 185, No. 4157. (Sep. 27, 1974), pp. 1124-1131.

Ainda sobre a forma como as pessoas realmente tomam suas decisões, Kahneman (2011)¹⁸ apresenta dois modos de pensamento, os quais chama de Sistema 1 e Sistema 2. O Sistema 1 opera automática e rapidamente, com pouco ou nenhum esforço e sem possibilidade de controle, pois é involuntário. O Sistema 2 aloca atenção em atividades que demandam esforço mental, incluindo cálculos complexos, e suas operações são frequentemente associadas com experiências subjetivas de agência, escolha e concentração.

A divisão de trabalho entre os sistemas 1 e 2 é altamente eficiente: minimiza esforços e otimiza performance. O arranjo funciona bem na maioria do tempo porque o Sistema 1 é geralmente muito bom no que faz, seus modelos de situações familiares são precisos, assim como suas previsões de curto prazo, e suas reações iniciais aos desafios são rápidas e geralmente apropriadas. O Sistema 1 tem vieses, todavia, erros sistemáticos aos quais está propenso ocorrerem em circunstâncias específicas. Uma limitação desse Sistema é que ele não pode ser desligado.

Uma das tarefas do Sistema 2, portanto, é controlar os impulsos do Sistema 1, ou seja, o Sistema 2 está a cargo do autocontrole. O Sistema 1 pode induzir a ilusões, inclusive cognitivas, a respeito das quais o Sistema 2 tem a função de reconhecer e aconselhar a não acreditar ou agir com base nelas. Kahneman coloca uma questão que frequentemente surge sobre as ilusões cognitivas, sobre se elas realmente podem ser superadas. Como o Sistema 1 opera automaticamente e não pode ser desligado pela vontade da pessoa, erros do pensamento intuitivo são difíceis de prever e vieses não podem ser evitados, porque o Sistema 2 talvez não tenha pistas para entender o erro. Mesmo quando pistas estão disponíveis, os erros somente podem ser prevenidos mediante aprimorada e esforçada atividade de monitoramento do Sistema 2, o que seria muito custoso para o indivíduo, questionar constantemente seu próprio pensamento. O melhor que se pode fazer, segundo o autor, é estabelecer o compromisso de aprender a reconhecer situações em que erros são prováveis e tentar duramente evitar erros significativos. Sua premissa, no entanto, é de que é mais fácil reconhecer os erros de outras pessoas do que os seus próprios.

Kahneman destaca que é bem estabelecida a proposição de que tanto o autocontrole quanto o esforço cognitivo são formas de trabalho mental. Pessoas que estão cognitivamente ocupadas são mais propensas a fazer escolhas egoístas, usar linguagem sexista e fazer julgamentos superficiais em situações sociais, pois quando o Sistema 2 está ocupado, o Sistema 1 tem mais influência no comportamento. Uma das principais funções do Sistema 2 é monitorar e controlar pensamentos e ações sugeridas pelo Sistema 1, permitindo que algumas se expressem diretamente no comportamento e suprimindo ou modificando outras. No entanto, evidências demonstram que atividades que impõem alta demanda no Sistema 2 requerem autocontrole, e o exercício do autocontrole é desgastante e não prazeroso.

¹⁸ KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. Farrar Straus Girou, 2011.

O autor descreve alguns experimentos que avaliaram o comportamento das pessoas e evidenciaram a forma como a maioria toma suas decisões, simplificando ou tomando atalhos mentais, para evitar ou adiar o desgaste decorrente do uso da racionalidade e do autocontrole. Muitas pessoas têm excesso de confiança e tendem a colocar muita fé em sua intuição, na medida em que percebem o esforço cognitivo uma atividade não prazerosa e evitável. Quando as pessoas acreditam que uma conclusão é verdadeira, elas são muito propensas a acreditar em argumentos que surgem para dar suporte a essa conclusão, mesmo quando esses argumentos soam estranhos. Se o Sistema 1 está envolvido, a conclusão vem primeiro e os argumentos, depois.

Não há limites quanto ao número de questões que uma pessoa pode responder. O Sistema 2 recebe ou gera questões e, em ambos os casos, dirige a atenção e procura memórias para encontrar as respostas. O Sistema 1 opera de forma diferente, continuamente monitora o que está acontecendo fora e dentro da mente, e continuamente gera avaliações sobre vários aspectos da situação sem uma intenção específica e com pouco ou nenhum esforço. Essas avaliações básicas desempenham um importante papel no julgamento intuitivo, porque são facilmente substituídas por questões mais difíceis e esta é a ideia essencial das heurísticas e vieses cognitivos.

O autor aponta que há uma difícil relação entre nossa mente e as estatísticas. O Sistema 1 é altamente adepto de uma forma de pensar: ele automaticamente e com o menor esforço possível identifica conexões causais entre eventos, às vezes mesmo quando a conexão não existe ou é falsa. Então, há uma tendência em considerar o resultado de pequenas amostras como suficientes para explicar determinada situação. O problema é que, estatisticamente, resultados extremos, tanto altos como baixos, são mais prováveis de serem encontrados em pequenas do que em grandes amostras e é sabido que os resultados de grandes amostras merecem mais confiança. Entretanto, existe a crença na “Lei dos pequenos números”, pela qual a lei dos grandes números se aplica também aos pequenos números, e que é uma manifestação de um viés generalizado que favorece a certeza em vez da dúvida. O Sistema 1 não é propenso a dúvidas, ele suprime ambiguidade e espontaneamente constrói histórias as mais coerentes possíveis e, a menos que a mensagem seja imediatamente negada, as associações que ele evoca serão espalhadas como se fossem verdadeiras. O Sistema 2 é capaz de duvidar, pois ele pode manter possibilidades incompatíveis ao mesmo tempo. Todavia, sustentar a dúvida é bem mais trabalhoso do que crer na certeza.

A crença exagerada nas pequenas amostras é apenas um exemplo de uma ilusão mais generalizada: a de que as pessoas prestam mais atenção ao conteúdo de mensagens do que às informações sobre a sua confiabilidade e cujo resultado se manifesta por meio de uma visão do mundo ao nosso redor que é mais simples e mais coerentes do que os dados justificam. Nas palavras do autor, pular para as conclusões é um esporte mais seguro no mundo da imaginação do que é na realidade.

Mais recentemente, Kahneman, Sibony e Sunstein (2021)¹⁹ apresentam um novo elemento que afeta a capacidade de julgamento das pessoas: o ruído, definido como uma indesejada variabilidade de julgamentos, que está presente em grande parte dos processos decisórios. O foco da abordagem dos autores nessa obra são os julgamentos profissionais, porque eles têm sido extensivamente estudados e porque sua qualidade tem um grande impacto na vida de todos nós, mas o aprendizado obtido nos estudos pode ser aplicado aos julgamentos que as pessoas fazem em outras partes de suas vidas.

O ruído consiste em uma variabilidade em julgamentos que deveriam ser idênticos. Os autores utilizam o termo ruído sistêmico para definir o ruído observado em organizações que empregam profissionais intercambiáveis para tomar decisões, tais como diferentes juízes impondo penas criminais ou seguradores em uma companhia de seguro. Ressaltam que a variabilidade, por si só, não é problemática em certos julgamentos, inclusive, é desejada, visto que a diversidade de opiniões é essencial para a geração de ideias e opções. O problema do ruído ocorre em situações onde o julgamento deveria ser o mesmo, como, por exemplo, no caso de dois médicos que dão a uma mesma pessoa diagnósticos diferentes, pois ao menos um deles está errado. Os estudos conduzidos pelos autores, no entanto, demonstram que onde quer que haja julgamento, há ruído, e este é muito mais frequente do que se imagina e, conseqüentemente, causa muitos danos. É injusto que para situações similares pessoas sejam tratadas de forma diferente e um sistema no qual julgamentos profissionais são vistos como inconsistentes, perde credibilidade.

O ruído sistêmico pode ser dividido em dois aspectos: nível de ruído e padrão de ruído. O nível de ruído é a variação na média de julgamentos feitos por indivíduos diferentes e é uma importante fonte de erro, assim como um importante alvo para intervenções que objetivam a redução do ruído. Já o padrão de ruído ocorre quando o mesmo indivíduo difere em suas visões sobre casos idênticos, sendo sua fonte as diferenças pessoais e idiossincráticas de respostas do decisor. Algumas dessas diferenças refletem princípios ou valores que os indivíduos seguem, seja conscientemente ou não. Ou seja, o padrão de ruído estável reflete o caráter único dos julgadores: suas respostas aos casos são tão individuais quanto suas personalidades.

Abordando os vieses psicológicos, os autores afirmam que estes são também uma fonte de erro sistemático e, menos óbvio, são uma fonte de ruído. Isso ocorre quando os vieses não são compartilhados por todos os julgadores, quando estão presentes em diferentes graus e quando seus efeitos dependem de circunstâncias estranhas. Porém, as discussões e estudos sobre vieses são muito mais comuns e mais evidentes do que sobre o ruído. O viés possui um tipo de carisma explanatório que o ruído não tem, visto que somente uma visão estatística do mundo nos permite

¹⁹ KAHNEMAN, Daniel, SIBONY Olivier, e SUNSTEIN, Cass R. *Noise: a flaw in human judgment*. Little, Brown Spark, Hachette Book group. 2021.

ver o ruído e a ausência de um pensamento estatístico sobre nossas intuições é uma das razões pelas quais os vieses recebem muito mais atenção.

A infinita variedade de backgrounds, personalidades e experiências que fazem cada um de nós um ser único é o que também torna o ruído inevitável. Uma estratégia para reduzir erros – sejam vieses, sejam ruídos – é o desviesamento, detectando vieses em tempo real, designando um observador de decisões para identificar sinais de vieses. A principal sugestão dos autores para reduzir o ruído nos julgamentos é a higiene de decisão, termo escolhido porque, assim como a higiene da saúde, é preventiva contra um inimigo não identificado, como, por exemplo, lavar as mãos para prevenir patologias desconhecidas. Da mesma forma, a higiene de decisão prevenirá erros sem conhecer quais são eles, tarefa que é pouco glamourosa e menos animadora quanto vencer a luta contra vieses previsíveis, mas que vale a pena.

Kahneman, Sibony e Sunstein recapitulam então os seis princípios que definem a higiene de decisão, os quais serão resumidamente apresentados a seguir:

- 1) O objetivo do julgamento é a precisão, não a expressão individual;
- 2) Pense estatisticamente e adote a visão de fora;
- 3) Estruture os julgamentos em diversas tarefas independentes;
- 4) Resista a intuições prematuras;
- 5) Obtenha julgamentos independentes de múltiplos juízes, depois considere agregá-los; e
- 6) Prefira julgamentos relativos e escalas relativas.

Claro que a batalha contra o ruído não é a única consideração para os tomadores de decisão e organizações e o custo para eliminar o ruído pode ser muito alto. Por exemplo, uma escola poderia eliminar o ruído nas notas contratando cinco professores para ler cada um dos relatórios de notas de cada professor, mas isso não seria justificável. Portanto, algum ruído será inevitável na prática, um necessário efeito colateral de um sistema que dá a cada caso uma consideração individualizada. Em alguma medida, o ruído pode até ser desejável, se a variação criada permite uma adaptação do sistema ao longo do tempo.

Apesar da importância desses estudos para as ciências econômicas, afinal, entre os autores aqui citados temos três ganhadores de prêmios Nobel – Gary Becker (Economia, 1992), Daniel Kahneman (Economia, 2002), Richard Thaler (Economia, 2017) – há outro ponto de vista, abordado, por exemplo, por Kaplow e Shavell (2002)²⁰, sobre a questão de que muitos observadores, e particularmente os não

²⁰ KAPLOW, Louis e SHAVELL, Steven. *Handbook of Public Economics, Volume 3*. Edited by A.J Auerbach and M. Feldstein. Harvard Law School and National Bureau of Economic Research. 2002© Elsevier Science B. V. Pgs. 1761-1764.

economistas, veem a análise econômica do direito com ceticismo. Muitas vezes se afirma que os indivíduos e as empresas não respondem racionalmente às regras jurídicas como maximizadores de seu bem-estar e, às vezes, essa crítica à abordagem da economia convencional acaba por levar à rejeição total do uso de modelos. Essa visão extrema reflete uma falha em apreciar o papel de simplificar suposições e, conseqüentemente, pode ser largamente descartada. Frequentemente, porém, a crítica limita-se a contextos, por exemplo quando se afirma que as decisões de cometer crimes não são governadas pelas suposições usuais dos economistas. Em última análise, tais críticas levantam questões que só podem ser respondidas pela investigação empírica.

Segundo os autores, os críticos sugerem também que, ao prever o comportamento dos indivíduos, certas hipóteses padrão deveriam ser modificadas. Por exemplo, ao prever o cumprimento de uma lei, a suposição de que as preferências sejam tomadas como dadas seria inadequada se a regra legal mudasse as preferências das pessoas. Além disso, as leis podem enquadrar a compreensão dos problemas dos indivíduos, o que pode afetar suas avaliações de probabilidade ou a disposição para cumpri-las.

2.2.2. Nudge: conceito e aplicação

Thaler e Sunstein (2019)²¹ definem nudge como um estímulo, um empurrãozinho, um cutucão. É qualquer aspecto da arquitetura de escolhas capaz de mudar o comportamento das pessoas de forma previsível sem vetar qualquer opção e sem nenhuma mudança significativa em seus incentivos econômicos. O nudge não é uma ordem e para ser considerado, deve ser barato e fácil de evitar.

Com base em evidências decorrentes de diversos experimentos realizados pelas ciências sociais, conforme explorado no tópico anterior, percebe-se que, em muitos casos, as pessoas tomam decisões muito ruins, que não tomariam se estivessem prestando atenção e se tivessem todas as informações necessárias, capacidades cognitivas ilimitadas e total autocontrole. Nesse cenário, surge o que os autores denominam de arquiteto de escolhas, que tem a responsabilidade de organizar o contexto no qual as pessoas tomam decisões, seja de forma consciente ou inconsciente. Muitas pessoas reais são arquitetos de escolhas e nem se dão conta disso.

A ideia do arquiteto de escolhas está fundamentada no novo movimento que Thaler e Sunstein denominam de paternalismo libertário. O lado libertário se encontra na convicção de que as pessoas devem ter liberdade para fazer o que quiserem, inclusive recusar acordos desvantajosos. Os paternalistas libertários prezam pela liberdade de escolha e querem que cada vez mais pessoas sigam seu próprio caminho

²¹ THALER, Richard H. e SUNSTEIN, Cass R. Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Tradução: Ângelo Lessa. 1ª edição – Rio de Janeiro – Objetiva, 2019.

e não impor obstáculos. O lado paternalista se encontra na ideia de que os arquitetos de escolhas têm toda a legitimidade para tentar influenciar o comportamento das pessoas, desde que seja para tornar a vida delas mais longa, mais saudável e melhor.

O paternalismo libertário é um tipo de paternalismo relativamente brando, fraco e não intrusivo, pois não cria impedimentos ou obstáculos às escolhas. Ainda assim, a abordagem recomendada pelos autores é considerada paternalista, pois os arquitetos de escolhas, sejam elas públicas ou privadas, não estão apenas identificando ou colocando em prática as decisões que esperam que as pessoas tomem, na verdade, estão, conscientemente, induzindo as pessoas a seguir caminhos que melhorarão sua vida, ou seja, estão dando um nudge.

Quem é contra o paternalismo muitas vezes argumenta que os seres humanos fazem excelentes escolhas, ou, mesmo que não excelentes, muito melhores do que qualquer outra pessoa faria por elas. Esse argumento se baseia no conceito do homo economicus, que diz que cada indivíduo sempre pensa e toma decisões de forma correta e, portanto, se enquadra na imagem teórica de ser humano criada por economistas. Como tratado no tópico anterior deste trabalho, muitos autores se dedicaram ao estudo do comportamento na análise econômica do direito com o objetivo de explorar as implicações do comportamento humano real (não hipotético) no processo de tomada de decisões, ou seja, como as pessoas reais diferem do homo economicus.

O comportamento humano real é influenciado por limitações, heurísticas e vieses, que muitas vezes comprometem a tomada de decisão de forma inconsciente. Os arquitetos de escolhas podem melhorar a vida das pessoas concebendo ambientes favoráveis para o usuário e, como não deve haver qualquer restrição nas alternativas à disposição de quem vai tomar a decisão, o risco de arquiteturas incoerentes ou até corrompidas acaba sendo reduzido, sendo a liberdade de escolha a melhor salvaguarda contra uma má arquitetura de escolhas.

Sobre o comportamento humano na tomada de decisões, Thaler e Sunstein abordam a questão de que a maioria das pessoas é muito ocupada, tem a vida complicada e não podem gastar todo o tempo pensando e analisando tudo. Por isso, criamos regras gerais, que são rápidas e úteis e facilitam os julgamentos, mas também podem nos levar a vieses sistemáticos, tal como Tversky e Kahneman exploraram em seus estudos, apresentados no tópico anterior. O processo de tomada de decisão e julgamento é, na verdade, muito influenciado pelas heurísticas e vieses e pela interação dos Sistemas 1 (automático) e Sistema 2 (reflexivo). Além das heurísticas da ancoragem e ajuste, disponibilidade e representatividade, Thaler e Sunstein tratam também do otimismo e excesso de confiança, como uma característica generalizada da vida humana; da aversão à perda, que é percebida como a tristeza de perder algo sendo duas vezes maior que a felicidade de ganhar a mesma coisa; do viés do status quo, como a tendência que as pessoas têm de se manter em sua situação atual; e do

enquadramento, como a ideia de que as decisões dependem, em parte, da forma como os problemas são apresentados.

Outro aspecto do comportamento humano detalhado por Thaler e Sunstein é o comportamento de manada, explicado pelo fato de que os humanos são frequentemente influenciados por outros humanos. No contexto de aplicação de nudges, é importante compreender como e por que as influências sociais funcionam, porque a maioria das pessoas aprende com as outras, o que é bom, mas muitas das nossas ideias mais equivocadas também são transmitidas por outros. Quando as influências sociais fazem as pessoas adotarem crenças falsas ou tendenciosas, um nudge pode ajudá-las.

Os autores agrupam as influências sociais em duas categorias básicas. A primeira envolve informações: se muitas pessoas fazem ou pensam algo, suas ações e pensamentos transmitem informações sobre o que seria mais conveniente fazer ou pensar. A segunda envolve pressão social: se você se importa com o que outros pensam ao seu respeito, talvez acabe seguindo a multidão para evitar sua ira ou cair nas graças dela. Experimentos conduzidos em 1950 pelo psicólogo Solomon Asch mostraram uma característica universal da humanidade, que é a necessidade de conformidade com as opiniões e visões externalizadas por um determinado grupo do qual a pessoa faz parte, ainda que temporariamente. Às vezes as pessoas ignoram as evidências captadas pelos próprios sentidos, seja por causa das informações transmitidas pelas respostas das outras pessoas, seja pela pressão social e o desejo de evitar a desaprovação do grupo, especialmente quando sabem que os outros vão descobrir o que elas dizem.

Muitos grupos se deixam influenciar pelo “conservadorismo coletivo”, que é a tendência de se manter fiel a padrões estabelecidos, mesmo quando é necessário usar novos. Um problema importante em relação a isso é a “ignorância pluralística”, ou seja, o desconhecimento de todos, ou de grande parte do grupo, sobre o que as outras pessoas pensam. Somos capazes de adotar uma prática ou seguir uma tradição não porque gostamos ou mesmo porque a consideramos defensável, mas, basicamente, porque achamos que as outras pessoas aprovam. Uma questão que surge é se os arquitetos de escolha podem se aproveitar desse fato para instigar os indivíduos a tomarem decisões melhores.

Como as pessoas se esforçam muito para se adequar às normas e tendências sociais, em parte porque pensam que os outros estão prestando atenção no que elas fazem, elas de fato tendem a se adequar ao que os outros esperam delas. Surgem então os nudges sociais, que podem ser intencionais ou não, mas que costumam ser usados de forma estratégica, por exemplo, por anunciantes, que têm plena consciência de seu poder. Sempre que podem enfatizam que seu produto é o “preferido pela maioria das pessoas”, ou que “cada vez mais pessoas” estão parando de usar outras marcas e passando a usar o seu produto, tentando influenciar os consumidores dizendo o que a maioria da população está fazendo.

A ideia geral é clara, segundo Thaler e Sunstein, se os arquitetos de escolha querem mudar comportamentos com nudges, podem apenas informar às pessoas o que as outras estão fazendo. Às vezes as práticas alheias são surpreendentes e, por isso, afetam profundamente as outras pessoas. É possível fomentar comportamentos tanto desejáveis quanto indesejáveis, pelo menos até certo ponto, apenas chamando a atenção da população para que os outros estão fazendo.

Ainda no que diz respeito à atenção que as pessoas prestam no que os outros pensam e fazem, os autores tratam do poder do “priming”, ou pré-ativação, que se refere ao funcionamento misterioso do sistema automático do cérebro, a respeito do qual pesquisas apontam que influências sutis podem aumentar a facilidade com que determinada informação chega à mente. Cientistas sociais chegaram à conclusão de que podem estimular as pessoas a apresentar certos comportamentos apenas oferecendo a elas dicas simples e aparentemente irrelevantes sobre algo. Esse estímulo da pré-ativação, juntamente com os estímulos da informação e da pressão do grupo, pode ser facilmente utilizado por agentes públicos ou privados para influenciar a população.

Considerando a forma como as pessoas tomam decisões, às vezes realizando proezas fantásticas, às vezes cometendo erros ridículos, Thaler e Sunstein concluem, então, que as pessoas precisam de nudges para tomar decisões difíceis e pouco frequentes, cujo feedback não é sentido imediatamente, e também quando não conseguem traduzir determinados aspectos da situação em termos fáceis de compreender. Cabe ao arquiteto de escolhas decidir como projetar o ambiente de escolha, que tipo de influências vai exercer e o nível de sutileza dos nudges, considerando aspectos como os seguintes:

- Benefícios agora, custos depois: quando as pessoas precisam tomar decisões que testam sua capacidade de autocontrole, surgem alguns problemas previsíveis, que são mais prováveis de ocorrer quando as decisões e suas consequências estão separadas no tempo. Exemplo: praticar exercícios, seguir uma dieta (os custos são imediatos, mas os benefícios demoram a aparecer).
- Grau de dificuldade: muitos problemas na vida são bem difíceis de resolver e com frequência não dispomos de tecnologias simples para ajudar, tal como recorremos a uma planilha, manual ou corretor ortográfico para dirimir dúvidas ou elaborar soluções para questões cotidianas.
- Frequência: não há como praticar grande parte das decisões mais importantes da vida, em geral, quanto mais está em jogo, menos podemos praticar. Exemplo: casamento, escolha da profissão.
- Feedback: nem a prática levará à perfeição se as pessoas não tiverem boas oportunidades para aprender, e é mais provável que se aprenda recebendo um feedback claro e imediato após cada tentativa.

- Saber do que você gosta: tomar boas decisões é especialmente difícil quando não conseguimos traduzir as escolhas que fazemos nas experiências que proporcionarão. Quando é difícil prever como nossas escolhas afetarão nossa vida, dispor de muitas alternativas e escolher uma delas sem ajuda não é vantajoso.

Ao projetar o ambiente, o arquiteto de escolhas deve atentar para não violar um simples princípio psicológico, que é o da compatibilidade estímulo-resposta. A ideia é que o sinal que a pessoa recebe (estímulo) deve ser coerente com a ação desejada (resposta), evitando, assim, que o Sistema Automático (Sistema 1) fique confuso. Quando há inconsistências, há uma queda no desempenho e, como resultado, as pessoas se equivocam. Um exemplo simples de incompatibilidade é quando se usa uma maçaneta grande em uma porta que abre para fora do ambiente: a maçaneta grande nos diz “puxe”, então, não se pode esperar que as pessoas segurem a maçaneta e tenham o instinto de abrir a porta para fora. Os projetistas precisam ter sempre em mente que os usuários dos seus objetos são humanos e que diariamente enfrentam uma infinidade de escolhas e sinais.

A utilização de opções-padrão, como o caminho de menor resistência, costumam funcionar porque muitas pessoas aceitam a opção que exige o menor esforço, que prevalecerá caso nenhuma outra seja escolhida, mesmo que não seja boa. A escolha obrigatória, por outro lado, tem algumas desvantagens, primeiro porque muitas vezes as pessoas consideram um incômodo a opção de escolher e preferem contar com uma boa opção-padrão, pré-configurada e selecionada, e segundo, porque, em geral, a escolha obrigatória é mais adequada para respostas simples, do tipo sim ou não, do que para escolhas complexas.

É preciso considerar também que humanos cometem erros e, sendo assim, um sistema bem concebido imagina que seus usuários vão se equivocar e é o mais indulgente possível nessas situações, criando medidas simples e práticas que sejam capazes de evitar que o erro ocorra. E caso ocorra o erro, o sistema bem projetado deve informar as pessoas sobre o que estão fazendo certo e quando estão cometendo erros, pois a melhor forma de melhorar o desempenho dos humanos é dando feedback. Um tipo importante de feedback é a advertência de que há algum problema, ou, melhor ainda, de quando um problema está prestes a acontecer, mas, os sistemas de aviso precisam evitar o problema causado pelo excesso de alertas, pois quando há exagero no número de avisos, as pessoas os ignoram.

Um bom sistema de arquitetura de escolhas também deve ajudar as pessoas a melhorar a própria capacidade de fazer o mapeamento correto entre escolha e bem-estar, e com isso escolher as alternativas mais benéficas para si. Uma forma de possibilitar isso é tornar as informações sobre as opções o mais compreensíveis possível, traduzindo dados numéricos em unidades mais fáceis de utilizar, por exemplo.

As pessoas adotam estratégias diferentes para tomar decisões, de acordo com a quantidade e a complexidade das opções disponíveis. Quando precisamos lidar com um pequeno número de opções que já conhecemos bem, costumamos avaliar bem cada atributo de cada opção e, em seguida, fazer as comparações necessárias. Entretanto, quando há muitas opções, usamos estratégias alternativas, e isso pode causar problemas. As pesquisas no campo das ciências sociais revelam que, quando as opções são mais numerosas ou contam com variações de muitos aspectos, é mais provável que as pessoas adotem estratégias simplificadoras, o que impacta na arquitetura de escolhas.

Por fim, os autores tratam da questão dos preços e incentivos, pois, ainda que a teoria econômica tradicional ignore fatores comportamentais que afetam a tomada de decisão, as forças econômicas padrão não podem ser ignoradas. Assim, os arquitetos de escolhas devem pensar nos incentivos adequados ao projetar um sistema, dando os incentivos certos às pessoas certas. Uma forma de começar a refletir sobre os incentivos na arquitetura de escolhas é perguntando: Quem utiliza isso? Quem escolhe? Quem paga? Quem lucra? Muitos mercados e sistemas de arquitetura de escolhas estão repletos de conflitos de incentivos e a mudança mais importante a ser feita em uma análise padrão de incentivos é a visibilidade. Será que os tomadores de decisão percebem de fato os incentivos que recebem? Uma das possibilidades é direcionar a atenção das pessoas para os incentivos, aumentando a visibilidade, por exemplo, dos custos envolvidos em determinada ação.

2.2.3. O uso de Nudges na Política de Acesso à Informação como incentivo ao comportamento consciente do solicitante frequente

A publicação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) “Ciências comportamentais e políticas públicas”²² apresenta importantes questões relacionadas às descobertas da economia comportamental e suas possíveis contribuições às políticas públicas. Um aspecto de grande relevância para as políticas públicas abordado pelas ciências comportamentais refere-se à nossa capacidade limitada de atenção. Cada vez mais, a quantidade de informações com que temos que lidar a cada momento é muito maior do que nossa capacidade de dedicar o tempo necessário a cada uma delas. Como apenas alguns estímulos tornam-se salientes e chamam a nossa atenção, um dos riscos a que estamos sujeitos é de que nossa atenção seja capturada por eventos pouco relevantes, que desviam o foco de problemas potencialmente mais importantes, ou de que deixemos de prestar atenção

²² CLARET, Campos Filho, SIGORA, João, BONDUKI, Manuel. *Ciências comportamentais e políticas públicas: o uso do SIMPLES MENTE em projetos de inovação*. Brasília: Enap, 2020. (Coleção Inovação na Prática).

em informações relevantes para nosso bem-estar. Algumas vezes cultivamos a ideia de que podemos fazer, de forma atenta, muitas coisas ao mesmo tempo. Contudo, os estudos na área demonstram o contrário: nossa atenção é um recurso escasso que precisa ser gerenciado (Van Der Stigchel, 2016). Considerar os limites da atenção e como podemos gerenciá-la de forma mais adequada é de grande relevância para aprimorar a interface dos cidadãos com os programas e serviços públicos.

Ainda segundo a citada publicação, dado o acúmulo de evidências quanto ao poder exercido pelo contexto na tomada de decisões, é fundamental que nos apropriemos desse conhecimento para aplicá-lo da forma mais responsável na melhor estruturação do ambiente onde as pessoas tomam suas decisões. Este é um desdobramento mais recente da economia comportamental: a aplicação de insights comportamentais às políticas públicas (Shafir, 2013). O desenho de políticas e programas pode ganhar muito ao se guiar pelas evidências trazidas pelas ciências comportamentais sobre como as pessoas agem e tomam decisões. Ao admitirmos que os afetados por uma política ou os usuários de um programa possuem uma limitada capacidade de atenção, de processamento de informação, de autocontrole, o desenho dessas políticas e programas passa a considerar a ocorrência de erros previsíveis e de desvios que não seriam esperados se estivéssemos lidando com sujeitos (idealizados e inexistentes) dotados de racionalidade plena. A pergunta retórica é: devemos desenhar políticas para pessoas plenamente racionais ou para pessoas reais?

Se as políticas públicas devem ser desenhadas para pessoas reais, então os formuladores precisam estar atentos à sua capacidade de influência sobre as decisões dos cidadãos, e desenhar arquiteturas de escolha com a intenção de evitar o insucesso e aumentar a efetividade de políticas e programas, de forma a promover o bem-estar e a autonomia de seus usuários.

Retomando, então, o problema de pesquisa explorado neste trabalho, qual seja, investigar como os conceitos e ferramentas da economia comportamental – especialmente a arquitetura de escolhas – podem auxiliar na concepção de nudges capazes de induzir um comportamento consciente por parte do cidadão que exerce o seu direito constitucional de acesso a informações públicas, verifica-se, após toda a literatura apresentada, que é plenamente possível, e pode-se dizer até que é

desejável, que a situação do solicitante frequente seja tratada à luz desses conceitos e instrumentos.

Nesse sentido, considerando que o problema que se pretende resolver consiste no fato de que muitos solicitantes frequentes, ao realizar pedidos de acesso à informação, o fazem de forma confusa, às vezes com a intenção de criar transtornos ao órgão demandado, com tom de agressividade e de reclamação, e que, por outro lado, não existe espaço para alterações normativas que limitem o exercício desse direito, acredita-se que trabalhar o contexto no qual os pedidos são registrados – neste caso, o ambiente virtual da Plataforma Fala.BR – a partir de análise comportamental, pode trazer bons resultados. É preciso mudar comportamentos das pessoas, sem impor opção ou criar obrigação de fazer ou deixar de fazer algo, utilizando a arquitetura de escolhas para conceber um ambiente favorável à tomada de decisão do usuário, sobretudo porque se trata de um direito constitucionalmente garantido.

Cabe ressaltar aqui que o desenvolvimento da intervenção propriamente dita dependerá de estudo mais aprofundado sobre o público-alvo, de observação de situações reais e casos práticos, da escuta de atores envolvidos no processo, da programação de testes em ambiente controlado, visando à reformulação da Plataforma Fala.BR, o que não é a pretensão deste estudo esgotar.

Apesar dessa limitação, acredita-se, como ponto de partida, na possibilidade de utilização da ferramenta SIMPLES MENTE, desenvolvida pela Escola Nacional de Administração Pública, para iniciar o processo de concepção da arquitetura de escolhas relativo à solução desejada.

O SIMPLES MENTE²³ é um acrônimo em língua portuguesa que propõe doze aspectos a serem considerados na aplicação dos insights da Economia Comportamental, quais sejam: a) Simplificação b) Incentivos; c) Mensageiro; d) Priming; e) Lembretes e compromissos; f) Emoção; g) Saliência; h) Modelos mentais; i) Ego; j) Normas sociais; l) Tendência pelo padrão; e m) Escassez.

²³ CLARET, Campos Filho, SIGORA, João, BONDUKI, Manuel. *Ciências comportamentais e políticas públicas: o uso do SIMPLES MENTE em projetos de inovação*. Brasília: Enap, 2020. (Coleção Inovação na Prática).

No quadro abaixo, constam as definições de cada um dos doze aspectos, seguidas de uma breve e resumida sugestão de aplicação no contexto da situação que se pretende resolver, qual seja, melhorar o comportamento do solicitante frequente, ao fazer um pedido de acesso à informação:

Quadro 2. Aspectos a serem considerados na aplicação de insights pela ferramenta SIMPLES MENTE e sugestões de aplicação.

Aspecto	Definição	Sugestão de abordagem
Simplificação	Para que as pessoas façam algo que se deseja, é necessário simplificar, tornar fácil, diminuir os custos de fricção.	Inserir na Plataforma Fala.BR alguns modelos de perguntas, que podem surgir como sugestão quando a pessoa começa a inserir seu pedido.
Incentivos	Recompensar as pessoas por certos tipos de comportamento. Deve-se levar em conta três padrões: i) <u>aversão à perda</u> , pois sentimos mais as perdas do que os ganhos equivalentes; ii) <u>viés do presente</u> , pois temos percepção distorcida dos efeitos de longo prazo das nossas escolhas; e iii) <u>efeito crowding-out</u> , pois muitas vezes agimos por motivações intrínsecas e certos incentivos podem retirar essa motivação.	Criar mensagens de congratulações, utilizando inclusive emojis, sempre que o pedido tiver características de objetividade e clareza. Incluir, se possível, algum dado de economia de tempo e recursos, que possa dar a sensação de que se evitou perdas no processo.
Messageiro	A pessoa que comunica a mensagem tem forte influência sobre como será recebida pelos destinatários.	Criar um avatar para dar a sensação de proximidade, afastando linguagem técnica ou jurídica, para que a pessoa se sinta acolhida e confortável

		em seguir as sugestões de ajuda.
<i>Priming</i>	Estímulo subliminar, por meio da motivação inconsciente por associação ou representação na memória antes de executar uma tarefa. Elementos contextuais e primeiras informações exibidas são muito relevantes.	Exibir um pequeno painel com os dados estatísticos de atendimento da LAI, que pode ser visto antes de iniciar um pedido, para aumentar a confiança nos resultados da Política de Acesso à Informação, a fim de evitar o excesso por descrédito na coisa pública.
Lembretes e compromissos	O envio de mensagens e lembretes chamam a atenção para os nossos objetivos, compensando a falta de atenção e a procrastinação.	Criar pequenas mensagens de incentivo que surgirão no momento da elaboração do pedido, com foco na importância da clareza e objetividade da solicitação.
Emoção	As emoções são inerentes à tomada de decisão. Assim, deve-se considerar as emoções ao desenhar uma política pública.	Considerar que o solicitante frequente está, geralmente, envolvido em alguma situação de conflito com o órgão (foi demitido, sofreu punição, deixou de ser contratado) e, portanto, está com raiva, frustrado, magoado. Além disso, sofre de um profundo descrédito a respeito do que vem do setor público.
Saliência	Tendo em vista a nossa atenção limitada, a saliência para aspectos relevantes é determinante para a escolha.	Criar campos no ambiente de solicitação, que destaquem as palavras objetividade, clareza, concisão e outras do

		tipo, se possível com cores atrativas.
Modelos mentais	São constructos formados por conceitos, categorias, identidades, estereótipos, narrativas causais, visões de mundo, oriundos da cultura, experiência e formação. Atuar para mudar o modelo mental pode ser determinante em uma política pública.	Partir da perspectiva de que existe o estereótipo de que servidor público não trabalha, é preguiçoso, e que o serviço público é ineficiente e moroso. Esse estereótipo afasta o cidadão e cria uma barreira para que ele possa exercer empatia.
Ego	As pessoas costumam agir de modo a evitar danos à sua imagem e de modo a se sentirem bem consigo mesmas, podendo ter grande relevância para a promoção de uma política de integridade e combate à corrupção, por exemplo.	Influenciar a sensação de que, ao utilizar seu direito de forma consciente, está contribuindo para o ganho de toda a sociedade e para o fortalecimento da democracia.
Normas sociais	São regras não escritas sobre como devemos nos comportar. Os seres humanos tendem a buscar conformidade de grupo e, por isso, tais normas podem ser determinantes para mudar comportamentos.	Ressaltar, nas mensagens de felicitação ou de incentivo, a importância do trato com urbanidade, boa-fé e veracidade (que são deveres do administrado pela Lei 9.784/99), de uma forma sutil e amigável.
Tendência pelo padrão	A utilização da escolha padrão ou <i>default</i> é uma das mais potentes ferramentas, já que o ser humano tem a propensão de se manter inerte (viés da inércia ou do <i>status quo</i>).	Sugerir perguntas padrão pré-preenchidas, por temas, para que o solicitante possa selecionar a mais próxima do que deseja e completar a

		parte específica da sua solicitação.
Escassez	A ideia de escassez prejudica a capacidade de ampliar o horizonte temporal de quem toma a decisão, por sobrecarga cognitiva.	Trabalhar com a ideia de que há uma grande quantidade de recursos – humanos, financeiros, materiais – envolvidos no atendimento dos pedidos de acesso e que esses recursos são escassos e finitos. O cidadão pode contribuir para usá-los de maneira mais eficiente.

Fonte: elaboração própria.

Conforme dito anteriormente, não se pretende aqui esgotar possibilidades, ou definir, de antemão, todos os insights que podem ser considerados para conceber as intervenções na Política de Acesso à Informação. Entretanto, a partir desse breve exercício, percebe-se que uma aplicação da ferramenta SIMPLES MENTE, à luz dos conceitos dos doze aspectos a serem considerados em uma proposta de intervenção comportamental em política pública, permitiu conceber sugestões iniciais de abordagem concreta desses aspectos, no contexto da situação que pretendemos resolver. Essas sugestões precisam ser aprofundadas e melhor exploradas, mas o esforço já demonstra que há um grande potencial para que a ideia dessa intervenção possa ganhar força e ser implementada na prática.

3. Conclusões

A revisão de literatura realizada neste trabalho demonstra que é plenamente possível, e até desejável, que a situação do solicitante frequente, no âmbito da Política de Acesso à Informação no Executivo Federal, seja tratada à luz dos conceitos e instrumentos da economia comportamental. Isto porque, em se tratando de um direito constitucionalmente garantido, é inviável trabalhar com a possibilidade de uma alteração normativa que imponha limites ao exercício desse direito, sendo mais apropriada a abordagem de incentivo a um comportamento desejado.

De forma prática, acredita-se que trabalhar o ambiente virtual da Plataforma Fala.BR, que é o meio pelo qual os pedidos são registrados, a partir de análise comportamental, pode trazer bons resultados. É preciso mudar o comportamento das pessoas, criando incentivos para que os pedidos atendam aos requisitos de especificidade, clareza e objetividade, sem impor opção ou criar obrigação de fazer ou deixar de fazer algo, utilizando a arquitetura de escolhas para conceber um ambiente favorável à tomada de decisão do solicitante.

Vale ressaltar que o nudge não deverá criar qualquer obrigação, empecilho ou limitação no processo de decisão do solicitante. Sua função é apenas incentivar determinado comportamento, cabendo unicamente ao solicitante tomar a decisão sobre como apresentará seu pedido.

Apesar da utilidade do exercício elaborado na última parte do trabalho, sobre possíveis aplicações de nudges na Plataforma Fala.BR, como ponto de partida para conceber as propostas, é certo que o desenvolvimento da intervenção dependerá de estudo mais aprofundado sobre o público-alvo, de observação de situações reais e casos práticos, da escuta de atores envolvidos no processo, da programação de testes em ambiente controlado, o que não é a pretensão deste estudo esgotar.

Em todo caso, vale a pena considerar a proposta inicial de utilização da ferramenta SIMPLES MENTE (ENAP), para iniciar o processo de concepção da arquitetura de escolhas relativo à solução desejada, lembrando que o SIMPLES MENTE propõe doze aspectos a serem considerados na aplicação dos insights da Economia Comportamental, quais sejam: a) Simplificação b) Incentivos; c) Mensageiro; d) Priming; e) Lembretes e compromissos; f) Emoção; g) Saliência; h) Modelos mentais; i) Ego; j) Normas sociais; l) Tendência pelo padrão; e m) Escassez.

4. Referências

XIMENES, Julia Maurmann. *Roteiro de estudo – Metodologia da Pesquisa Científica Aplicada – Especialização em Análise Econômica do Direito*. Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União. 2021-2022.

BRASIL. *Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Controladoria-Geral da União. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>. Acesso em 30/9/2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 30/9/2022.

BRASIL. *Lei nº 12.527/2011, de 18/11/2011. “Lei de Acesso à Informação”*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 30/9/2022.

BRASIL. *Decreto nº 7.724/2012, de 16/5/2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em 30/9/2022.

BRASIL. *Manual Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. Controladoria-Geral da União, 4ª edição. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>. Acesso em 3/10/2022.

BECKER, Gary S.. *The economic approach to human Behavior*. The University of Chicago Press. Chicago and London, 1990. Paperback edition 1978. Pg. 3-14.

SUNSTEIN, Cass R., JOLLS, Christine & THALER, Richard H.. *A Behavioral Approach to Law and Economics*. Coase-Sandor Institute for Law & Economics. Working Paper No. 55, 1998.

GOULART, Bianca Bez. *Segundo roteiro de estudo – Disciplina Análise Econômica do Processo Judicial/Administrativo – Especialização em Análise Econômica do Direito*. Instituto Serzedello Corrêa - Tribunal de Contas da União. 2021-2022.

TVERSKY, Amos e KAHNEMAN Daniel. *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Science, New Series, Vol. 185, No. 4157. (Sep. 27, 1974), pp. 1124-1131.

KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. Farrar Straus Girou, 2011.

KAPLOW, Louis e SHAVELL, Steven. *Handbook of Public Economics, Volume 3*. Edited by A.J Auerbach and M. Feldstein. Harvard Law School and National Bureau of Economic Research. 2002© Elsevier Science B. V. Pg. 1761-1764.

THALER, Richard H. e SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*. Tradução: Ângelo Lessa. 1ª edição – Rio de Janeiro – Objetiva, 2019.

CLARET, Campos Filho, SIGORA, João, BONDUKI, Manuel. *Ciências comportamentais e políticas públicas: o uso do SIMPLES MENTE em projetos de inovação*. Brasília: Enap, 2020. (Coleção Inovação na Prática).

KAHNEMAN, Daniel, SIBONY Olivier e SUNSTEIN, Cass R. *Noise: a flaw in human judgment*. Little, Brown Spark, Hachette Book group. 2021.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável