INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA | UNIVERSIDADE DE LISBOA

Nudging como instrumento de políticas públicas: contributos para a criação de uma unidade de *nudging* em Portugal

Ana Sofia Aureliano da Silva Dias

Orientador: Professor Catedrático Manuel Augusto Meirinho Martins
Coorientador: Professora Catedrática Carla Margarida Barroso Guapo da Costa

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política

Lisboa
2024

Nudging como instrumento de políticas públicas: contributos para a criação de uma unidade de *nudging* em Portugal

Ana Sofia Aureliano da Silva Dias

Orientador: Professor Catedrático Manuel Augusto Meirinho Martins
Coorientador: Professora Catedrática Carla Margarida Barroso Guapo da Costa

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política

Júri:

Presidente:
- Doutor Ricardo João Magro Ramos Pinto, Professor Catedrático e membro do Conselho Científico do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Vogais:
- Doutor Manuel Augusto Meirinho Martins, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientador;
- Doutor Marco Lisi, Professor Associado da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa;
- Doutor Pedro Veiga Vaz da Silva Goulart, Professor Associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;
- Doutor Bruno Daniel Ferreira da Costa, Professor Auxiliar da Faculdade de Artes e Letras da Universidade da Beira Interior;
- Doutora Maria da Conceição da Silva Pequito Teixeira, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Lisboa
2024

Agradecimentos

Resumo

Abstract

Índice Geral

Índices de figuras e tabelas

Índice de Anexos

Abreviaturas

Agradecimentos

Este doutoramento representa o resultado de vários anos de esforço e dedicação, mas também de dilemas e hesitações, dúvidas existenciais profundas e outras de caráter mais pragmático, incertezas sobre o rumo e as escolhas, que levaram a variadíssimos momentos de ansiedade. E a encruzilhadas em que desistir parecia ser o caminho mais óbvio e, certamente, o mais fácil de seguir. Por isso, no fim desta longa jornada académica, é profunda a gratidão que sinto por todas as pessoas que fizeram parte deste caminho, que representaram faróis de direção e me sinalizaram o caminho que, hoje, tenho a convicção de ser correto. Sei que sem os *nudges* daqueles que sempre me rodearam, nunca deixaram de acreditar e resilientemente persistiram, não chegaria a este momento de concretização, de que tanto me orgulho.
Esta investigação é nossa, fruto de uma colaboração valiosa daqueles que generosamente contribuíram com o seu tempo, conhecimento e apoio incondicional.

Em primeiro lugar, gostaria de expressar a minha profunda gratidão ao meu orientador, Professor Catedrático Manuel Augusto Meirinho Martins, não só pela sua orientação, sabedoria e paciência inabaláveis, mas pelo estímulo e apoio que sempre me deu e que começou muito antes desta fase, em tempos de licenciatura, já lá vão duas décadas. Sem a sua orientação experiente, exigente e sábia, este projeto não teria sido possível. O seu suporte constante e a sua capacidade de exigir, de esperar e de acreditar sempre no melhor em mim foram fundamentais para o sucesso desta tese.

À minha coorientadora, Professora Catedrática Carla Margarida Barroso Guapo da Costa, devo a base de tudo: o tema da investigação. Foi ela quem me sugeriu uma leitura de verão "de que iria gostar", como resposta à minha angústia sobre querer fazer mais do que um papel com palavras bem escritas, para cumprir calendários e *checklists*. Eu queria fazer mais, criar valor, contribuir efetivamente para a inovação científica, e a Professora Carla mostrou-me o caminho. Devo-lhe essa luz. E agradeço-lhe todo o acompanhamento que pacientemente me deu nos últimos anos.

No mundo académico, quero deixar ainda dois agradecimentos especiais. À Professora Maria Helena Monteiro, por ser quem acreditou sempre em mim e me permitiu a descoberta da academia como vocação. Será sempre a minha mentora e uma enorme fonte de inspiração e de orgulho. E à Professora Conceição Pequito Teixeira, que iniciou comigo este caminho e

contribuiu indubitavelmente para a robustez deste projeto. Agradeço-lhe profundamente a generosidade e o carinho, que retribuo.

À minha família, aos meus pais, tios e primos, que sempre acreditaram em mim e me apoiaram ao longo desta viagem, agradeço do fundo do coração. O vosso amor, incentivo e estímulo incondicionais foram a âncora que me sustentou nos momentos mais desafiadores.

Aos meus amigos, obrigada por partilharem os altos e baixos, ouvirem as lamentações e aliviarem as angústias. Incentivaram-me sempre a continuar. E, sobretudo, acreditaram.

Não posso deixar de agradecer ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, a minha casa, pelos recursos disponibilizados para a realização deste trabalho, e a todos os entrevistados e participantes da investigação por partilharem as suas valiosas experiências e perspetivas.

Por fim, os mais importantes agradecimentos vão para aqueles a quem dedico esta tese: ao meu marido, Paulo, que nunca me deixou descarrilar e me amparou nas curvas mais apertadas e é o último responsável por este projeto ter um final feliz; e ao meu filho, Guilherme, que é a minha fonte de inspiração permanente e a razão por que tento dar sempre mais e o melhor de mim.

Sem soberba de qualquer tipo, arrisco dizer que respondi ao desafio de Vergílio Ferreira: “Para que percorres inutilmente o céu inteiro à procura da tua estrela? Põe-na lá.”
Esta é a minha estrela. Espero que ilumine.

Resumo

Esta tese de doutoramento investiga o conceito de *nudging* como um instrumento de políticas públicas e apresenta contributos para a criação de uma unidade de *nudging*, de nível governamental, em Portugal. O *nudging*, enquanto ferramenta da ciência comportamental, refere-se a intervenções comportamentais que visam influenciar as escolhas das pessoas de forma subtil, direcionando-as para resultados desejáveis. O objetivo desta pesquisa é explorar o potencial do *nudging* como ferramenta eficaz de políticas públicas, analisando as suas aplicações em contextos internacionais e identificando os desafios e oportunidades específicos para a implementação de uma unidade de *nudging* em Portugal.

Por meio de uma revisão abrangente da literatura, foram analisados estudos empíricos, teorias comportamentais e exemplos de implementação do *nudging* em outros países. Além disso, foram realizadas entrevistas com especialistas em políticas públicas e decisores políticos para obter informação sobre a viabilidade e relevância de uma unidade de *nudging* em Portugal.

Os resultados destacam a eficácia do *nudging* em diversas áreas de políticas públicas, como saúde, meio ambiente, educação e finanças. Neste estudo também são discutidas as limitações e preocupações éticas associadas ao uso do *nudging*, enfatizando a importância de uma abordagem responsável e transparente. A partir dos resultados da pesquisa, são propostas diretrizes e recomendações para a criação de uma unidade de *nudging* em Portugal, considerando aspetos como a estrutura organizacional, parcerias interdisciplinares, avaliação de impacto e envolvimento do público.

Consideramos que este estudo contribui para o avanço do conhecimento sobre o *nudging* como instrumento de políticas públicas e oferece uma base teórica e prática para a implementação de uma unidade de *nudging* em Portugal. Espera-se que esta investigação estimule o debate e promova a adoção de abordagens baseadas em evidências comportamentais na formulação e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: *Nudging*, ciência política, políticas públicas, comportamento humano, ciências comportamentais, economia comportamental, psicologia, tomada de decisão, unidade de *nudging*, Portugal.

Abstract

This PhD thesis investigates the concept of nudging as a public policy instrument and contributes to the creation of a government-level nudging unit in Portugal. Nudging, as a tool of behavioral science, refers to behavioral interventions that aim to influence people's choices in a subtle way, directing them towards desirable outcomes. The objective of this research is to explore the potential of nudging as an effective public policy tool, by analyzing its applications in international contexts and identifying the specific challenges and opportunities for the implementation of a nudging unit in Portugal.

Through a comprehensive review of the literature, empirical studies, behavioral theories, and examples of nudging implementation in other countries were analyzed. In addition, interviews were conducted with public policy experts and decision-makers to obtain information on the feasibility and relevance of a nudging unit in Portugal.

The results highlight the effectiveness of nudging in a variety of public policy areas, such as health, environment, education, and finance. This study also discusses the limitations and ethical concerns associated with the use of nudging, emphasizing the importance of a responsible and transparent approach. Based on the research results, guidelines and recommendations are proposed for the creation of a nudging unit in Portugal, considering aspects such as organizational structure, interdisciplinary partnerships, impact assessment and public engagement.

We believe that this study contributes to the advancement of knowledge on nudging as a public policy instrument and offers a theoretical and practical basis for the implementation of a nudging unit in Portugal. It is expected that this research will stimulate debate and promote the adoption of behavioral evidence-based approaches in the formulation and implementation of public policies.

Keywords: Nudging, political science, public policy, human behavior, behavioral sciences, behavioral economics, psychology, decision-making, nudging unit, Portugal.

Índice Geral

Capítulo 1 - Introdução 16

1.1. Temática 16

1.2. Motivação e justificativa 18

1.3. Revisão da literatura 21

Capítulo 2 – Estrutura da Tese: da problemática aos objetivos gerais e específicos 37

2.1. Problemática 37

2.2. Objeto de estudo 38

2.3. Pergunta de partida 38

2.4. Objetivos gerais e específicos 39

2.5. Estrutura da tese 40

Capítulo 3 – Enquadramento Teórico 44

3.1. Quadro teórico de referência 44

3.2. Perspetiva multidisciplinar - cruzamentos científicos do *nudging* aplicado às políticas públicas 48

3.2.1. A origem da Economia Comportamental 50

3.2.2. Da Psicologia: vieses cognitivos e o processo de tomada de decisão 70

3.3. Conceitos operacionais 75

3.3.1. *Nudge, nudging e* arquitetura de escolha 75

3.3.2. Paternalismo libertário 100

3.3.3. As críticas ao *nudging* 105

3.3.4. Binómio utopia vs. distopia do *nudging* 108

Capítulo 4 - *Nudging* como instrumento de políticas públicas 111

4.1. Definição de políticas públicas 111

4.2. Elementos que constituem uma política pública 115

4.3. Uma visão sistémica das políticas públicas 121

4.4. Breve referência às fases do ciclo político 126

4.5. Aplicação transversal do *nudging* às diferentes fases do ciclo de políticas públicas 139

4.6. Metodologias de avaliação de aplicação do *nudging* como ferramenta de políticas públicas 141

Capítulo 5 – Enquadramento Metodológico: do desenho de investigação à recolha e análise de dados 146

5.1. Abordagem metodológica 146

5.2. Desenho da pesquisa 153

5.3. Procedimentos de tratamento e análise de dados 155

Capítulo 6 – Influência das Ciências Comportamentais na formulação de políticas públicas: alguns estudos de caso 158

6.1. Experiências de unidades de *nudging* governamentais 158

6.2. O caso da Behavioural Insights Team do Reino Unido 168

6.3. O caso da Social and Behavior Sciences Team dos Estados Unidos 178

6.4. Matriz de comparação dos estudos de caso 184

Capítulo 7 – A visão dos especialistas 197

7.1. Os métodos de recolha de dados 197

7.2. Seleção dos especialistas 199

7.3. Guião de entrevistas 206

7.4. Análise dos dados 208

7.4.1. Opinião publicada 208

7.4.2. Análise das respostas dos especialistas 210

7.5. Fatores críticos de sucesso para a criação de uma unidade de *nudging* 226

7.6. Limitações à aplicação do *nudging* 228

Capítulo 8 - O Caso Português 232

8.1. O projeto LabX 232

8.2. A visão dos decisores políticos 237

Capítulo 9 - Contributos para a criação de uma unidade de *nudging* em Portugal 244

9.1. Justificação para a criação de uma unidade de *nudging* em Portugal 244

9.2. Mapeamento de condições essenciais para a criação de uma unidade de *nudging* governamental 246

9.3. Racional do modelo inicial proposto (BSAT) 249

9.4. Ética e Transparência 251

9.5. Proposta de matriz para a criação de uma unidade de *nudging* governamental em Portugal 253

Capítulo 10 – Conclusões 258

10.1. Principais conclusões 258

10.2. Limitações de pesquisa 264

10.3. Linhas de investigação futura 265

Bibliografia 268

Anexos 296

Índices de tabelas e figuras

Tabelas

Tabela 1. Potenciais efeitos do *nudge* na autonomia 30

Tabela 2. Síntese das abordagens mais relevantes sobre o tema 34

Tabela 3. Necessidade de evidências por fase do ciclo das políticas públicas 69

Tabela 4 . *Nudge, nudging* e arquitetura de escolha 76

Tabela 5. Síntese do conceito de *nudge* 85

Tabela 6. Os dois sistemas cognitivos, segundo Thaler e Sunstein (2008) 87

Tabela 7. Síntese do conceito de *nudging* 92

Tabela 8. Síntese do conceito de arquitetura de escolha 99

Tabela 9. Síntese do conceito de paternalismo libertário 102

Tabela 10. Binómio utopia vs. distopia do *nudging* 108

Tabela 11. Síntese das vantagens e desvantagens de utilização do *nudging* como ferramenta de políticas públicas 140

Tabela 12. Síntese da sustentação de aplicação de método comparativo MSSD aos Estados Unidos e Reino Unido 185

Tabela 13. Matriz de Comparabilidade (MSSD) entre unidades de *nudging* do Reino Unido e Estados Unidos da América 190

Tabela 14. Síntese com a relação dos quatro especialistas 204

Tabela 15. Síntese dos fatores críticos de sucesso para a criação de uma unidade de *nudging* governamental 226

Tabela 16. Síntese das Limitações à aplicação do *Nudging* 229

Tabela 17. Matriz para a criação de uma unidade de *nudging* governamental em Portugal – fase 1 254

Tabela 18. Matriz para a criação de uma unidade de *nudging* governamental em Portugal – fase 2 255

Figuras

Figura 1. Classificação dos tipos de *nudges*, segundo Hansen e Jespersen (2013) 80

Figura 2. Triângulo de atores de uma política pública 117

Figura 3. Ciclo das políticas públicas, segundo Harold Lasswell 122

Figura 4. Ciclo das políticas públicas, segundo Howlett e Ramesh 124

Figura 5. Modelo de Kingdom 127

Figura 6. Analogia entre modelo de resolução de problemas e ciclo das políticas públicas 123

Figura 7. Apresentação gráfica do desenho de pesquisa implementado 159

Figura 8. Lista de abordagens associadas ao desenho de políticas públicas que os autores consideraram *nudge* 165

Figura 9. Estados independentes que utilizaram as ciências comportamentais como ferramenta de apoio à formulação de políticas públicas tomadas ao nível central (azul) e Estados que utilizaram políticas do tipo nudge de forma "ad hoc" (vermelho) 166

Figura 10. Total de Benefícios por Triénio 180

Índice de Anexos

Anexo 1. Guião da entrevista com especialistas 297

Anexo 2. Entrevista integral com especialista Emanuele Ciriolo 302

Anexo 3. Entrevista integral com especialista Diogo Gonçalves 312

Anexo 4. Entrevista integral com especialista Wiam Hasanain 321

Anexo 5. Entrevista integral com especialista Zeina Afif 329

Anexo 6. Guião da entrevista para o contexto português 341

Anexo 7. Entrevista integral com Alexandra Leitão 346

Anexo 8. Entrevista integral com Miguel Poiares Maduro 351

Abreviaturas

BETA	Behavioural Economics Team of the Australian Government
BINN	Behavioural Insights Network Netherlands
BIT	Behavioural Insights Team
BM	Banco Mundial
CE	Comissão Europeia
CEO	Chief Executive Officer
CIRPS	Centro de Pesquisa de Políticas Económicas e Sociais da Universidade Birzeit (Palestina)
DGS	Direção-Geral de Saúde
DITP	Direction Interministérielle de la Transformation Publique
DITP	Direction Interministérielle de la Transformation Publique - França
EBPM	Evidence based policy-making
EmBED	Mind, Behavior and Development Unit do Banco Mundial
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSU	Unidade Estratégica de Futuro do primeiro-ministro (mandato Tony Blair)
GovLab	The Governance Lab (Dinamarca)
IIU	Impact and Innovation Unit
IIU	Impact and Innovation Unit – Canadá
IRN	Instituto de Registos e Notariado
ISPA	Instituto de Psicologia Aplicada
JRC	Centro Comum de Investigação (JRC) da Comissão Europeia

JSTOR	Journal Storage
LabX	Laboratório de Experimentação da Administração Pública
LEAP	Laboratório de Experimentação e Análise Comportamental
MSDS	Most Different Systems Design - método comparativo também designado de Método da Similaridade de Mill
MSSD	The Most Similar System Design
NOVA IMS	Escola de Gestão de Informação e de Ciência de Dados da Universidade Nova
NOVA SBE	School of Business and Economics da Universidade Nova
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
OIRA	Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios (mandato Barack Obama)
OMB	Gabinete de Gestão e Orçamento (mandato Barack Obama)
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
PIU	Unidade de Desempenho e Inovação (mandato Tony Blair)
PlanAPP	Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	Política Pública Comportamental
RSA	Reino da Arábia Saudita
SBST	Social and Behavioral Sciences Team
SCOPUS	Expertly curated abstract & citation database
SU	Unidade de Estratégia (mandato Tony Blair)
WHO	World Health Organization

Capítulo I - Introdução

1. Introdução

1.1. Temática

"A espécie de felicidade que me falta, não é tanto fazer o que quero, mas não fazer o que não quero." A famosa frase é de Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778) que, ainda que alheio à derivação que daremos nesta investigação, considerámos ser a forma mais adequada de explanar o espírito que orienta esta tese.

Nas sociedades democráticas modernas, os cidadãos sentem-se normalmente livres para fazer as suas escolhas. Temos a perceção generalizada de que podemos decidir livremente sobre o que comer, o que comprar, onde ir, se desejamos ou não ser sustentáveis, que música ouvir, que seguro de saúde escolher, que curso pretendemos frequentar, se queremos fazer exercício físico ou em quem decidimos votar.

Embora muitas dessas decisões possam ser consideradas boas decisões, governos e organizações acreditam que as pessoas nem sempre fazem as melhores escolhas quando se avalia o seu impacto a longo prazo. São decisões sustentadas em pensamentos imediatos, pouco fundamentadas, impulsivas e que acabam por não traduzir o que representará as melhores escolhas a médio ou longo prazo, ou mesmo para o bem comum (Verschragen, 2017). Assim, foram testadas intervenções de decisores - entidades e instituições – que conduzam as pessoas a fazer escolhas que lhes sejam mais favoráveis. Fruto da implementação de uma reflexão mais aprofundada sobre como influenciar o comportamento humano para que ele seja mais saudável e mais sustentável, e os seres humanos para que tomem decisões tão racionais quanto possível, foram-se estabelecendo várias unidades de *nudging* no seio de administrações governamentais e outras organizações internacionais, cuja missão passa pela tomada de decisões sustentada em evidências sobre o comportamento humano. Alguns exemplos incluem a Behavioural Insights Team – BIT (Reino Unido), a Social and Behavior Sciences Team (Estados Unidos); a Behavioural Insights Network Netherlands - Binn (Holanda), o GovLab (Dinamarca); o *Nudge* Sweden (Suécia) ou *Nudge* France (França). Instituições como a Comissão Europeia, a OCDE e o Banco Mundial também desenvolveram departamentos que exploram a aplicação de ciências comportamentais às políticas públicas.

A possibilidade de influenciar comportamentos humanos tem sido explorada por alguns setores económicos há décadas. É o caso do retalho e da distribuição, por exemplo, que, não por razões solidárias ou nobres, mas por imperativos de cariz comercial, e num clima de competitividade

de mercado, não só analisam os desejos dos consumidores para poder adequar a oferta à procura, como criam oportunidades e novos desejos, demonstrando aos consumidores porque é que devem escolher o produto de uma marca em detrimento de outros: porque a sua marca é a que melhor responde às suas necessidades (às efetivas ou àquelas que são criadas e induzidas). Uma das grandes mais-valias dos produtos passou a ser a sua capacidade de se adaptar à escolha dos consumidores: a forma como as características dos produtos são apresentadas vai influenciar a decisão de compra. E isto acontece com base na economia comportamental. Como ocorre quando escolhemos um produto, também poderá acontecer quando tomamos outro tipo de decisões, de cariz pessoal ou profissional, como que tipo de dieta alimentar seguir ou que plano de reforma escolher, podendo, por isso, ser utilizado para outros fins, mais generalizados e com objetivos mais ambiciosos.

O *nudging*, uma das ferramentas da economia comportamental, enquanto ciência comportamental, sobre a qual nos debruçaremos nesta tese, consiste na construção de caminhos, a que chamamos arquiteturas de escolha, que poderão influenciar comportamentos, contribuindo para orientar os cidadãos em determinada direção. Nesta fase, temos como objetivo compreender o potencial resultado das aplicações do *nudging* na esfera política, em especial no desenho e implementação de políticas públicas.

A Teoria do *Nudge* é oriunda da Economia Comportamental, mas o que exploramos nesta tese é a sua potencial aplicação à Ciência Política e, em concreto, ao processo de construção e de implementação de políticas públicas, podendo constituir-se como uma abordagem diferenciadora, potenciadora de renovados resultados da atuação política numa era com desafios identificados como a complexidade dos problemas políticos, a dificuldade em motivar as pessoas para a ação, a pressão crescente sobre os recursos ou a necessidade de mudar comportamentos em benefício da sociedade. A Teoria do *Nudge* apresenta soluções como a simplificação das mensagens e do processo de tomada de decisão, com intervenções simples, fáceis de entender e que podem gerar um grande impacto; no caso das políticas públicas que exigem a cooperação dos cidadãos para serem eficazes, a Teoria do *Nudge* pode ajudar a incentivar o comportamento desejado de forma sutil, sem coagir ou forçar as pessoas; na resposta à necessidade dos governos de maximizar o impacto das políticas com recursos limitados, a Teoria do *Nudge* pode contribuir para esse desiderato sem envolver grandes investimentos; e no caso das políticas públicas que visam mudar o comportamento das pessoas, as intervenções por via do *nudging* permitem definir, implementar e incentivar mudanças graduais e sustentáveis (Thaler e Sunstein, 2008).

Assim, é forçoso que tenhamos de abordar transversalmente áreas científicas com as quais nos vamos cruzar, cuja abordagem é estruturante para a boa compreensão do *Nudging*, como um todo. No entanto, o contributo científico que se pretende que esta tese possa vir a dar centra-se no domínio da Ciência Política.

1.2. Motivação e justificativa

Acreditamos que esta tese poderá contribuir para a construção de soluções sobre uma das áreas de estudo da Ciência Política: a eficácia das políticas públicas que dependem da adesão voluntária dos cidadãos.

Richard Thaler e Cass Sunstein, os criadores do conceito de *nudging*, afirmam que "ao aplicar incentivos e estímulos podemos melhorar a vida das pessoas e ajudar a resolver muitos dos grandes problemas da sociedade" (Thaler & Sunstein, 2008, p. 23). Assim, o *nudging* constitui-se como uma ferramenta importante à disposição dos decisores políticos que podem recorrer a benefícios para premiar comportamentos (incentivos), em vez de condicionar as opções por via de imposições, utilizando mecanismos coercivos como multas, coimas e penalizações, por exemplo. Nestes termos, o *nudging* propõe a adoção de técnicas de incentivo para tentar persuadir o comportamento dos cidadãos de forma eficiente. Através de estímulos que influenciam escolhas mais positivas e benéficas, os governos podem resolver problemas transversais a vários setores da sociedade. A ação política pode, por exemplo, levar os indivíduos a poupar mais, incentivá-los a optar por um estilo de vida mais saudável, conduzi-los à diminuição do consumo de energia, como também estimulá-los a um maior envolvimento e participação cívica, tornando-os protagonistas ativos da esfera política, em vez de observadores não participantes.

Como exemplos mais comuns de abordagens que decorrem da utilização do *nudging* para influenciar comportamentos, e que podem ter origem nos decisores políticos, estão: o recurso a sinais ou estímulos visuais para levar as pessoas a depositar resíduos em compartimentos disponibilizados para o efeito; o fornecimento de informações sobre o consumo de energia em faturas de eletricidade e gás; a estratégia de "opção-padrão" para facilitar uma escolha que se pretende influenciar[1]; a etiquetagem nutricional, com recurso a rótulos que permitem identificar o teor nutricional dos alimentos e promover a seleção de opções mais saudáveis; o *feedback* social, que usa as informações sobre o comportamento de terceiros para incentivar mudanças

[1] Utilizada habitualmente em Planos de Poupança Reforma ou na doação de órgãos.

de comportamento; as alterações físicas de ambientes, como tornar as escadas mais atraentes para promover a sua maior utilização; ou as mensagens personalizadas para fumadores que tentam parar de fumar, que comprovadamente aumentaram as taxas de sucesso na concretização do objetivo primário (Johnson, E. J., & Goldstein, D.,2003).

Durante os primeiros anos de aplicação, no início da década de 2010, o *nudging* foi considerado como experimental, uma tendência que apenas governos menos convencionais, com espaço de manobra financeiro e político, podiam permitir-se experimentar (o caso do Reino Unido, com David Cameron, e dos Estados Unidos, com Barack Obama). Contudo, a sua aplicação tem vindo a generalizar-se e está hoje a ser implementada por muitos outros governos (Alemanha, França, Suécia, Países Baixos, Dinamarca, Canadá, Austrália, Singapura ou Peru) e por instituições como o Banco Mundial, a OCDE, o FMI e a Comissão Europeia. Com a crescente utilização começa a emergir a discussão sobre a necessidade de criar uma espécie de carta de princípios para a utilização do *nudging* pelas instituições políticas, antecipando situações de abuso ou utilização não ética do mesmo (efetiva ou que possa ser percecionada como tal) (OCDE, 2017, p. 14).

O *nudging*, como foi defendido pelos criadores do conceito, pressupõe a garantia da liberdade de escolha dos cidadãos e o uso de meios não coercivos para influenciar a decisão, como sugestões ou incentivos. Tem de ser de implementação fácil e, ao mesmo tempo, transparente, procurando informar e motivar os consumidores (Thaler & Sunstein, 2008, p. 19). Os governos e instituições que hoje recorrem ao *nudging* fazem-no com sustentação numa intenção comum: promover comportamentos mais benéficos para o indivíduo e para a sociedade (Nikolayenko, 2019, p. 7; Karlsen & Andersen, 2019, p. 1; Schubert, 2017, pp. 499-500).

A possibilidade do uso perverso do *nudging* é, contudo, incontornável, nesta investigação na medida em que importa analisar variantes da sua utilização que não correspondam aos termos da formulação original do conceito, matérias que serão tratadas a seu tempo, de forma mais detalhada.

A Economia Comportamental, de onde advêm as perceções comportamentais[2], pode evoluir para um estádio em que seja percecionada como mais do que um recurso de curto prazo ou uma tendência passageira. Atualmente, é uma realidade com aplicação em muitos países e são mais de cem os casos de estudo relatados pela OCDE, com aplicação nas políticas públicas de

[2] Tradução livre de "*behavioural insights*"

diferentes setores, da energia às finanças, das telecomunicações ao ambiente, da saúde pública à educação (OCDE, 2017, p.13).

É nossa intenção aprofundar o conhecimento sobre várias linhas de saber associadas ao conceito de *Nudge*, entre elas a discussão teórica em torno das questões ético-morais que a sua aplicação levanta.

Tendo como motivação que a presente investigação contribua para problematizar e desenvolver os termos associados à criação de uma unidade governamental de *nudging* em Portugal, como ferramenta ao serviço das políticas públicas, consideramos essencial que sejam analisados casos de unidades com propósito similar, bem como o seu enquadramento e *modus operandi*. Essas experiências permitirão extrair as melhores práticas e deduzir sobre aqueles que poderão ser obstáculos presentes na construção de uma unidade de *nudging* governamental, permitindo sustentar melhores estratégias de planeamento e operação.

Abordaremos várias unidades internas de *nudging*, com vista a identificar um conjunto de características necessárias à sua implementação e ao seu desenvolvimento, que sejam transversais, e assumiremos uma análise de maior profundidade em dois casos concretos: as unidades internas de *nudging* que foram pioneiras no apoio à tomada de decisão governamental: Reino Unido (2010) e Estados Unidos da América (2015). A informação e documentação existentes sobre estes dois casos é ampla e profusa, existindo a possibilidade prática de aceder a testemunhos publicados de responsáveis envolvidos na criação e desenvolvimento das duas unidades – fator que acreditamos que contribuirá para fortalecer a robustez metodológica desta investigação.

Partindo da aferição das características de criação e desenvolvimento das unidades de *nudging* analisadas, pretende-se identificar as condições necessárias para a criação de uma unidade de *nudging*, de apoio à ação governamental, em Portugal, elencando os requisitos *sine qua non* para que se possa concretizar a sua aplicação, nas diferentes fases do processo de criação de políticas públicas.

Conforme já referimos, são dezenas os países que já dispõem de unidades de *nudging* de apoio à ação governamental, entre eles, os países mais desenvolvidos da Europa. Portugal posiciona-se, atualmente, na lista de Estados que ainda não recorrem formalmente a esta ferramenta para a construção de políticas públicas.

Pretendemos que esta investigação possa dar um contributo para a construção eficaz de uma unidade de *nudging* de apoio à ação governamental em Portugal, fator que acreditamos que poderá ser positivo num caminho de convergência, à escala europeia.

Tal contributo materializa a nossa motivação essencial, uma vez que consideramos que a implementação desta abordagem pelos decisores políticos nacionais (em concreto, o governo), em linha com o que já acontece noutros países, poderá contribuir para facilitar a adesão dos cidadãos a políticas públicas, melhorando, assim, a eficácia da ação política.

É importante sublinhar que esta tese não pretende fazer a apologia do *nudging* como única ferramenta de suporte à formulação de políticas públicas. Tal facto está garantido pela circunstância de, em vários momentos, serem efetivamente enunciados problemas levantados à sua aplicação, bem como identificadas situações em que se provou que outros tipos de intervenções tiveram resultados mais eficientes; ou que uma intervenção em complementaridade resulta mais eficaz.

1.3. Revisão da Literatura

A revisão da literatura é uma etapa fundamental no processo de pesquisa. De acordo com o objetivo da pesquisa, consideramos ser adequado seguir como abordagem metodológica a revisão de literatura sistemática, com o propósito de identificar e sintetizar as evidências disponíveis sobre o nosso objeto de estudo, identificando linhas de investigação e conclusões que consideramos que poderão ser úteis à produção de uma síntese crítica e atualizada da literatura.

Seguindo a metodologia de Hart (1998) para a realização de uma revisão sistemática procurámos identificar as fontes relevantes associadas ao objeto de estudo, avaliando a qualidade dos estudos incluídos, analisando e sintetizando os dados e procurando apresentar os resultados de forma clara e precisa. Em suma, seguimos as diferentes etapas de Hart no processo revisão de literatura.

Previamente, na fase de formulação da pergunta de pesquisa, que pretendemos clara e específica, de forma a orientar-nos na busca de fontes relevantes. Tratando-se o *nudge* de um conceito recente, considerámos relevante realizar duas perguntas prévias numa primeira fase: em primeiro, quais as investigações sobre a concetualização do *nudging*, bem como de conceitos associados, como "arquitetura de escolha" e "paternalismo libertário"; seguidamente que estudos existem sobre a aplicação do *nudging* como ferramenta de políticas públicas. Por

fim, concretizámos a pergunta de pesquisa: validar o *nudging* como um instrumento de políticas públicas, consubstanciando, em consequência, uma proposta de criação de uma matriz teórica para a criação de uma unidade de *nudging*, a nível governamental, em Portugal.

Para a etapa de seleção de fontes, pela área científica da investigação, recorremos a várias bases de dados multitemáticas de ciências sociais, como JSTOR, Political Science Complete, SCOPUS e EconLit. Também recorremos a repositórios de artigos científicos e relatórios como ResearchGate e Web of Science.

Fruto de uma consulta aprofundada e prolongada no tempo, nestas bases de dados, orientada pela pergunta de pesquisa, avaliámos os contributos científicos disponíveis e identificámos, de acordo com o escopo da pesquisa, o método e os resultados apresentados, os documentos mais relevantes para a investigação. Após uma leitura crítica das fontes selecionadas, e da análise e sintetização dos pontos fortes e fracos de cada uma para o propósito de responder à pergunta de pesquisa, foi-nos possível identificar os principais temas, as tendências e as lacunas da literatura.

Daqui partimos para a redação da revisão da literatura, que passamos a enunciar.

Como nota prévia, sublinhamos que são dezenas os países que já dispõem de unidades de *nudging* de apoio à ação governamental, entre eles, os países mais desenvolvidos da Europa. E que Portugal se posiciona na lista de Estados que ainda não recorrem formalmente a esta ferramenta para a construção de políticas públicas. A revisão da literatura permitiu-nos identificar esta lacuna, o que nos parece reforçar o caráter inovador desta investigação. Reiteramos que é nosso propósito que esta tese possa dar um contributo para a construção eficaz de uma unidade de *nudging* de apoio à ação governamental em Portugal, colocando o nosso país num desejado caminho de convergência, à escala europeia.

Reforçamos ainda que, não obstante a necessária introdução sobre as várias correntes da Economia, esta é uma investigação em Ciência Política que avaliará o papel de uma segunda disciplina no seu raio de ação. O foco será no processo de tomada de decisão dos atores políticos no quadro de regimes democráticos consolidados.

Apesar de a origem da Economia Comportamental remontar à década de 60 do século XX, o conceito de *nudging* (ou *nudge*) é recente, tendo ficado conhecido como consequência da atribuição do Prémio Nobel da Economia a Richard Thaler, em 2017. Esta distinção ocorreu depois de o modelo de *nudging* ter sido aplicado em dois casos, o inglês e o norte americano, e tal aplicação consubstancia a assunção do modelo como uma teoria. Terá sido também essa a

razão de Thaler ter sido distinguido com o Nobel precisamente pelo conceito do *nudge*, quase uma década depois da enunciação teórica do modelo, no livro homónimo de que Thaler é coautor, com Cass Sunstein (2008). Tenhamos, contudo, a consciência de que, tratando-se de uma temática recente, são ainda limitados os contributos teóricos e científicos desenvolvidos sobre a matéria. Estamos perante terreno a desbravar, o que consideramos que aumenta a pertinência da investigação, tornando-a mais desafiante.

Para além de Thaler e Sunstein, outros autores se destacaram no estudo do *nudging* em diferentes contextos, incluindo o das políticas públicas, finanças comportamentais e psicologia social. É o caso de David Halpern[3], Paul Dolan, Michael Hallsworth, Dominic King e Ivo Vlaev, coautores de *Mindspace: Influencing behaviour through public policy* (2010), um relatório do governo britânico publicado em 2010 que explora como a psicologia comportamental pode ser usada para informar e melhorar as políticas públicas. Este documento foi produzido pelo Institute for Government, em colaboração com o gabinete do governo britânico e com a Behavioural Insights Team, de que Halpern foi fundador.

O relatório defende que o comportamento humano é influenciado por fatores cognitivos, emocionais e sociais que vão além das motivações racionais e económicas. A partir dessa perspetiva, é sugerido que as políticas públicas podem ser melhoradas através da aplicação de técnicas de *nudging* para incentivar comportamentos desejáveis. Este estudo propõe a adoção do modelo *Mindspace*, que apresenta nove fatores que influenciam o comportamento humano, que podem ser utilizados na formulação de políticas públicas: Mensagem, Incentivos, Normas, *Defaults* (padrões preestabelecidos), *Salience* (destaque), *Priming* (preparação), *Affect* (emoção), *Commitments* (compromissos) e *Ego* (autoimagem) (Dolan et. Al, 2010).

O modelo *Mindspace* oferece exemplos práticos de como estes nove fatores podem ser aplicados em diferentes áreas de políticas públicas, como saúde, ambiente, finanças e justiça; e defende que o recurso ao *nudging* pode ser mais eficaz, em termos de resultados, e eficiente (envolvendo menor custo), quando comparado com as outras formas de intervenção governamental, salvaguardando a sua aplicação balizada por elevados padrões de responsabilidade e ética (Ibid).

Desde a publicação do relatório *Mindspace*, as técnicas de *nudging* tornaram-se cada vez mais populares em todo o mundo e foram implementadas em várias políticas públicas. A Behavioural Insights Team (BIT UK) tornou-se uma das unidades de *nudging* mais conhecidas do mundo,

[3] Membro Fundador da BIT UK, em 2010.

tendo servido de matriz para a implementação de unidades similares noutros países. São exemplo disso, a Social and Behavioral Sciences Team (SBST), dos Estados Unidos, criada em 2015 a nível federal; a Behavioural Economics Team of the Australian Government (BETA), criada em 2016; a Impact and Innovation Unit (IIU), criada no Canadá, em 2018; Behavioural Insights Team Singapore, de 2016; e a Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP), criada em 2018, em França, com o objetivo de coordenar iniciativas de modernização e transformação do setor público, que mais tarde se designou *Nudge* France (Abdukadirov, 2019: 43).

David Halpern publicou, em 2015, a obra *Inside the Nudge Unit: How Small Changes Can Make a Big Difference*, na qual apresenta o funcionamento interno da BIT UK, de que se mantém CEO, e relata como a unidade, criada inicialmente dentro do gabinete do primeiro-ministro David Cameron, trabalhou diversos ministérios e aplicou intervenções comportamentais de forma transversal, em setores como saúde, educação, justiça criminal e finanças públicas. Nesta obra, Halpern elenca exemplos concretos de pequenas alterações de processos, ambientes ou mensagens, realizadas com base na evidência científica, e como levaram a significativas mudanças comportamentais dos cidadãos alvos das intervenções. Halpern defende que o *nudging* pode ser uma poderosa ferramenta para melhorar a eficácia das políticas públicas. Mais uma vez, o autor ressalva que a sua utilização tem de ser transparente, responsável e científica (Halpern, 2015).

Dan Ariely é outro dos autores que se dedicou à abordagem que constitui o fundamento da teoria do *Nudge.* Segundo ele, as nossas decisões são influenciadas por fatores irracionais e emocionais, em vez de serem puramente racionais. Em *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions* (2008), Ariely explora conceitos da economia comportamental como o efeito de ancoragem ou a aversão ao risco, para analisar o processo de escolha quotidiano, argumentando que o facto de reconhecermos as nossas tendências irracionais e os nossos vieses cognitivos poderá contribuir para os superar e fazer escolhas que nos sejam mais benéficas (Ariely, 2008).

Também Gary Morson e Morton Shapiro tentam entender como as pessoas tomam decisões em situações de incerteza, escassez e risco. Os autores mostram como as descobertas da economia comportamental podem ser usadas para melhorar a tomada de decisão em diversas áreas, incluindo finanças pessoais, negócios, políticas públicas e até mesmo a vida cotidiana. Discutem igualmente como os nossos preconceitos e emoções afetam as nossas escolhas e como

podemos usar técnicas simples, como *nudges*, para nos ajudar a tomar decisões mais informadas e racionais (Morson e Shapiro, 2017).

Na mesma linha, em "Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy and Why It Matters for Global Capitalism", George Akerlof e Robert Shiller argumentam que as emoções humanas, em particular, os chamados "espíritos animais" têm um papel fundamental na economia e no capitalismo global. Para os autores, racionalidade económica pura é um modelo insuficiente para explicar o comportamento humano e, portanto, a economia deve ser vista como uma ciência social, e não apenas uma ciência exata. Akerlof e Shiller elencam cinco espíritos animais que influenciam o comportamento económico: a confiança, a justiça, a corrupção, o dinheiro e o contágio. A confiança é fundamental para que as pessoas tomem decisões de investimento e de consumo. A justiça é importante para que as pessoas percebam que estão a receber uma remuneração justa pelo seu trabalho. A corrupção, por sua vez, pode minar a confiança e prejudicar o desempenho económico. O dinheiro é visto como um espírito animal que representa o poder da sociedade para criar riqueza e pode ser usado para influenciar o comportamento humano. Finalmente, o contágio refere-se à tendência das pessoas para seguir a multidão na tomada das suas decisões económicas.

Assim, Akerlof e Shiller argumentam que o comportamento humano é influenciado por um conjunto de fatores emocionais e psicológicos, e que é importante reconhecer esses fatores para entender a economia e desenvolver políticas económicas eficazes. Também defendem que, para lidar com as crises económicas, é necessário entender os espíritos animais que estão por trás do comportamento humano e, em seguida, desenvolver políticas para lidar com esses espíritos animais (Akerlof e Shiller, 2009).

No decorrer da revisão da literatura, encontrámos vários trabalhos científicos que abordam as temáticas associadas à nossa investigação.

No exercício de reflexão sobre o que estará na origem do *nudge* e sobre outras referências que associam a Economia Comportamental à Ciência Política (nível macro) ou o comportamento humano (nível micro) às políticas públicas (nível meso), encontramos várias experiências no campo do designado marketing social.

A incorporação do marketing social no processo de políticas públicas foi explorada por Carlos Oliveira Santos (2017), em *Revisitar a política nacional britânica de marketing social*, que faz referência ao início do interesse dos governos centrais na incorporação do marketing social no âmbito das políticas públicas e das suas intervenções de mudança de comportamentos sociais

com foco na área da Saúde, situando a sua origem no Canadá: a partir de 1974, com o Lalonde Report, secundado pela criação, em 1981, da Health Canada Social Marketing Unit, enquadrada no Ministério da Saúde canadiano (Santos, 2017).

O autor focou a sua investigação no estudo do caso das políticas inglesas para a saúde pública, iniciado em 2004 e sustentada numa estratégia nacional de marketing social. Com o estudo deste caso, o autor pretendia aferir a possibilidade de conceção e desenvolvimento de políticas semelhantes, noutras situações e países, de acordo com adequados critérios de transferência de políticas e de implementação.

A arquitetura de escolha e a aplicação do *nudging* nas políticas públicas tem sido objeto de estudo de várias investigações publicadas nos últimos anos, em várias universidades europeias. É o caso da *Nudge me if you can - how defaults and attitude strength interact to change behavior*, artigo de Max Vetter e Kutzner, F. (2016), que os autores focam a investigação na utilização da arquitetura de escolha em medidas políticas para influenciar a tomada de decisão dos cidadãos nas áreas do ambiente, sobretudo das alterações climáticas. Mas elencam ainda outros desafios com que a sociedade se tem vindo a debater, como a pobreza extrema, o aquecimento global, a transmissão de doenças infetocontagiosas, a obesidade, a falta de doadores de órgãos, e os diminutos rácios de vacinação infantil. "O que une a maioria destes temas (…) é que resultam na maioria das vezes do comportamento humano (intencional ou não intencional) e da tomada de decisão política. Assim, mudanças no comportamento humano e na tomada de decisões políticas podem contribuir para solucioná-los" (Oskamp, 2000, cit. Vetter e Kutzner, 2016, p. 16).

Em 2017, Mette Trier Damgaard, investigadora da Universidade de Aarhus (Dinamarca), publica *Labor market search effort with reference-dependent preferences*, onde faz observações sobre o processo de tomada de decisão individual e como as escolhas refletem as tensões entre "1) o que é puramente desejável do ponto de vista racional que o indivíduo escolha para si mesmo e 2) como as pessoas se percecionam e pretendem percecionar os outros" (Damgaard. 2017, p. 10). A autora testa cenários de arquitetura de escolha para avaliar impactos na tomada de decisão em duas grandes áreas: na procura ativa de emprego e na participação em ações de solidariedade. Esta tese afasta-se da Ciência Política no sentido em que não contempla abertamente os processos de políticas públicas e assume como atores os indivíduos e não os governos. Contudo, considerámo-la relevante nesta revisão de literatura pelo capítulo quatro no qual se exploram os custos escondidos do *nudging*, assumindo também o conceito de *nudge* tal como Thaler e Sunstein o definiram. Sublinha-se aqui a necessidade de avaliar impactos das

políticas de *nudge* de forma crítica, considerando de forma tão neutral quanto for possível, as vantagens e desvantagens de cada processo.

Parece-nos ainda pertinente sublinhar que a Economia Comportamental não aparece agora como a fórmula perfeita de mudar comportamentos e influenciar ações dos cidadãos, sem prejuízos ou consequências negativas para todos os envolvidos. Por isso, subscrevemos a recomendação final de Damgaard (2017), na qual a autora defende que a literatura sobre as políticas de *nudging* deve incluir avaliações mais críticas sobre os custos psicológicos do *nudge* e das reações comportamentais não intencionais, e que essas avaliações devem ser incluídas nos relatórios de balanço sobre os impactos para todas as partes envolvidas (Damgaard, 2017, p. 149).

Em 2016, Victoria Sande publicou a tese *Nudge Fudge or Crystal Clear? Investigating nudges and how they work*, pela Faculdade de Ciências Sociais da Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, na Noruega. Nesta investigação, a autora concentra-se em dois grandes problemas: o combate à obesidade e as alterações climáticas. Sande faz um estudo comparativo da aplicação do *nudge* nas políticas públicas no contexto dos governos inglês e norte-americano, que circunscreve ao nível meso, a duas áreas de análise - Saúde e Ambiente, e pretende compreender se existem medidas concretas que poderão ser utilizadas para o combate aos problemas identificados no contexto do seu país, a Noruega.

Dos autores consultados, transversais aos trabalhos de investigação acima referidos, destacam-se naturalmente Richard Thaler e Cass Sunstein, pela definição de *nudge* e do movimento do paternalismo libertário.

Alguns autores (Levy e Dennett, 2017; Rios, e Voorhoeve, 2018; Koplin e Savulescu, 2019) levantam dúvidas éticas que, aliadas à falta de transparência, aparecem como possíveis obstáculos à criação de unidades de *nudging*; e ao fazerem isto, põem em causa a autonomia dos cidadãos (Hausman and Welch, 2010). Em defesa da criação das unidades de *nudging* no seio dos governos, contornando o obstáculo da transparência, Bovens (2009) defende que as pessoas devem ser informadas de que estão a ser alvo do tal "empurrão".

Em 2019, B. Ewert da University of Siegen, na Alemanha, publicou *Moving beyond the obsession with nudging individual behaviour: Towards a broader understanding of Behavioural Public Policy*, desenvolvendo investigação sobre a "Política Pública Comportamental" (PPC), um conjunto de medidas, que constituem um novo paradigma político, que decorrem da implementação de incentivos para levar à mudança de

comportamento individual. Nesta investigação, o autor alerta para a importância de não reduzir o debate à discussão sobre as vantagens e desvantagens de os governos influenciarem comportamentos individuais dos cidadãos. Ewert defende que a PPC deve ser entendida como pluralista, polivalente, não determinista e que permita a aplicação de *behavioural insights* em todas as fases do processo político. Partilhamos a compartimentação que Ewert faz na argumentação, preenchendo três fases. Na primeira, explora as razões políticas que estiveram na origem de implementação de *nudges*. Nesta análise, elenca as metodologias utilizadas e discorre também sobre as críticas ideológicas e éticas de que a aplicação do *nudging* é alvo. Na segunda fase, faz um enquadramento sobre o estado da arte relativo ao estudo da PPC, que considera que deve ser abrangente e substancial, analisado à luz do pensamento de académicos e profissionais que a aplicam (entrevistados no âmbito da investigação). Finalmente, o autor disserta sobre as diferenças entre *nudging* e PPC, e defende, à semelhança de outros autores (Cartwright, 2017; Jones, Whitehead, Howell e Lilley, 2017) que a PPC poderá ser entendida como uma versão melhorada de *nudge*, a que chama *nudge plus*. Esta abordagem reconhece a eficácia dos incentivos, mas fá-la decorrer de uma utilização multifacetada, que envolva a utilização de outros instrumentos por parte dos decisores políticos. Em suma, Ewert conclui que as respostas políticas que visem incentivar comportamentos complexos têm de ir além do *nudge*, exigindo uma ação concertada e a implementação de uma mistura de ferramentas políticas.

Na mesma linha de pensamento, Bhargava e Loewenstein (2018) discutem a salvaguarda da Economia Comportamental como abordagem de política pública perante a evidência de fracassos de algumas medidas sustentadas na aplicação de *nudges*. No ensaio *Behavioral Economics and Public Policy 102: Beyond Nudging*, os autores defendem que existem causas estruturais subjacentes a problemas políticos, como a elevada complexidade de algumas decisões que têm de ser tomadas por indivíduos. Assim, a solução está em tornar as aplicações mais assertivas, combinando ferramentas como impostos, subsídios, regulamentos e campanhas educativas. Congdon, Kling e Mullainathan (2011) defendem esta abordagem multifacetada no domínio das Finanças Públicas, Volpp (2012) elenca benefícios desta abordagem aplicada à Saúde, e Lavecchia, Liu e Oreopoulos (2014) comprovam os benefícios das estratégias de economia comportamental aplicadas à Educação.

Vários autores questionam a validade como uma ferramenta ética para melhorar as escolhas dos indivíduos e da sociedade, elencando diversas críticas à ética do *nudge*. Neil Levy (2009) argumenta que o *nudging* pode violar a autonomia dos indivíduos, e que as intervenções

sustentadas em evidências comportamentais podem ser manipulativas e coercitivas. Para o autor, para o *nudging* ser eticamente aceitável, tem de ser totalmente transparente e não manipular, em nenhuma circunstância, a tomada de decisão individual (Levy, 2009).

Na mesma linha, Gerd Gigerenzer (2014) sustenta que o *nudging* é muitas vezes baseado em suposições equivocadas, podendo levar a más escolhas. Em opção, Gigerenzer acredita que na posse de informações simples e claras, as pessoas poderão tomar melhores decisões. Em 1999, o autor já tinha publicado *Simple Heuristics That Make Us Smart*, onde, juntamente com outros autores, apresenta uma teoria da racionalidade baseada em heurísticas simples e eficazes, que acredita que podem ajudar as pessoas a tomar melhores decisões (Gigerenzer et. Al, 1999).

Também Cass Sunstein, cofundador do conceito de *nudge*, tem enumerado preocupações éticas sobre a utilização do *nudging*. Para o autor, o *nudging* pode ser usado de forma manipulativa e perversa. Defende, por isso, que a aplicação do *nudging* carece de supervisão por entidades independentes, para garantir que as intervenções comportamentais são eticamente irrepreensíveis (Sunstein, 2015).

Da revisão da literatura, destacamos ainda o estudo *How autonomy is understood in discussions on the ethics of nudging* (2017), que junta académicos holandeses da Wageningen University and Research (Vugts, De Vet, Verweij) e da Utrecht University (Van Den Hoven) que investigam as preocupações éticas que têm vindo a ser suscitadas pela implementação do *nudging*, sobretudo ao nível do impacto na escolha autónoma dos indivíduos. O propósito deste estudo é investigar como a autonomia é entendida na discussão ética sobre *nudging*. O que implica a necessidade de clarificar o conceito de autonomia, considerando diferentes entendimentos e dimensões. Enveredam por uma revisão de literatura sobre a concetualização de autonomia, que nos parece de grande relevância pela sua abrangência. Seguindo a visão de Strech e Sofaer (2012), "as revisões sistemáticas tradicionais respondem habitualmente a uma pergunta empírica com base numa avaliação imparcial de todos os estudos empíricos que a abordam" (Strech e Sofaer, 2012, p. 121). Strech e Sofaer desencadearam uma revisão sistemática da literatura, tendo selecionado 33 artigos sobre a ética do *nudge*, onde conseguiram elencar 280 considerações de autonomia[4], que rotularam em 790 códigos únicos e agruparam em 61 “super-códigos” únicos. Esta abrangente análise levou à construção de três conceções gerais de autonomia: a liberdade de escolha, a agência e a autoconstituição. A liberdade de escolha refere-se à disponibilidade de opções e ao ambiente em que as pessoas têm de fazer

[4] Exemplos de considerações de autonomia encontradas: “autonomia”, “liberdade”, “eu”

escolhas; a agência envolve a capacidade de um indivíduo para deliberar e determinar o que escolher; e a autoconstituição está relacionada com a identidade de alguém e os objetivos autodefinidos.

Strech e Sofaer consideram que "os entendimentos de autonomia em cima da mesa de debate são bastante diferentes", pelo que clarificá-los "pode ajudar-nos a compreender as afirmações que sustentam que um *nudge* ameaça a autonomia, enquanto outros argumentam que a reforça" (Vugts et. al, 2017, p. 3).

A diversidade de conceções sobre o que é autonomia pode ser resultado de diferentes visões teóricas ou ideológicas, de experiências e vivências distintas, bem como de objetivos e interesses específicos em relação ao tema em questão. O facto de existirem múltiplas conceções de autonomia pode gerar discussões e debates, podendo ser desafiador para alcançar um consenso ou acordo sobre como definir e aplicar a autonomia em práticas ou políticas específicas.

Esta questão assume, nesta tese, uma grande relevância porque o debate ético sobre o impacto do *nudge* na autonomia considera diferentes considerações do conceito, e essa clarificação de considerações é útil para determinar a legitimidade do *nudging*. Vugts et. al (2017) esquematizam as conclusões, relacionando a implementação do *nudge* com os potenciais efeitos na autonomia, considerando as três conceções gerais de autonomia encontradas.

Tabela 1. Potenciais efeitos do *nudge* na autonomia

Efeitos potenciais na autonomia	**Liberdade de escolha**	**Agência**	**Autoconstituição**
Ameaças (riscos)	Coerção	Manipulação	Doutrinação
Promoção	Navegabilidade	Capacidades deliberativas	Autenticidade
Em suma, os *nudges* influenciam:	O que fazer	A capacidade de pensar e agir	Quem nós somos e o que valemos (enquanto indivíduos)

Fonte: Adaptado de Vugts et. al, 2017

Analisando a primeira conceção – liberdade de escolha – poderemos aferir que encaixa na conceção de Thaler e Sunstein (2008), que afirmam que a liberdade de escolha individual é preservada desde que as escolhas não sejam limitadas e sejam claras para o indivíduo. Se assumirmos o conceito de autonomia como os autores a defendem, não encontraremos razões para boicotar o *nudge*, à luz das críticas éticas que lhe são apontadas.

Vugts et al (2017) sublinham, contudo, que a maioria dos artigos que integraram a revisão sistemática da literatura consideram a conceção de autonomia conforme agência, relacionada com subconceitos como deliberação, raciocínio ou consciência. Nesta dimensão, para salvaguardar a legitimidade e boa-fé do *nudge*, é necessário garantir que as intervenções são transparentes e que a sua implementação não beneficia um indivíduo em detrimento de outro.

Já a terceira conceção – autoconstituição – é a menos recorrente nos artigos analisados, o que os autores consideram interessante, na medida em que poderá refletir como filósofos e bioéticos privilegiam o raciocínio, a reflexão e o controlo, em vez da confiança e da dependência. Se se valorizar a autenticidade, alguns *nudges* podem ser considerados problemáticos. Em acréscimo, os autores defendem a ideia de que o "eu" ou a identidade de alguém poderia ser reforçada por *nudges*, permitindo aos indivíduos confiar que as escolhas simples preservam o seu bem-estar.

Tal opção é censurada por Tengland (2012), que argumenta que "o maior problema ético da abordagem de mudança de comportamento é que ela permite e favorece estratégias de manipulação" que criam vontades não autênticas e instalam falsas crenças nos agentes, o que desrespeita a autodeterminação, ou seja, o direito à autonomia (Tengland, 2012: 144).

Peeters e Schuilenburg (2017) estudam a genealogia da política de saúde pública holandesa, desde a década de 60 até aos dias de hoje, no artigo *The birth of mindpolitics: understanding nudging in public health policy*. Consideram que esta é a era da gestão de escolha, e dissertam sobre a forma como o *nudging* entrou no domínio da elaboração de políticas para a saúde pública e o que isso significa para a forma como a sociedade contemporânea é governada. Nesta investigação, os autores demonstram como uma técnica que designam por "política mental" tem lentamente complementado as estratégias públicas de promoção da higiene e dos cuidados de saúde. Concluem que, face aos sucessos alcançados, é hoje incontornável pensar em biopolítica[5] desassociada da arquitetura de eleição, destacando a análise da forma como os indivíduos são incentivados a tomar as melhores decisões.

[5] Foucault (1976) define biopolítica como a maneira pela qual, a partir do século XVIII, se procurou racionalizar os problemas colocados para a prática governamental pelos fenómenos próprios de um conjunto de indivíduos

Peeters e Schuilenburg defendem ainda que a "política mental" é uma técnica completamente liberal de governo, consistente com a análise da biopolítica de Foucault, mas que concentra em si uma combinação paradoxal de objetivos a nível populacional com o que designam como ingrediente ativo individualizado, ou seja, a escolha individual. Segundo Peeters e Schuilenburg, a "política mental" reforça a oportunidade de escolha, resultando claro que a legitimidade da intervenção do Estado é mais aceitável se se materializar por via de restrições autoimpostas pelo cidadão do que de se resultar da ação disciplinadora do estado. Contudo, os autores também alertam para a importância de reconhecer que a liberdade de escolha pode ser fruto de instrumentalização dos decisores, para a concretização de objetivos políticos. A utilização de *nudges* carece, por isso, de superintendência, para que se possa assegurar a sua boa-fé intencional.

Também é esta a visão de Peter John, professor do King's College London, exposta na obra *How far to Nudge* (2018). John analisa a criação e o desenvolvimento da Behavioural Insight Team (BIT) sob a égide da administração de David Cameron, sendo, por isso, um livro que nos acrescenta valor. Permitiu, numa primeira fase, aprofundar o conhecimento sobre aquele que é um importante caso de estudo, explorando temas associados que se afiguram relevantes como a ética do *nudging*, os riscos e as vantagens associadas à sua implementação. John conclui que, mesmo sofrendo algumas restrições operacionais (como a necessidade de adaptar técnicas comportamentais a práticas convencionais já existentes, na impossibilidade de criar medidas de origem), uma unidade especial com a BIT tem condições para promover a inovação e ser bem-sucedida. A prova desse sucesso, segundo este autor, é o facto de a BIT continuar a existir e ter aumentado o seu raio de ação, contando atualmente no portefólio de clientes muitas organizações e empresas.

Na revisão de literatura, encontrámos alguns artigos científicos sobre a utilização do *nudging* em Portugal, em concreto, como ferramenta de políticas públicas. Têm em comum dimensões de análise balizadas setorialmente.

Em *Nudging for Health: On Public Policy and Behavioral Economics in Portugal*, publicado na revista científica Frontiers in Public Health, Geraldes, Oliveira e Vieira (2019) discutem as possibilidades e limitações ao uso do *nudge* em políticas da saúde em Portugal. No artigo, os autores discutem a importância de fatores como o contexto e cultura local para a eficácia do *nudge*, e ressalvam a necessidade de garantir a transparência nos processos. O artigo conclui

enquanto população. Entre outros, cabe apontar a saúde, a higiene, as taxas de natalidade, a longevidade, o sexo, a raça.

que o *nudge* pode ser uma ferramenta útil para melhorar a saúde pública em Portugal, mas que é importante considerar cuidadosamente as questões éticas e a possibilidade de efeitos não intencionais ao projetar e implementar essas intervenções comportamentais (Geraldes et. Al, 2019).

Em 2019, Mendes, Oliveira e Vieira publicaram o artigo *Nudging for Social Change: An Intervention in Portugal to Reduce Plastic Bag Use*, na revista científica Journal of Environmental Psychology. Neste estudo de análise micro, os autores descrevem uma intervenção baseada em *nudge* para fins ambientas: reduzir o uso de sacos de plástico em supermercados portugueses. Não se tratou de uma intervenção oriunda de decisores políticos, mas sim de cariz empresarial. Contudo, como os autores referem, não foram identificados obstáculos a que esta pudesse ser uma ação decorrente de uma política pública na área do ambiente (Mendes et. al, 2019).

De nível meso, encontrámos o estudo *The Use of Nudges in Public Policy: A Review of the Portuguese Experience*, de 2020, que é um capítulo de livro *Nudging in Practice: A Research-Oriented Introduction*. Mais uma vez de autoria de Geraldes, Oliveira e Vieira, este artigo apresenta uma revisão das políticas públicas baseadas em *nudge* implementadas em Portugal nos últimos anos, discute os seus objetivos, metodologias e resultados.

Apesar de ser crescente, sobretudo nos últimos dois anos, e de imensa qualidade científica, não encontrámos na revisão da literatura efetuada nenhuma investigação que se situe no campo de ação do objeto de estudo que aqui analisamos, nem que partilhe do propósito máximo da nossa investigação: contribuir para a criação de uma unidade de *nudging*, de apoio à tomada de decisão governamental, em Portugal.

Contudo, sendo a revisão de literatura uma etapa fundamental no processo de desenho de pesquisa, a análise e síntese crítica literatura existente sobre o *nudging*, aplicado à construção de políticas públicas, permitiu clarificar sobre o estado da arte, robustecer conceitos e metodologias, e identificar lacunas que tentaremos transformar em oportunidades para criar valor científico.

Apresentamos, em seguida, uma tabela síntese com as abordagens mais relevantes ao tema, decorrentes da revisão de literatura e de acordo com o objeto de estudo desta investigação.

Tabela 2. Síntese das abordagens mais relevantes sobre o tema

Autor(es)	**Síntese da abordagem**
Richard Thaler, Cass Sunstein	Definição do conceito de *nudge* e apresentação do *nudging* como ferramenta de suporte na construção de políticas públicas
David Halpern, Paul Dolan, Michael Hallsworth, Dominic King, Ivo Vlaev	A psicologia comportamental pode ser usada para informar e melhorar as políticas públicas, uma vez que o comportamento humano é influenciado por fatores cognitivos, emocionais e sociais. Propõem a adoção do *Mindspace*, um modelo que apresenta nove fatores que podem ser usados na formulação de políticas públicas: mensagem, incentivos, normas, padrões, destaque, preparação, emoção, compromisso e autoimagem. Modelo aplicável a diferentes áreas políticas: saúde, ambiente, finanças e justiça.
Dan Ariely	O fundamento da teoria do *Nudge*: explora os fatores irracionais e emocionais que influenciam a decisões dos seres humanos.
George Akerlof, Robert Shiller	Através do recurso à economia comportamental, os líderes políticos podem canalizar as "forças poderosas da psicologia humana", a que chamam de espírito animal, para o crescimento e a prosperidade, prevenindo desaires financeiros.
Gary Morson, Morton Shapiro	As descobertas da economia comportamental podem ser usadas para melhorar a tomada de decisões em diversas áreas, incluindo finanças pessoais, negócios, políticas públicas e até mesmo a vida cotidiana. Os *nudges* podem ajudar a combater preconceitos e emoções, levando os indivíduos a tomar decisões mais informadas e racionais.
Max Vetter e Florian Kutzner	Utilização da arquitetura de escolha em medidas políticas para influenciar a tomada de decisão dos cidadãos na área do

	ambiente, focando-se essencialmente nas alterações climáticas.
Mette Trier Damgaard	O *nudging* tem custos escondidos, como reações comportamentais não intencionais, pelo que é essencial avaliar o impacto das políticas de *nudge* de forma crítica, considerando as vantagens e desvantagens de cada processo.
Neil Levy, Daniel Dennett, Samuel Rios, Alex Voorhoeve, Julian Koplin, Julian Savulescu	Questões éticas associadas ao uso de *nudges.* Propõem princípios éticos para o uso adequado de *nudges*, destacando a importância da transparência, responsabilidade, consentimento informado e avaliação rigorosa dos efeitos das intervenções comportamentais.
Anastasia Vugts, Emely De Vet, Marcel Verweij, Mariette Hoven	Preocupações éticas suscitadas pela implementação do *nudging*, sobretudo ao nível do impacto na escolha autónoma dos indivíduos.
David Hausman, Brynn Welch	Reflexão sobre a ética do uso de *nudges*, com ênfase na questão da autonomia, fornecendo *insights* e reflexões críticas sobre o impacto dessas intervenções nas escolhas e liberdade dos indivíduos.
Benjamin Ewert, Rhys Jones, Eldar Cartwright, 2017; Michael Whitehead, Rhian Howell e Lilley	Defendem a compreensão mais ampla da Política Pública Comportamental, como uma versão melhorada do *nudging.* Propõe uma abordagem mais abrangente que leve em consideração as complexidades e interações entre os diversos elementos do contexto social, político e institucional.
William Congdon, Jeffrey Kling, Sendhil Mullainathan, Saurabh Bhargava, George Loewenstein, Leti Volpp, Adam Lavecchia, Heidi Liu, Philip Oreopoulos	Abordagem multifacetada com resultados testados no domínio das políticas púlicas das áreas de finanças públicas, saúde e educação.

Daniel Strech, Neema Sofaer	Revisão sistemática de literatura, de onde extraem três conceções gerais de autonomia: liberdade de escolha, agência e autoconstituição. Associam o *nudge* a cada uma das conceções.

Fonte: Síntese elaborada pela autora

Capítulo 2 – Estrutura da Tese: da problemática aos objetivos gerais e específicos

2.1. Problemática

No decorrer do processo de revisão de literatura e da pergunta de pesquisa identificada, concluímos que não existe em Portugal uma unidade de *nudging* de apoio ao governo, nem qualquer investigação que partilhe do propósito máximo de contribuir para a criação de uma unidade dessa natureza, com vista à utilização do *nudging* como ferramenta de construção de políticas públicas.

Constatámos que existem unidades de *nudging* de apoio à decisão governamental em vários países com regimes democráticos consolidados, entre eles, uma parte dos países europeus como Alemanha, França, Dinamarca, Noruega, Países Baixos ou Reino Unido.

Portugal encontra-se na lista minoritária de países que ainda não possuem uma unidade de *nudging* de cariz governamental, a par da Albânia, Bósnia e Herzegovina, Kosovo, Moldávia, Montenegro e Sérvia (Comissão Europeia, 2018), países estes que, embora formalmente tenham sistemas políticos democráticos, continuam a enfrentar desafios estruturais em áreas fundamentais como corrupção, direitos humanos ou liberdade de imprensa.

O facto de Portugal não dispor, ao contrário de vários países congéneres, de uma unidade de *nudging* de cariz governamental faz prever que os decisores políticos não façam uso, pelo menos de forma estruturada, desta técnica como uma ferramenta de construção de políticas públicas. Independentemente das conclusões que possamos retirar sobre as vantagens e desvantagens desta utilização, e do grau de utilização que possa ser concretizado após a sua putativa criação formal, a ausência institucional desta unidade é, à partida, um indicador de uma limitação na ação política.

Uma adesão tardia ao *nudging* para este tipo de utilização pode evoluir de lacuna para oportunidade, e acabar por ser benéfica, na medida em que permite aproveitar a experiência e lições aprendidas de outros países que aderiram anteriormente. Através da observação e identificação dos processos de criação, dos sucessos e dos obstáculos de outras unidades, será possível antecipar dificuldades, afinar metodologias, identificar recursos e requisitos essenciais e preparar as condições necessárias para uma maior eficácia de resultados.

2.2. Objeto de Estudo

Como referido, não existe uma unidade de *nudging* de cariz governamental em Portugal, que permita uma utilização desta ferramenta na construção de políticas públicas, dentro de uma moldura de boas práticas.

Neste quadro, esta tese versa sobre o *nudging* como instrumento de políticas públicas, e assume o propósito de, em sede académica, poder contribuir para a criação de uma unidade de *nudging* de cariz governamental, em Portugal.

Importa referir que, para uma ampla abordagem do objeto de estudo, serão enunciados os requisitos para a criação de uma unidade de *nudging*, bem como a análise dos riscos da má utilização do *nudge* ou os problemas éticos que podem ser levantados. Sublinhamos que o objeto de estudo se circunscreve numa moldura de boas práticas, fora da qual estaria comprometida a sua essência.

2.3. Pergunta de partida

Validando-se em que medida o "*nudging é um instrumento de políticas públicas",* pretende-se contribuir para uma proposta de criação de uma matriz teórica de uma unidade de *nudging*, de nível governamental, em Portugal.

Desta pergunta de partida, e uma vez que iremos recorrer à análise de várias unidades de *nudging* governamentais e à entrevista com especialistas qualificados, derivam quatro outras questões cujas respostas contribuirão para a resposta agregada à pergunta de partida:

1. Quais as vantagens e desvantagens do recurso ao *nudging* como instrumento de formulação de políticas públicas?
2. Que fatores podem afetar a eficácia do *nudging* como ferramenta de política pública, nomeadamente os setores de atuação, conjunturas políticas ou ideológicas, fases do ciclo político, atores políticos intervenientes, beneficiários ou afetados pelo problema público, entre outros?
3. Que condições deveriam constar numa matriz de criação de uma unidade de *nudging* em Portugal, considerando uma moldura de boas práticas, de acordo com unidades homólogas analisadas?

4. Que critérios éticos devem ser ponderados na utilização do *nudging* como ferramenta de políticas públicas?

2.4. Objetivos geral e específicos

Pretende-se, como objetivo geral desta investigação, aferir o potencial do *nudging* como ferramenta de suporte à ação política, nomeadamente através do recurso à sua aplicação no processo de construção de políticas públicas, a nível governamental. No decorrer desta análise, pretende-se contribuir para a criação de uma unidade de *nudging* de apoio a um governo nacional. Para a concretização deste objetivo será feita uma análise aprofundada de várias unidades de *nudging* de cariz similar, consubstanciada com entrevistas semiestruturadas a especialistas das ciências comportamentais cujos percursos permitem ter uma visão abrangente, alargada e comparada. Serão alvo de estudo mais aprofundado os casos das unidades inglesa e norte-americana, pioneiras, e que serviram de modelo às unidades posteriormente criadas.

Como objetivos específicos, e com vista a encontrar respostas para as subperguntas anteriormente referidas, pretendemos:

a) identificar as vantagens e desvantagens do recurso ao *nudging* como instrumento de formulação de políticas públicas;

b) compreender que fatores podem afetar a eficácia do *nudging*, em concreto, os setores de atuação, conjunturas políticas ou ideológicas, fases do ciclo político, atores políticos intervenientes, beneficiários ou afetados pelo problema público, entre outros que possam influenciar o processo de formulação de políticas públicas;

c) apurar, por comparação com os casos analisados, se existirão condições *sine qua non*, nomeadamente de caráter institucional, que necessitem de ser atendidas para que a abordagem funcione. Como exemplo explicativo, enumeramos duas hipóteses que se autoexcluem: o *nudging* resultar apenas quando a tomada de decisão decorre diretamente de um decisor de topo; ou, no sentido inverso, verificar-se que a abordagem *bottom-up* é a única em que o *nudging* se revela eficaz. Poderá verificar-se ainda uma terceira hipótese: que o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging*, pelo que não consubstancia uma condição essencial para o funcionamento do *nudging* como ferramenta de apoio às políticas públicas.

2.5. Estrutura da tese

"Os alicerces são a base da construção, sustentando todo o peso e a estrutura da edificação. Da mesma forma, a estruturação de uma tese é essencial para a construção de um trabalho sólido e coerente, que sustente as ideias e argumentos apresentados. É preciso investir tempo e esforço na construção dos alicerces teóricos, metodológicos e conceituais, para que a pesquisa possa ser desenvolvida de forma consistente e com resultados relevantes." (Hicks, 2019).

O rigor científico, a sustentação metodológica e a harmonia da narrativa são as nossas preocupações mais prementes, na prossecução do objetivo de contribuir de forma válida e consistente para a evolução do conhecimento e para a produção de novas ideias numa determinada área de científica e em determinado contexto. Perseguindo esse desiderato, faremos todos os esforços para que a diferentes fases da investigação resultem claras, transparentes e que o todo, em si mesmo, produza resultados sólidos, passíveis de criar valor. Enunciaremos, por isso, passo a passo, as opções tomadas, nomeadamente quanto à estrutura da investigação.

O primeiro capítulo corresponde à componente introdutória, motivacional e justificativa. Neste espaço desenvolve-se a temática em que esta tese se insere, delimitando-o no campo científico da Ciência Política. Enuncia-se, de seguida, a motivação da autora e a pertinência que se acredita que o tema, e esta investigação em concreto, têm para a academia, evidenciando algumas incursões já realizadas neste âmbito, que se elencam e decompõem na Revisão da Literatura. É também neste capítulo que delimitamos a investigação numa abordagem de *evidence based policy-making* (EBPM), apresentando o *nudging* como uma das ferramentas possíveis para a criação de políticas públicas no quadro de um sistema político democrático consolidado, assumindo como pressuposto que corresponde a um modelo útil ao processo de tomada de decisão. Não sendo a defesa deste modelo o nosso objeto de estudo, consideramos relevante apresentá-lo como moldura concetual da investigação.

No presente capítulo, dedicado à estrutura da tese, desde a problemática aos objetivos gerais e específicos, estão concretizados o objeto de estudo e a pergunta de partida a que se pretende dar resposta com esta investigação, bem como as subperguntas a que se espera responder no decorrer da elaboração da tese. São ainda detalhados o objetivo geral e os objetivos específicos, sendo que a concretização destes decorrerá necessariamente do percurso trilhado para responder às subperguntas.

O terceiro capítulo é dedicado à vertente teórica, sendo introduzido um quadro teórico de referência que enuncia que a pesquisa segue uma abordagem neoinstitucionalista e onde se apresentam as fundamentações para tal opção. É também neste capítulo que fazemos o enquadramento teórico da investigação numa perspetiva multidisciplinar, que pela natureza do objeto de estudo, contempla cruzamentos científicos interdisciplinares – como a Economia Comportamental e a Psicologia, enquanto ciências comportamentais, por exemplo – e se procede à defesa teórica do nosso entendimento do *nudging* como ferramenta de ev*idence based policy-making.*

Também neste capítulo são operacionalizados os conceitos de *nudge, nudging* e arquitetura de escolha, bem como explorada a concetualização do paternalismo libertário. De notar que esta abordagem concetual será introdutória e de base, e que os mesmos conceitos serão, ao longo da tese, recorrentemente referidos e, no seu todo, discutidos aprofundadamente. O capítulo termina com uma análise consubstanciada teoricamente às críticas existentes ao *nudging*.

No quarto capítulo, o *nudging* é apresentado como instrumento de políticas públicas, considerando-se exemplos do recurso a esta ferramenta nas várias fases do ciclo de políticas públicas. Em concreto, serão abordados o agendamento, a formulação, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação como diferentes fases do processo de construção da política pública, considerando exemplos concretos da utilização do *nudging* em cada fase.

Por razões de consistência teórica, considerámos oportuno fazer igualmente a operacionalização do conceito de políticas públicas, mas optámos por separá-lo dos restantes conceitos, colocando a sua definição onde nos parece que será mais oportuna para a clareza da investigação.

Este capítulo inclui ainda uma abordagem às metodologias de avaliação do *nudging* a dois níveis: 1) avaliação da seleção do *nudging* como ferramenta para a formulação de políticas públicas, em detrimento ou em complemento de outro tipo de intervenções; 2) avaliação de técnicas de n*udging* aplicadas em casos concretos de políticas públicas e os impactos da sua aplicação.

O quinto capítulo é dedicado ao enquadramento metodológico, que contempla a abordagem metodológica escolhida, assim como o desenho de pesquisa que se envidará, a estratégia e as técnicas adotadas para a recolha de dados, e o procedimento para o seu tratamento e análise, garantindo a adequada fundamentação científica das linhas de investigação e das conclusões que delas advierem. É neste capítulo que enunciamos e justificamos a opção por uma

abordagem qualitativa, sustentada na recolha de dados qualitativos, que utilizará métodos descritivos e interpretativos para analisar dados não-numéricos, através de pesquisa e análise de documentos, e de realização de entrevistas com especialistas. Apresentamos esta abordagem como flexível e interativa, não estanque, na medida em que se sustenta numa pesquisa qualitativa que poderá ser alvo de ajustes ao longo do processo de recolha e análise de dados, e decorrendo de novas informações que forem sendo descobertas. E salvaguardamos, à luz de um princípio autoimposto de transparência, que o envolvimento indispensável do investigador no processo de pesquisa poderá resultar no enviesamento das suas perspetivas e experiências, afetando a interpretação dos dados. Contrapomos com a motivação profunda para o cumprimento do propósito académico desta investigação e da preocupação permanente com a sua solidez científica.

O sexto capítulo é dedicado ao estudo abrangente de unidades de *nudging* de cariz governamental, dispersas pelo mundo, com análise de casos estudados por instituições internacionais como o Banco Mundial, a Comissão Europeia e a OCDE.

Neste capítulo aprofundamos a análise das duas unidades de *nudging* governamental pioneiras: a Behavioural Insights Team (BIT), desenvolvida por David Halpern, que nasceu dentro do governo de David Cameron, no Reino Unido; e a Social and Behavioral Sciences Team (SBST), também designada como *Nudge Unit*, desenvolvida por Cass Sunstein, inserida na administração de Barack Obama, nos Estados Unidos da América. Para a consolidação destes dois estudos de caso, recorreremos a análise de conteúdo (entrevistas e opinião publicada) e pesquisa documental.

No sétimo capítulo, apresentamos a visão dos especialistas entrevistados ou cuja opinião foi publicada, com a justificação para a seleção da sua participação no âmbito deste trabalho de investigação. Apresentamos a metodologia utilizada para a realização das entrevistas, bem como a estrutura de guião adotada, e faremos uma análise comparada das respostas ao guião aplicado. Importa referir que, por se tratar de entrevistas com especialistas, os dados não serão anonimizados. A validade dos seus testemunhos reside na sua qualidade de peritos, cujos percursos nos permitirão ter acesso a uma visão sistémica comparável.

Também neste capítulo, e por decorrer também dos contributos dos especialistas entrevistados, à semelhança de outros dados recolhidos, serão elencados os que se consideram ser os fatores críticos de sucesso para a criação de uma unidade de *nudging* governamental. E também aqui

enunciaremos as limitações à aplicação do *nudging* que encontrámos no decorrer da investigação.

O capítulo oitavo começa por realizar um enquadramento sobre o caso português, com identificação do *status quo* nacional em relação à utilização das ciências comportamentais como instrumento de política pública. Tendo como o objetivo a construção de uma matriz teórica para a implementação de uma unidade de *nudging* de nível governamental, no contexto português, realizámos entrevistas a dois ex-governantes, que poderiam, pelas áreas tuteladas enquanto estiveram no exercício de funções, ter a seu cargo a implementação desta unidade: Alexandra Leitão (Ministra da Modernização Administrativa no Estado e da Administração Pública no XXII Governo Constitucional) e Miguel Poiares Maduro (Ministro adjunto e do Desenvolvimento Regional no XIX Governo Constitucional) e, neste capítulo, apresentamos a corresponde visão.

No capítulo nono, fazemos um mapeamento das condições necessárias para a criação de uma unidade de *nudging* governamental, que sustentará a construção de uma proposta de matriz para a criação de uma unidade de *nudging* governamental em Portugal. Este capítulo consubstanciará a resposta efetiva à pergunta de partida que dá o mote a esta investigação.

Terminamos, no capítulo décimo, com as principais conclusões, que darão resposta às perguntas derivadas da pergunta de partida e cumprimento aos objetivos gerais e específicos a que nos propusemos.

Não deixaremos de dar conta das limitações encontradas ao longo da elaboração da tese, nem de sinalizar linhas de investigação futura que acreditamos que seriam de grande relevância para a evolução do conhecimento nesta área científica.

Capítulo 3 - Enquadramento Teórico

3.1. Quadro teórico de referência

A ideia de Estado enquanto aparelho de governo decorre da conceção sobre a estrutura que, numa sociedade, detém o monopólio legítimo do uso da força dentro de seu território e exerce o poder e a autoridade de forma organizada e sistemática. Nessa perspetiva, o Estado é visto como uma espécie de "máquina burocrática" que se organiza para alcançar objetivos específicos.

Segundo essa conceção, o Estado é responsável por estabelecer as regras e as leis que regem a sociedade, proteger os cidadãos e manter a ordem pública, deve ser eficiente, racional e objetivo nas suas decisões e ações, capaz de resolver os problemas da sociedade de maneira eficaz, proporcionando segurança, justiça e bem-estar para os seus cidadãos.

Entre os vários autores que defendem a ideia de que o Estado como aparelho de governo, está Max Weber que, em *A Política como Vocação* argumenta que o Estado é uma organização que possui o monopólio legítimo do uso da força dentro de um determinado território, e que essa capacidade de coerção é fundamental para que possa impor as suas decisões sobre a sociedade. Weber defende que o Estado deve ser um instrumento neutro que pode ser usado tanto para fins positivos quanto negativos, dependendo dos interesses que o controlam: tanto pode ser utilizado para promover o bem-estar geral, proteger os direitos individuais e garantir a segurança, como também para reprimir as liberdades e os direitos das pessoas, se for controlado por um grupo que busca manter o seu poder e privilégios (Weber, 2015).

Thomas Hobbes defende uma visão simular, argumentando que o Estado é necessário para garantir a paz e a segurança numa sociedade, e Émile Durkheim defendia o Estado como um agente regulador que deveria ser responsável por promover a solidariedade e a coesão social.

Apesar de os três autores se focarem no Estado como instituição, não podem ser considerados institucionalistas. Primeiro, porque a sua análise não se concentra especificamente nas instituições e nas normas que as regulam. Depois, porque o seu pensamento antecedeu tal corrente.

Também nesta investigação aludimos à ideia de Estado enquanto aparelho de governo, com uma conceção política que enfatiza a importância da eficiência, racionalidade e objetividade na execução das suas funções. Contudo, acolhemos as críticas à abordagem institucionalista, que defendem que esta reduz o Estado a uma entidade mecânica e impessoal, ignorando as dimensões políticas, culturais e sociais que influenciam e condicionam as suas ações.

Entre os críticos está Charles Tilly que argumenta que a abordagem institucionalista tende a negligenciar as relações sociais e políticas informais que sustentam as instituições formais, e que a análise das relações de poder é mais importante do que o estudo das instituições em si. Daí que, o estudo da política deve ser voltado para a análise das estratégias dos atores políticos para ganhar e manter o poder, e não simplesmente para a descrição das instituições políticas em si (Tilly, 2007).

Também James Scott critica a forma estática como a abordagem institucionalista tende a ver as instituições defendendo que as ações dos atores políticos têm de ser consideradas numa análise profícua das instituições, enquanto entidades dinâmicas (Scott, 1985).

No caso de Michael Mann, outro crítico do institucionalismo, sustenta-se no argumento de que as instituições não são autónomas e independentes da sociedade, pelo que é essencial para o eficaz entendimento da Ciência Política, analisar a relação entre as instituições e as estruturas sociais com que se correlacionam (Mann, 1986).

Por fim, Theda Skocpol defende que a abordagem institucionalista tende a ignorar as forças sociais e económicas que moldam as instituições políticas. A autora considera que a sociedade civil é permanentemente influenciada pelo Estado, e critica os pluralistas, apontando que nas suas análises os fatores causais determinantes de decisões concretas de políticas públicas entram, muitas vezes, em contradição com as suas conclusões teóricas: o conteúdo das decisões públicas supera, em diversos casos, o caráter das exigências vindas da sociedade. Assim, Skocpol defende a autonomia dos Estados que "concebidos como organizações que reivindicam o controlo de territórios e pessoas, podem formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das exigências ou de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade" (Skocpol, 1985, p. 86). A autora também critica os marxistas, que acusa de não levarem em conta que, muitas vezes, é o Estado que conforma as classes e a luta de classes. Skocpol sustenta ainda que a proposição de uma lógica geral de desenvolvimento político, adotada pelos marxistas e neomarxistas, dificilmente encontra correspondência com o estudo de casos concretos de políticas estatais (Skocpol, 1985).

Como opção, Skocpol, assim como North, Hall, March, Olsen, DiMaggio ou Powell, contribuíram para o desenvolvimento da perspetiva neoinstitucionalista. Uma abordagem teórica que se desenvolveu nas décadas de 1970 e 1980, e que se preocupa com o papel das instituições na explicação dos processos políticos e sociais. Essa corrente de pensamento é influenciada pela teoria das escolhas racionais e enfatiza a importância das normas, regras e

procedimentos formais e informais que moldam o comportamento dos atores sociais. Esta perspetiva enfatiza o papel das instituições sociais no comportamento humano, na política e na economia.

Douglass North, vencedor do Prémio Nobel da Economia em 1993, destaca a influência das instituições no comportamento humano e como as mudanças institucionais podem ter repercussões no desempenho económico e político dos governos. Segundo North, as "instituições são as regras do jogo numa sociedade, ou mais formalmente, são as restrições humanas que moldam as interações humanas" (North, 1990, p. 15).

A forma como as instituições políticas moldam a capacidade dos governos de influenciar a economia, por exemplo, foi alvo de investigação por Peter Hall, que comparou a experiência de intervenção estatal na economia do Reino Unido e da França durante o período pós-guerra. O autor concluiu que as diferenças nas instituições políticas nacionais desses dois países influenciaram significativamente as escolhas políticas e a eficácia das políticas públicas adotadas (Hall, 1986).

James March e Johan Olsen, autores de *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life* (1984), apresentam uma nova abordagem da teoria das instituições, que designam de "*novo institucionalismo*". March e Olsen argumentam que as instituições são moldadas por uma variedade de fatores. "A teoria das instituições deve levar em conta as influências organizacionais, tais como interesses, normas e crenças, para entender a política e as mudanças institucionais" (March e Olsen, 1984: 735).

Entre os defensores de uma abordagem neoinstitucionalista, estão também os sociólogos norte-americanos Paul DiMaggio e Walter Powell que, em 1983, publicaram *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields* na American Sociological Review, onde defendem que "a adoção de estruturas e práticas semelhantes entre as organizações de um mesmo campo institucional é um processo de isomorfismo institucional, influenciado pelas normas e valores das instituições mais amplas em que operam" (DiMaggio e Powell, 1983: 147), ou seja, a adoção de estruturas e práticas semelhantes entre as organizações de um mesmo campo institucional. Esta abordagem é recorrentemente utilizada, nos dias de hoje, quando se pretende compreender a influência do ambiente institucional na estruturação das práticas organizacionais.

Nesta tese, o Estado e/ou o governo, na qualidade de decisores políticos, são os atores responsáveis pelo processo de formulação das políticas públicas. Nessa medida, inscrevemos a

nossa investigação numa abordagem neoinstitucionalista, que coloca o Estado como foco analítico privilegiado, sendo o Estado o responsável pela natureza das políticas governamentais: daí advém a designação "*state-centered policy*".

Poder-se-ia argumentar que a corrente neoinstitucionalista não considera a sociedade civil como fator condicionante da tomada de decisão, pelo que é pouco lógico que uma investigação que explora a possibilidade de o governo deixar que a Economia Comportamental tenha um peso nas suas decisões se enquadre numa abordagem neoinstitucionalista. Contudo, consideramos que a visão é enganadora. O neoinstitucionalismo não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade (como defendem os pluralistas), nem oriundos das classes (como advoga a corrente marxista).

Para os neoinstitucionalistas, as ações do Estado obedecem à lógica de reproduzir o controlo das suas instituições sobre a sociedade, reforçando a autoridade. Se encararmos o recurso à Economia Comportamental como uma ferramenta para governar, como metodologia de apoio à formulação de políticas públicas, o interesse do Estado pelo comportamento humano (que lhe dão as ciências comportamentais) é apenas instrumental, com vista a uma maior eficácia e à prossecução do objetivo maior: o controlo sobre o ambiente que o circunda. Não se pode negar que conhecer esse ambiente é o primeiro passo para o controlar.

"As decisões públicas trazem a marca dos interesses e das perceções que a burocracia tem da realidade. O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação". (Skocpol, 1982:25).

De acordo com March e Olsen, "com o intuito de responder a críticas relacionadas com a autonomia do Estado, a abordagem neoinstitucionalista evoluiu para uma posição mais matizada, que passa de uma ênfase maior no Estado como fator explicativo (perspetiva *state-centered*) para uma análise *polity-centered*" (March e Olsen,1998, 952).

Nesta abordagem, o Estado não é considerado dotado de poder para gerar as suas próprias políticas, no seu seio, conforme os seus interesses ou conceções. Esta perspetiva procura equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia.

Uma evolução na abordagem neoinstitucionalista passa por abranger, na análise dos fenómenos políticos, "instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas anteriores como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e

objetivos" (Thatcher, 2002: 34). Tal evolução torna mais óbvia a argumentação em defesa desta abordagem como perspetiva de análise desta investigação que, para além de aproximar os universos da Economia Comportamental e da Ciência Política, permite que o primeiro ocupe um espaço numa área que era, até então, de uso exclusivo do segundo (a tomada de decisão).

A Teoria do *nudge*, oriunda da Economia Comportamental, e a sua potencial aplicação à Ciência Política, em concreto, como instrumento no processo de construção de políticas públicas, pode traduzir-se numa abordagem diferenciadora, potenciadora de renovadas formas de atuação política numa era com novos desafios políticos, sociais, culturais e económicos.

Esta é inequivocamente uma tese em Ciência Política, cujo objeto de estudo se caracteriza pela abordagem potencialmente multidisciplinar e versátil no cruzamento de várias ciências sociais. Tal facto, que consideramos ser tanto desafiante como enriquecedor, convida-nos a uma clara definição do campo científico de investigação e dos pontos onde essa multidisciplinariedade pode ser mais evidente.

A ligação da Economia e da Ciência Política não é uma novidade e tem resultados produzidos. Veja-se, como exemplo, a conceção de democracia defendida por Joseph Schumpeter em *Capitalismo, Socialismo & Democracia* ([1943] 2004), que determinou a construção de agendas políticas nos Estados Unidos provavelmente como nenhuma outra (Ricci, 1970) e definiu as diretrizes para as bases das instituições políticas democráticas, com a posteriormente designada teoria das elites (Huntington, 1994). Serve esta referência apenas para demonstrar que as duas ciências sociais se cruzam variadíssimas vezes, de tal forma que imperou a necessidade de fazer nascer uma subdisciplina, a Economia Política.

Esta investigação não aspira a consubstanciar o nascimento de uma nova subdisciplina ou corrente, nem teria fundamentação para o fazer, mas visa demonstrar como o cruzamento multidisciplinar entre três ciências sociais – Ciência Política, Economia e Psicologia - acontece e gera *outputs*. Mais tarde, concluiremos se são ou não passíveis de ser considerados positivos. Carece, no entanto, de investigação, e importa, para a boa prossecução dos objetivos a que nos propomos, que a mesma esteja bem delimitada.

3.2. Perspetiva multidisciplinar - cruzamentos científicos do *nudging* aplicado às políticas públicas

A perspetiva multidisciplinar não é uma novidade na área da investigação científica, em concreto nas Ciências Sociais, tendo sido considerada como um fator coadjuvante a um maior

rigor científico, pela abordagem holística que incentiva. Elencamos alguns dos autores que contribuíram para a adoção da perspetiva multidisciplinar nas ciências sociais, enfatizando, nas suas obras, a importância de integrar múltiplas disciplinas e abordagens para uma compreensão mais completa dos fenómenos sociais e da sociedade em análise.

Talcott Parsons (1951), enfatizava a importância da integração de múltiplas disciplinas nas ciências sociais, sustentando que a análise social deve ser baseada numa compreensão completa da sociedade.

O antropólogo Clifford Geertz (1973), defendia que uma abordagem holística e interpretativa das ciências sociais enriquecia a investigação, por integrar conhecimentos de várias disciplinas, como a Psicologia e a Filosofia.

Norbert Elias (1978) propôs a ideia de uma análise da sociedade a longo prazo, envolvendo múltiplas disciplinas que permitissem consubstanciar tendências e prospeções comparativas. Na mesma linha, Bruno Latour (1987) defendeu a ideia de que as ciências sociais devem ser vistas como um empreendimento interdisciplinar e colaborativo, que envolve a combinação de conhecimentos de várias disciplinas para abordar questões complexas e multifacetadas; e o filósofo Michael Foucault (2010) defendia que a boa compreensão das formas de poder e de domínio sociais dependia da capacidade de observar a sociedade com sentido crítico e recorrendo, tanto quanto possível, a abordagens interdisciplinares.

Todos os autores suprarreferidos advogam vantagens da investigação que envolve a colaboração entre várias disciplinas que estejam identificadas como relevantes para o fenómeno estudado.

Considerando que esta tese tem como objeto de estudo o *nudging* como instrumento de políticas públicas, e tendo como propósitos atingir o maior rigor científico e contribuir, de forma inovadora, robusta e honesta para a evolução do conhecimento sobre o objeto de estudo, é desejável que assumamos, desde já, que serão realizados vários cruzamentos multidisciplinares.

Uma tese que tem como objeto de estudo o *nudging* envolverá, por certo, disciplinas como a Economia Comportamental e a Psicologia, enquanto Ciências Comportamentais. Tratando-se de uma abordagem do *nudging* como ferramenta de política pública, estaremos inevitavelmente no campo da Ciência Política.

Antecipamos ainda que, para cumprir o desígnio de contribuir para a criação de uma unidade de *nudging*, a nível governamental, circunscrevendo-a numa moldura de boas práticas, acabaremos por abordar também a Ética, enquanto disciplina.

3.2.1. A origem da Economia Comportamental

A economia clássica surgiu no final do século XVIII e início do século XIX com Adam Smith e David Ricardo, sustentando-se na ideia de que a sua função era melhorar a vida das pessoas. A visão dos autores apresenta pontos divergentes, mas é igualmente possível encontrar muitas semelhanças no seu pensamento. No caso da teoria do valor-trabalho, tanto Smith quanto Ricardo acreditavam que o valor de um bem ou serviço era determinado pela quantidade de trabalho necessário para produzi-lo. Ambos defenderam a livre troca de bens e serviços entre as nações como meio de promover o crescimento económico e a prosperidade, e enfatizaram a importância da divisão do trabalho na produção em massa de bens e serviços. Quanto ao papel do Estado na economia, quer Adam Smith quer David Ricardo foram defensores da liberdade económica e do livre mercado, mas reconheceram a importância da intervenção estatal em algumas áreas da economia.

Por exemplo, Adam Smith defendeu a ideia de que o Estado deveria fornecer educação pública e infraestruturas para melhorar a produtividade e a eficiência económica, tendo defendido também a necessidade de regulamentação estatal em alguns setores, como a regulação de monopólios (Smith, 1776). Da mesma forma, David Ricardo reconheceu que algumas indústrias poderiam exigir proteção do Estado contra a concorrência estrangeira, especialmente na sua teoria das vantagens comparativas (Ricardo, 1817).

Adam Smith defendia um papel ativo dos poderes públicos na construção e balizamento dos contextos em que os agentes privados deveriam atuar, bem como o papel do Estado em garantir a estabilidade e a justiça no mercado. Na sua outra obra *A Teoria dos Sentimentos Morais*, Smith argumentou que a sociedade só pode funcionar adequadamente se os indivíduos agirem de acordo com um conjunto comum de valores éticos e morais, e que o Estado deveria ajudar a promover esses valores e garantir que o mercado não levasse à exploração ou à desigualdade excessiva. Smith argumentava que a mão invisível do mercado, ou seja, a prossecução individual dos interesses pessoais, levaria naturalmente a uma alocação eficiente dos recursos e ao bem-estar da sociedade como um todo. Para o autor, também prepondera a tese de que os indivíduos simpatizam com o bem-estar dos outros e essa simpatia é a base da moralidade, pois leva a agir de forma a promover o bem-estar dos outros e a evitar causar-lhes sofrimento. Smith argumenta que essa simpatia é uma característica universal da natureza humana, que é inata e que é desenvolvida através da experiência e da educação. O autor critica as teorias éticas racionalistas, que enfatizam a razão como a fonte da moralidade. Em vez disso, ele argumenta que as emoções e os sentimentos desempenham um papel fundamental na formação da

moralidade, e que a razão é usada principalmente para justificar e explicar as nossas decisões morais (Smith, 1759).

Em *A Riqueza das Nações,* Smith evolui para a ideia de que o egoísmo é que movia os agentes económicos. Referia que o ser humano só servia outro em troca de recompensas materiais, porque o seu bem-estar estava sempre em primazia, no seu pensamento. Os indivíduos são, assim, motivados pelas suas perceções do movimento das variáveis do sistema, tentando racionalmente dispor da melhor conjuntura em seu próprio benefício, estando excluídas as considerações emocionais. "Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos o nosso jantar, mas da sua consideração pelos próprios interesses" (Smith, 1776, Livro I. Cap. viii).

Para Adam Smith, quer a aquisição de bens, quer a produção são feitas pelo indivíduo com o fim único de satisfazer as suas necessidades. E o valor monetário de tudo o que é comercializado é, assim, definido a partir das suas oscilações de necessidade.

Também David Ricardo defende a razão como motor da decisão individual. Nessa linha de pensamento, desenvolve a teoria da importância das vantagens comparativas e defende um salário mínimo de subsistência para os trabalhadores. Ricardo defendia que as pessoas tomam decisões racionais com base nos seus próprios interesses e preferências. O autor acreditava ainda que a economia era autorregulável e que o governo se deveria limitar a fornecer bens públicos, como a segurança e a justiça, e a garantir a estabilidade monetária (Ricardo, 1817).

Jeremy Bentham, considerado o fundador da teoria da utilidade, argumenta que a natureza humana é regida pela dor e pelo prazer. Segundo o autor, as pessoas são racionais quando buscam o prazer e evitam a dor. Também reconhece a existência de emoção e paixão, mas não considera que sejam sentimentos capazes de interferir na racionalidade. Para Bentham, os indivíduos agem como máquinas, em busca do prazer racional. A única ação correta tida como correta é aquela que maximiza a felicidade geral ou o prazer líquido de todas as partes afetadas pela ação (Bentham, 1791).

Bentham defendia uma visão utilitarista da economia, mas não sistematizou o pensamento numa nova teoria económica. Esse contributo acabou por ser dado por John Stuart Mill, igualmente defensor da corrente utilitarista, que propôs uma hierarquia de prazeres e argumentou que as ações devem ser julgadas com base na capacidade de maximizar a felicidade geral de acordo com essa hierarquia. Defende que o governo deveria ter um papel mais ativo na promoção do bem-estar geral, por meio de políticas sociais e educacionais. Contudo,

concordava com os antecessores clássicos que ditavam que a intervenção governamental na economia deveria ser limitada (Mill, 1859). Nesse seguimento, desenvolve o conceito de limitação do poder que pode ser exercido legitimamente pela sociedade sobre o indivíduo, a que chamou o princípio do dano: assegura que cada indivíduo tem o direito de agir como quiser, desde que as suas ações não prejudiquem as outras pessoas. À luz desta teoria, se a ação afetar diretamente apenas a pessoa que a está a realizar, a sociedade não terá o direito de intervir, mesmo que se tenha a sensação de que o indivíduo se esteja a prejudicar, porque "sobre si mesmo, sobre o seu próprio corpo e mente, o indivíduo é soberano" (Mill, 1859, p. 34). Mill defendia que as ações são corretas na medida em que tendem a promover a felicidade, e erradas, quando tendem a promover o reverso da felicidade. Esta é a base da teoria da utilidade que, na impossibilidade de definir concetualmente felicidade, serviu em substituição, associada ao conjunto de fatores que melhoram o bem-estar das pessoas.

As várias teorizações sobre a teoria da utilidade, desenvolvidas por diferentes autores (Mill, Bentham, Bernoulli ou Pareto) pressupõem que os agentes económicos são racionais e tomam decisões económicas de forma preponderantemente racional e deliberativa. Ou seja, pensam sempre antes de decidir, analisam todos os fatores envolvidos e escolhem o que aumenta o seu bem-estar.

A dificuldade passa a ser definir o que gera bem-estar nas pessoas. Ganhou terreno a visão associada à teoria do consumo, que argumenta que o consumo é a principal fonte de bem-estar e felicidade das pessoas. Esta linha de pensamento teve como principal defensor John Maynard Keynes. Keynes admitia que o consumo era essencial para manter a economia em funcionamento, uma vez que é o consumo das pessoas que estimula a produção de bens e serviços. Além disso, argumentava que o consumo é uma forma importante de expressão e realização pessoais, e que o aumento do consumo poderia levar a um aumento do bem-estar individual e coletivo (Keynes, 1946).

Sendo a relação entre consumo e felicidade considerada trépida, e longe de ter sido provada como verdadeira, foi aceite por parte da comunidade científica como suficientemente boa. Em consequência, a economia passa a considerar os agentes económicos como agentes racionais e concentra-se nos indivíduos como seres egoístas e maximizadores de utilidade.

O pressuposto da racionalidade pura constitui a base da corrente neoclássica do pensamento económico, que se desenvolve no fim do século XIX e no século XX, sendo Alfred Marshall um dos seus grandes promotores. A corrente neoclássica estuda a formação dos preços,

a produção e a distribuição da renda através do mecanismo da oferta e da procura nos mercados, sustentando-se em cálculos matemáticos, que teriam efeito no mundo ideal onde o consumidor é um ser puramente racional, o "*homo economicus*". Aqui a racionalidade é contundente e incontornável. Marshal defendia que a racionalidade era um princípio fundamental da economia. No entanto, ao longo de sua carreira, mudou de opinião e começou a reconhecer a importância de outros fatores que influenciam o comportamento económico, como as emoções e as normas sociais. Essa mudança de perspetiva encontra-se na sua obra "Princípios de Economia" (1890), onde o autor enfatiza a importância da racionalidade na tomada de decisões económicas, mas posteriormente em "Economia e Sociedade" (1920) ele amplia essa visão, reconhecendo que fatores não racionais também têm papel relevante na economia. "Costumes e sentimentos desempenham um papel importante na vida económica. A economia não é uma ciência do comportamento puramente racional, mas sim uma ciência que trata da vida real de seres humanos, que é afetada por costumes e sentimentos, assim como pela razão." (Marshall, 1890, Livro IV, Capítulo IV).

Para a economia neoclássica moderna, impera a hipótese da maximização da utilidade racional, considerando que o indivíduo racional irá sempre ponderar corretamente sobre as suas opções e possibilidades de escolha, e agir de acordo com os seus cálculos. Ou seja, a razão irá sempre prevalecer sobre a emoção. Um consumidor considerado racional reúne invariavelmente três pressupostos: 1) a consistência dos seus gostos; 2) a correção dos seus cálculos de custos; 3) a certeza de que as decisões tomadas buscam a maximização da dua utilidade.

O sistema económico perde, assim, a característica distintiva dos sistemas sociais, que reside no facto de serem produzidos pelo ser humano e fruto das suas escolhas. Ao contrário do que acontece nos sistemas sociais, no sistema económico, a subjetividade decorrente das crenças, dos juízos de valor e dos contextos que informam as escolhas do ser humano não tem peso (Moretti, Lélis, 2004).

Em 1930, John Maynard Keynes iniciou uma revolução no pensamento económico, por oposição às ideias da economia neoclássica. Keynes defendia uma política económica de um Estado intervencionista, através da qual os governos usariam medidas fiscais e monetárias para mitigar os efeitos adversos dos ciclos económicos como a recessão, a depressão e os *booms*. As

suas ideias serviram de base à escola de pensamento que viria a ficar conhecida como economia keynesiana[6].

Em 1936, Keynes dava o primeiro contributo no sentido de contrariar a racionalidade pura da economia, no seu livro *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Nele, descrevia que as emoções podiam influenciar o comportamento humano e podiam ser medidas em termos de confiança do consumidor, porque a confiança é produzida por "espíritos animais". Nessa obra, dizia que "mesmo para além da instabilidade devida à especulação, há também a instabilidade económica decorrente de uma característica da natureza humana que faz com que grande parte das nossas atividades positivas dependa mais do otimismo espontâneo do que de uma esperança matemática, seja ela moral, hedonista ou económica. Na maior parte dos casos, provavelmente, quando decidimos fazer algo positivo cujas consequências finais só produzem os seus efeitos passado muito tempo, só o fazemos impelidos pelos espíritos animais (por um impulso espontâneo de agir, em vez de não fazer nada), e não em consequência de uma média ponderada de benefícios quantitativos multiplicados pelas respetivas probabilidades quantitativas" (Keynes, [1936] 2010: 169).

Para Keynes, o futuro é incerto e imprevisível e não depende de um conjunto de expectativas matemáticas. Há variadíssimos fatores que podem afetar a decisão de um empresário de investir, desde a possibilidade de mudança de um governo e, consequentemente, da sua política económica, até particularidades psicológicas. Para o autor e para os seus seguidores, a matemática não consegue, sozinha, tirar da toca o "espírito animal" do empresário. Como mais tarde defenderam Akerlof e Shiller, "os espíritos animais - estados psicológicos de confiança e medo, emoção e raciocínio - explicam por que a economia tem altos e baixos e por que a economia pode experimentar momentos de grande prosperidade ou depressão. Explicam por que a economia não é sempre perfeitamente previsível e porque a economia pode ser mais bem compreendida quando reconhecemos sua natureza humana." (Akerlof e Shiller, Animal Spirits, 2009:4).

As propostas de Keynes foram aplicadas após a II Guerra Mundial pelos governos dispostos a desenvolver condições económicas de prosperidade e o resultado foi, como descreve o pós-keynesiano Paul Davidson, uma era de crescimento real sem qualquer precedente na história

[6] Curiosamente, em 1891, John Neville Keynes, pai de John Maynard Keynes, foi quem publicou *Scope and Method of Political Economy*, uma obra em que explora o escopo, a metodologia e os fundamentos da economia política, oferecendo a sua perspetiva sobre a natureza da disciplina e a sua relação com outras áreas do conhecimento. Abriria o primeiro espaço para cruzamentos multidisciplinares entre ciências sociais, de que a Economia Comportamental viria a ser exemplo.

que durou até 1970, quando surge o que Davidson chamou de "contrarrevolução neoclássica" (Davidson, 2010).

Entre 1950 e 1960, nos Estados Unidos, surge a teoria da Escolha Racional que teve como pioneiros Anthony Downs e Mancur Olson. Parte do pressuposto de que os indivíduos procuram satisfazer as suas necessidades de forma racionalmente perfeita. Como as hipóteses de escolha são vastas (ainda que limitadamente vastas) num mundo ideal, os indivíduos conseguem classificar as suas escolhas por ordem de preferência, privilegiando as que tem um menor custo associado.

Assim, no modelo neoclássico de escolhas racionais, os desejos de cada indivíduo podem ser ordenados numa escala, de forma a poderem ser comparados, e poder ser avaliado, de forma diferenciada, o prazer da sua satisfação. É o que garante, segundo a teoria da escolha racional, que os indivíduos agem racionalmente[7] com o objetivo de maximizar a sua utilidade (satisfação de desejos). As decisões resultam de uma ponderação cuidadosa entre custos e benefícios, sendo sempre decisões ótimas.

Downs não nega a existência do homem irracional, mas parte do pressuposto básico de que o homem racional tem um desempenho superior porque é mais eficiente e não depende da sorte. Quando aplica a sua visão à esfera política e tenta compreender o comportamento eleitoral e a competição partidária, conclui que o motor dos partidos é o desejo de obtenção de mais votos e que todos os governos procuram, em primeiro lugar, maximizar o apoio político. Assim, os membros são motivados pelo rendimento, prestígio e poder advindos do cargo ocupado. Em última instância, o principal objetivo de qualquer partido é ganhar as eleições e as suas ações serão no sentido de maximizar votos. Estando no governo, a melhor estratégia a ser adotada é apoiar a maioria. A mesma lógica pode ser aplicada ao cidadão racional no ato de votar (Downs, 1999): a sua decisão levará em conta ganhos e perdas. Se o ato de votar não tem custos, não faz sentido abster-se, mas a abstenção pode ser racional quando o ato de votar gerar custos, mesmo que as preferências partidárias dos cidadãos sejam claras. Escolhendo votar, em termos gerais, o retorno que o cidadão recebe ao votar "depende (1) dos benefícios que obtém da democracia, (2) de quanto ele quer que um partido específico vença, (3) de quão próxima acredita estar a eleição, e (4) de quantos outros cidadãos ele crê que irão votar" (Downs, 1999: 293). Em resumo, a atuação dos partidos está diretamente relacionada com a tentativa de maximizar votos

[7] Racionalidade instrumental

e os cidadãos comportam-se racionalmente quando se trata de política, colocando de lado as suas preferências pessoais.

Na mesma perspetiva da escolha racional, Olson analisa os comportamentos coletivos defendendo uma abordagem eminentemente económica. Questionando o pressuposto amplamente defendido de que os cidadãos, em grupo, agem em prol dos interesses comuns ou grupais, Olson defende que grupos compostos por indivíduos altruístas ou irracionais podem efetivamente agir em prol de interesses grupais ou coletivos, mas estes casos são excecionais. Porque a maioria das ações realizadas por grupos de indivíduos é organizada, visando a promoção dos interesses dos seus membros (Olson, 1999). No seu estudo, o autor deixa claro que se espera que os sindicatos lutem por salários mais altos e melhores condições de trabalho para os seus afiliados, assim como se espera que o Estado promova os interesses dos cidadãos. Todas estas organizações, segundo o autor, devem privilegiar a promoção dos interesses comuns.

Esta crença de que as organizações existem basicamente para possibilitar o alcance de objetivos comuns de grupos e de indivíduos é algo bastante presente na literatura sobre organizações. Para Mancur Olson, a racionalidade dos sujeitos é o principal elemento explicativo da ação coletiva, com a ressalva de que não se trata exclusivamente de uma demanda por incentivos económicos, porque que não são os únicos incentivos possíveis. Há uma dimensão psicológica que não pode ser descartada. As pessoas podem ter desejo de prestígio, respeito, integração, que também são benefícios individuais e não coletivos. O autor defende que, quanto maior for o grupo mais difícil será o bom provimento do benefício coletivo e, nessa perspetiva, mais sentido faria priorizar os interesses pessoais. A simples presença de um grupo de pessoas que fazem parte de organizações que têm causas nitidamente perdidas seria uma demonstração de um grau de irracionalidade muito atípico.

Tanto Downs como Olson enfatizam que a promoção de qualquer manifestação grupal tem de ser entendida como uma soma de cálculos racionalmente elaborados, uma relação entre custos e ganhos. Uma visão utilitarista que pressupõe um comportamento autointeressado dos indivíduos, que privilegia a satisfação de objetivos puramente individuais. A ação coletiva, neste sentido, não passa de um somatório de interesses estritamente particulares.

A escolha racional consegue explicar as ações dos indivíduos onde a aplicação da lógica e da matemática a um conjunto de suposições e pressupostos permite que se façam previsões. Esse método apresenta várias vantagens, sendo as mais importantes a necessidade de expor

claramente as hipóteses e de construir categorias de análise. Se for devidamente aplicada, a escolha racional garante ainda proposições oriundas de forma lógica além de que, mesmo em momentos onde a ação é irracional, ela consegue fornecer um padrão e propor variáveis que podem levar a desvios de racionalidade. Em síntese, a escolha racional assume claramente o posicionamento de que os indivíduos são autointeressados, mesmo tendo consciência de que o conceito de "interesse pessoal" pode ser nefasto ou perverso.

Ward lembra-nos o exemplo da ação de um homem-bomba islâmico, questionando se ele age por interesse pessoal (porque lhe é prometida a recompensa do paraíso) ou por uma motivação moral e em nome de uma causa coletiva (Ward, 2002). Para o autor, os indivíduos dispõem da capacidade racional necessária para escolher qual é a melhor ação entre as alternativas disponíveis, e fazem-no de forma bastante simplificada, porque o que prevalece é que as pessoas são, na sua grande maioria, racionais. Logo, a normalidade é agirem de forma racional perante as alternativas apresentadas.

Na década de 70, a teoria da escolha racional atingia o seu auge. Poucos anos mais tarde, começa a crescer a influência da uma corrente paralela, que se aproxima da Psicologia, decorrente do trabalho de Daniel Kahneman e Amos Tversky, que fez o seu percurso sem retirar à abordagem clássica qualquer pertinência nem seguidores.

O conceito de racionalidade é analisado de forma muito distinta pela Economia e pela Psicologia. As duas ciências divergem na análise da forma como os agentes se comportam. Há, como já referimos, vários autores que contestam a racionalidade intrínseca do ser humano (Akerlof, Shiller, Kahneman, Keynes). Entre os vários exemplos ainda não referidos, destacamos, por exemplo, Herbert Simon que propôs a teoria da racionalidade limitada, em que defendia que a tomada de decisões é limitada pela capacidade cognitiva do indivíduo e pela informação disponível, e que os indivíduos tomam decisões satisfatórias em vez de maximizar o resultado ótimo (Simon, 1955); e Vernon Smith que propôs a teoria da economia experimental, argumentando que o comportamento humano é influenciado por fatores como emoções, perceções e normas sociais, e que o estudo experimental pode ajudar a entender melhor o comportamento económico (Smith, 1976). Mas a maioria dos economistas têm por base modelos que analisam o comportamento humano como tendencialmente uniforme e racional.

Os psicólogos, por outro lado, consideram que o ser humano tem momentos racionais, mas também tem elementos irracionais que motivam no seu comportamento.

Partindo do pressuposto de que o ser humano não é um "*homo economicus*", racional, ponderado e sempre consciente do que são as melhores opções para si próprio, ganha fundamento a Economia Comportamental. Surge na década de 80, decorrente de uma incorporação, pela economia, de descobertas empíricas e desenvolvimentos teóricos oriundos de outras disciplinas como a Psicologia, a Neurociência, a Sociologia e outras ciências sociais.

A definição de *homo economicus*, que foi utilizada por economistas clássicos e neoclássicos como Adam Smith (*A Riqueza das Nações*, 1776) ou Stuart Mill (*Princípios da Economia Política*, 1848) baseia-se no pressuposto de que as pessoas fazem escolhas racionais com base nas suas preferências e na informação disponível. De acordo com esta visão, as pessoas são motivadas unicamente pelo seu interesse próprio, e tentam sempre maximizar o seu próprio bem-estar económico ou utilidade.

Contudo, o conceito de *homo economicus* tem sido mote de grande discussão teórica no campo da Economia, entre os que o defendem, como Kenneth Arrow (A Teoria da Escolha Social, 1951) ou Gary Becker (Comportamento Económico, 1976); e os que advogam que o conceito é demasiado simplista e não reflete exatamente o comportamento humano. Thorstein Veblen, John Maynard Keynes e Herbert A. Simon estão entre os pensadores que acreditam que as pessoas nem sempre são racionais e interessadas em si próprias, e que os fatores sociais e culturais podem ter um impacto significativo na tomada de decisões económicas.

O conceito de *homo economicus* continua a ser uma importante construção teórica e é utilizado como um ponto de referência para muitos modelos e teorias económicas, incluindo a do *Nudge*: Thaler e Sunstein admitem a existência destes indivíduos totalmente racionais, ainda que estejam em clara minoria. Chamam-lhes *econs*.

Perante a perceção de que as teorias económicas clássicas, que se baseiam na ideia de que os indivíduos são racionais e tomam decisões com base na maximização de utilidade, nem sempre explicam completamente o comportamento humano observado na prática, desenvolveu-se a base concetual que viria a dar fundamento à Economia Comportamental.

Dentro da Economia Comportamental, permaneceu a teoria da racionalidade pura como uma abordagem que preserva o pressuposto de racionalidade do homem económico, mas reconhecendo que as limitações cognitivas e emocionais das pessoas podem impedir que elas tomem decisões completamente racionais.

Os primeiros estudos sobre a influência do comportamento humano na economia datam do início do século XX, com autores como Thorndike, Pavlov e Skinner, que estudavam o comportamento animal e humano.

Edward Thorndike desenvolveu a teoria da aprendizagem por tentativa e erro, que postula que os comportamentos que levam a consequências positivas (recompensas) tendem a ser repetidos, enquanto os comportamentos que levam a consequências negativas (punições) tendem a ser evitados. Esta teoria foi testada em animais e em humanos, e acabou por influenciar o desenvolvimento posterior da teoria da contingência (Thorndike, 1910).

Ivan Pavlov descobriu o condicionamento clássico: demonstrou que os cães poderiam aprender a associar um estímulo neutro (como o som de um sino) a um estímulo que naturalmente provocaria uma resposta (como a comida), de modo que o som do sino passaria a provocar a mesma resposta fisiológica (salivação) do que a comida (Pavlov, 1927).

Por sua vez, Skinner foi um dos preconizadores do behaviourismo, a abordagem da Psicologia que se foca no estudo do comportamento observável e mensurável, postulando que o comportamento humano é moldado pelas consequências (recompensas e punições) que recebe. Skinner também realizou experiências com animais - ratos e pombos -, e desenvolveu o conceito de condicionamento operante, no qual os comportamentos são reforçados ou punidos com base nas consequências que geram (Skinner, 1938).

Estes estudos foram importantes para o desenvolvimento da Psicologia e para a compreensão do comportamento animal e humano, evidenciando a necessidade de aferir de que forma os fatores psicológicos podem influenciar a tomada de decisões – o postulado da Economia Comportamental.

Entretanto, a abordagem só começou a ganhar destaque como ramo dentro da Economia a partir da década de 1970, com o trabalho de psicólogos e economistas como Daniel Kahneman, Amos Tversky e Richard Thaler, que estudaram como os fatores psicológicos, sociais e emocionais influenciam as decisões económicas.

A partir desses estudos, a Economia Comportamental passou a considerar a influência de fatores como vieses cognitivos, emoções, normas sociais e heurísticas (atalhos mentais) nas decisões económicas, com o objetivo de entender como os indivíduos realmente tomam decisões, por oposição à suposição de agem sempre racionalmente. Desde então, a Economia Comportamental tem se expandido e consolidado como um campo de pesquisa cada vez mais

relevante e interdisciplinar, com aplicações em áreas como finanças, marketing, políticas públicas e gestão empresarial.

Com base nessa abordagem, os economistas comportamentais passaram a estudar como os indivíduos tomam decisões em situações reais, levando em conta fatores como o viés cognitivo, a emoção, o contexto social e as limitações da capacidade humana no processamento de informações. Esses estudos (Kahneman, Tversky, Thaler, Akerlof, Simon) permitiram desenvolver novas teorias e modelos que explicam, de forma mais precisa, como as pessoas tomam decisões económicas em diferentes contextos.

Atualmente, a Economia Comportamental é uma área importante e crescente dentro da Economia, que procura combinar a análise rigorosa dos modelos económicos tradicionais com uma compreensão mais realista do comportamento humano. Para o seu desenvolvimento teórico continuam a contribuir ativamente alguns dos seus fundadores, como Daniel Kahneman e Richard Thaler, mas outros nomes ganham relevo na evolução da investigação: Sendhil Mullainathan, professor da Universidade de Harvard, investiga as finanças comportamentais e a desigualdade económica no espetro da Economia Comportamental. No livro *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*, explora como a falta de recursos pode afetar o nosso comportamento e a nossa capacidade de tomar decisões informadas, sendo que a escassez não só limita as opções como prejudica a saúde mental e física, o que tem implicações diretas na nossa capacidade cognitiva para agir (Mullainathan e Shafir, 2013).

Com outro escopo, mas igualmente dentro da Economia Comportamental, tem-se evidenciado Colin Camerer, professor no California Institute of Technology, no âmbito da sua investigação em neuroeconomia, jogos económicos e teoria da decisão (Camerer, 2004).

Para os economistas comportamentais, o ser humano decide com base nos seus hábitos e preferências, na sua experiência pessoal e em regras simplificadas, sendo influenciado por fatores emocionais e pelo comportamento de outros. Os seres humanos tomam decisões individuais de acordo com as influências psicológicas e emocionais, de que podem estar ou não conscientes. Conseguir compreender essas influências de forma mais realista e integrar as decisões dos agentes em modelos de atuação com base nesse conhecimento, permitirá condicionar, se não mesmo, influenciar, os comportamentos.

Sabemos como a publicidade contribui de forma satisfatória para o aumento das vendas dos produtos. Por isso se considera que desde há muito o setor do retalho e da distribuição aplica a economia comportamental, respondendo a necessidades dos consumidores ou criando-as,

através das suas emoções e experiências, compreendendo e atuando sobre os seus comportamentos desviantes em relação à ação racional.

Apesar da origem da Economia Comportamental remontar à segunda metade do século XX, há quem defenda que Keynes poderá ter sido o primeiro economista comportamental. Uma teoria que é defendida pelo próprio Cass Sunstein, um dos mais reconhecidos economistas comportamentais, fundador e diretor do Programa de Economia Comportamental e Políticas Públicas da Harvard Law School, que, numa entrevista ao New York Times, em 2010, dizia: "rejeitarei sempre a distinção entre um momento keynesiano e um momento comportamental. Keynes enfatizou o papel do que chamou os espíritos animais da economia. Ele viu o papel crucial da confiança. O programa Clash for Clunkers[8] foi um enorme sucesso, em parte porque deu às pessoas a noção de que a economia se movia. Por isso, Keynes foi, na sua dimensão, um economista comportamental precoce"[9].

Dentro do conjunto de teorias da economia comportamental, encontra-se a teoria da perspetiva, de Kahneman e Tversky que, em 1974, publicaram um artigo na revista *Science* com o título *Judgment under uncertainty*. Utilizando o resultado de diversas experiências, eles afirmaram que as pessoas utilizam um número limitado de ferramentas para reduzir a complexidade de determinar probabilidades e prever resultados ao tomarem as suas decisões. Neste artigo, os autores argumentaram que, em escolhas que pressupõem risco, os agentes demonstraram padrões de comportamento inconsistentes com os preceitos básicos daquela teoria, propondo assim a teoria da perspetiva como uma teoria alternativa à da escolha racional (Kahneman e Tversky, 1974).

A este artigo sucederam-se outros trabalhos em que Kahneman e Tversky defendem que as teorias racionais de escolha sob risco e incerteza, como a teoria dos jogos ou a teoria de alocação de *portfolio*, foram pensadas como modelos nos quais um agente idealizado toma as suas decisões. Ou seja, o comportamento do agente é definido *a priori* nas especificações do modelo. Por isso, tais teorias são normativas: elaboram um sistema lógico (às vezes totalmente axiomático) para estabelecer como um agente deve tomar decisões levando em conta possíveis resultados e os seus riscos, de modo que os modelos tenham resultados inequívocos. Apesar do seu caráter normativo, essas teorias e modelos são usados na tentativa de predizer o

[8] O programa Cash for Clunkers foi um programa do governo norte-americano que fornecia incentivos financeiros aos proprietários de carros que negociassem os seus veículos antigos que consumiam mais combustível, em troca de veículos com maior eficiência de combustível. O nome formal do programa era CARS (Car Allowance Rebate System).

[9] https://www.nytimes.com/2010/05/16/magazine/16Sunstein-t.html (acedido a 12 de junho de 2020)

comportamento das pessoas e, por vezes, recomendar cursos de ação real (Kahneman e Tversky, 1986). A partir daqui os autores concluíram a existência de um *trade-off* entre as proposições neoclássicas e as comportamentais: um modelo ou teoria de escolha não podem ser, ao mesmo tempo, normativamente adequados e descritivamente válidos. Para Kahneman e Tversky (1986), os modelos normativos têm o seu mérito, mas não fornecem uma base válida para explicar o comportamento dos agentes. Para tanto, é preciso uma teoria descritiva que procure inferir como as pessoas tomam decisões, independente de serem ou não decisões otimizadas. Assim, as discrepâncias identificadas no comportamento dos agentes resultam de inconsistências nas teorias normativas. De acordo com os autores, estas anomalias são de tal modo difundidas e sistemáticas que não podem ser tratadas como erros aleatórios, e fundamentais demais para serem ignoradas.

A base experimental da teoria da perspetiva é outra das suas características diferenciadoras. Vindos da psicologia, Kahneman e Tversky não se preocupam em discutir a validade do método. Ainda assim, a sua prática parece ter somado credibilidade ao método dentro da economia como fonte de evidências empíricas na área de comportamento humano e da tomada de decisão.

Vernon Smith (1982), que dividiu o Prémio Nobel de 2002 com Kahneman, caracteriza uma experiência nas ciências económicas como a reprodução de um sistema microeconómico definido por dois componentes: ambiente e instituições. O ambiente é definido por informações como o número de agentes participantes, as suas preferências, os bens existentes, a posse de tecnologia ou o conhecimento e a posse dos bens. Ou seja, o ambiente microeconómico é delimitado por um conjunto de características estáveis que fazem o contexto de ação. As instituições são as "regras do jogo": o que é ou não permitido nas experiências, os meios de comunicação, as formas de realização das trocas, e outras especificações (Smith, 1982). Estas são as variáveis de controlo para que se observe uma terceira componente, o comportamento dos participantes, que resulta da sua interação com o ambiente e as instituições.

Levantam-se muitas críticas à utilização do método experimental na economia e, em particular, à sua validade quando extrapolada para lá do ensaio. Mas esses são obstáculos teóricos que, neste momento, não impedem o desenvolvimento desta operacionalização de conceitos.

A crise financeira mundial de 2008 voltou a fazer emergir o “espírito animal” do pensamento keynesiano, com George Akerlof e Robert Shiller a considerar que são "espíritos animais" que conduzem os acontecimentos financeiros a nível mundial, desde a fé nos preços crescentes do

mercado imobiliário até à queda vertiginosa da confiança do mercado de capitais. Para os dois autores neokeynesianos, é necessária a intervenção governamental na criação de políticas económicas que permitam gerir o espírito animal.

No seu livro *Espírito Animal*, Akerlof e Shiller defendem que, com recurso à economia comportamental, os líderes políticos podem canalizar as "forças poderosas da psicologia humana", a que chamam de espírito animal, para o crescimento e a prosperidade, prevenindo mais desaires financeiros (Akerlof e Shiller, 2010).

Feito o percurso necessário da economia clássica à economia comportamental, abordando de forma subtil (tendo como propósito único servir esta investigação e a compreensão abrangente do seu objeto), o binómio racionalidade / irracionalidade do comportamento humano, torna-se premente identificar cruzamentos com outros universos que não exclusivamente económicos, em concreto, os da Psicologia e da Ciência Política.

Richard Thaler e Cass Sunstein, dois cientistas comportamentais, sustentam que, perante a evidência de que os seres humanos têm falhas e não agem sempre racionalmente, os governos podem, através do desenho das políticas públicas, influenciar os cidadãos para uma determinada decisão (Sunstein e Thaler, 2010).

3.2.1.1. Economia Comportamental como ciência comportamental

Skinner definiu a ciência comportamental como o estudo do comportamento humano e animal, incluindo a relação entre estímulos e respostas e as consequências dessas respostas. Skinner acreditava que o comportamento humano podia ser entendido e controlado através do estudo científico do comportamento observável e mensurável. (Skinner, 1938).

Desde a definição de Skinner, a ciência comportamental evoluiu, expandindo-se o seu espetro a uma variedade de disciplinas e perspetivas, como a Psicologia Social, a Neurociência, a Sociologia, a Antropologia e a Economia Comportamental. Hoje, a ciência comportamental é um campo interdisciplinar que se concentra em entender e explicar o comportamento humano em contextos diversos e complexos, utilizando abordagens e métodos científicos rigorosos. Os autores contemporâneos que hoje são referências enquanto cientistas comportamentais, são oriundos de diferentes áreas científicas, o que acaba por determinar os objetos de estudo e as áreas preferencialmente investigadas. Contam-se nesta lista economistas comportamentais como Richard Thaler, George Akerlof ou Esther Duflo; psicólogos como Daniel Kahneman, Albert Bandura, Richard Nisbett ou Ellen Langer; politólogos como Shanto Iyengar, James

Druckman, Diana Mutz ou Donald Green; ou juristas como Cass Sunstein, Christine Jolls, Tom Tyler ou Dan Kahan; entre outros.

As obras destes autores apresentam variadas teorias, métodos e aplicações práticas da ciência comportamental em geral, abrangendo desde estudos psicológicos de como tomamos decisões ou formamos a opinião pública, até estratégias de políticas públicas que podem influenciar comportamentos.

Além disso, a ciência comportamental pretende ajudar a identificar as causas subjacentes dos problemas sociais e fornecer propostas de como abordá-los. Por exemplo, a compreensão dos fatores que levam à pobreza pode levar a políticas públicas mais eficazes para reduzir a pobreza.

No entanto, é importante lembrar que a ciência comportamental é apenas uma ferramenta para informar a política pública e deve ser usada em conjunto com outras abordagens e fontes de evidência. A implementação eficaz de políticas públicas baseadas em evidências requer um compromisso com a avaliação rigorosa e contínua da eficácia das intervenções e uma disposição para adaptá-las conforme necessário com base nas evidências disponíveis.

A Economia Comportamental é um campo da Economia que se concentra no estudo de como as pessoas tomam decisões económicas na prática, levando em consideração a influência de fatores psicológicos, sociais e emocionais nas suas escolhas. Tem como objetivo entender efetivamente como as pessoas tomam decisões económicas, sem a presunção de que agem sempre racionalmente. Tal propósito envolve estudar a influência de fatores como emoções, vieses cognitivos e pressão social no processo de tomada de decisão.

A ciência comportamental tem sido cada vez mais aplicada ao desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências, com o objetivo de criar intervenções mais eficazes e eficientes. Essa abordagem é conhecida como *evidence based policy-making* (EBPM), ou tomada de decisão baseada em evidências. "A política baseada em evidências é uma abordagem que usa a melhor evidência disponível para informar a tomada de decisões. É uma abordagem importante porque ajuda a garantir que as políticas públicas sejam efetivas e que os recursos sejam usados de forma eficiente." (Breckon, 2016: 12). Envolvendo a utilização de pesquisas científicas, de avaliações rigorosas e de dados confiáveis para informar as decisões políticas, permite dar provas aos decisores de que as políticas sejam eficazes, eficientes e equitativas (Heinrich, 2010).

A EBPM sustenta-se no pressuposto de que, ao usar a ciência comportamental para informar a política pública, os formuladores de políticas podem criar intervenções mais adaptadas ao

comportamento humano e mais propensas a ter sucesso. Por exemplo, uma intervenção que leva em conta a tendência comportamental pode ser mais eficaz na promoção de comportamentos saudáveis do que uma intervenção que não leva em conta essas tendências.

A partir da compreensão das decisões económicas dos indivíduos, a economia comportamental procura desenvolver modelos mais precisos para prever e explicar o comportamento económico. Também é utilizada por empresas para compreender melhor o comportamento do consumidor e desenvolver estratégias de marketing mais eficazes.

Em resumo, os objetivos da economia comportamental incluem entender melhor como as pessoas tomam decisões económicas e desenvolver modelos mais precisos para explicar e prever o seu comportamento, além de ajudar a orientar políticas públicas e tomadas de decisão empresarial.

Os economistas comportamentais dispõem de várias ferramentas para influenciar decisões, como a utilização de incentivos monetários ou não monetários; a utilização de padrões de comportamento pré-existentes para ajudar à tomada de decisões melhores e mais informadas (Ariely, 2008); o *framing*, que consiste em intervir na forma como as informações são apresentadas (Thaler e Sunstein, 2008; Mullainathan et. al, 2013); ou o *feedback*, sustentado na visão de que informar as pessoas sobre o seu comportamento pode ajudá-las a fazer ajustamentos (Duflo et al., 2008). Essas são apenas algumas das ferramentas de economia comportamental disponíveis. Cada uma delas pode ser eficaz em diferentes situações e contextos, dependendo do comportamento que se pretende influenciar e do público-alvo envolvido. Em comum, estas ferramentas têm o facto de tentarem prever ou antecipar comportamentos, com base no conhecimento prévio da evidência científica associada.

3.2.1.2. *Nudging* como ferramenta de e*vidence based policy-making*

O *nudging* é uma das técnicas utilizadas na economia comportamental. A economia comportamental, como um dos ramos da ciência comportamental, é uma abordagem interdisciplinar que combina teorias e métodos da economia, psicologia, sociologia e outras áreas científicas para entender como as pessoas tomam decisões. A economia comportamental procura explicar como fatores psicológicos, sociais e cognitivos afetam o comportamento humano e influenciam as escolhas económicas. A proposta do *nudging* como ferramenta para a política pública baseada em evidência ganhou relevância após a publicação do livro homónimo de Richard Thaler e Cass Sunstein, onde os autores argumentam que criar

enquadramentos para a tomada de decisão sustentados em evidência científica sobre o comportamento humano poderá levar a resultados mais eficazes (Thaler e Sunstein, 2008).

O *nudging* é, assim, uma técnica específica que se baseia em intervenções suaves e indiretas para influenciar o comportamento humano, sem forçar as pessoas a tomar uma determinada decisão. A ideia do *nudging* é modificar o ambiente em que as pessoas tomam decisões para tornar uma opção mais atraente do que as outras, sem restringir a liberdade de escolha. Portanto, o *nudging* é uma ferramenta específica da economia comportamental, mas não engloba toda a abrangência dessa abordagem.

Existem muitos economistas comportamentais que utilizam outras ferramentas além do *nudging* para entender e influenciar o comportamento humano em situações económicas. Dan Ariely, por exemplo, utiliza uma variedade de técnicas experimentais para entender como as pessoas tomam decisões em diferentes contextos, tendo ficado consagrado pelo seu trabalho em motivação e incentivos, e pelas suas pesquisas sobre desonestidade (Ariely, 2008).

Sendhil Mullainathan e Eldar Shafir concentram-se no estudo dos fatores psicológicos que afetam o comportamento económico, com foco em questões como pobreza, discriminação e preconceito, recorrendo a técnicas como análise de dados e modelagem teórica para entender como esses fatores afetam as escolhas económicas (Mullainathan e Shafir, 2013).

Matthew Rabin desenvolveu a teoria da escolha, e dedica-se a explorar como os processos de tomada de decisão são afetados por fatores como emoções, vieses cognitivos e incerteza, utilizando métodos experimentais e teóricos para entender como as pessoas avaliam e escolhem entre diferentes opções (Rabin, 2002). Finalmente, Esther Duflo desenvolve a sua obra sobre a economia do desenvolvimento, recorrendo a métodos experimentais para entender como os programas e as políticas públicas podem afetar a vida das pessoas em países em desenvolvimento (Duflo, 2019).

Todos estes são exemplos de cientistas comportamentais que sustentam a sua atividade na evidência científica, recorrendo a uma variedade de técnicas e abordagens para entender e influenciar o comportamento humano em situações económicas. Une-os o propósito de apresentar propostas de soluções para os problemas identificados. Servindo a sua vasta obra como contributos para a política pública, são fontes primordiais do *evidence based policy-making* (EPBM): um modelo de formulação de políticas baseado em evidência, a que alguns autores juntam a racionalidade instrumental e a racionalidade técnica (Bacchi 2000; Elliott e

Popay 2000). Perante a identificação de um problema, são utilizados factos (pesquisas realizadas, dados recolhidos, *data*) para sugerir soluções de ação política.

Numa abordagem menos cândida da temática, pode-se explorar outra linha de pensamento. Os decisores políticos têm de fazer escolhas e apresentar resultados e, se tomarem decisões baseadas em partilha de informação sobre evidências preexistentes, poderão corresponsabilizar os cidadãos pelas escolhas e, no mínimo, conquistar-lhes alguma tolerância, em caso de *outcomes* negativos, e maior proximidade e sensação de participação na decisão, nos casos de *outcomes* positivos. Esta estratégia pressupõe, contudo, que, para além da tomada de decisão baseada em evidências, haja uma partilha de informação e divulgação sobre esse processo de formulação da política pública.

O que este modelo propõe é que as decisões políticas se baseiem em evidências objetivas rigorosamente estabelecidas, por contraste à formulação de políticas com base na ideologia político-partidária.

O Reino Unido é um dos países que mais utiliza esta abordagem, mas a ideia de usar evidências para dar suporte à política tem origem na Grécia Antiga. Aristóteles desenvolveu a noção de que diferentes tipos de conhecimento devem informar a formulação de regras, o que envolveria uma combinação de conhecimento científico, conhecimento pragmático e conhecimento orientado por valores (Flyvbjerg, 2001; Ehrenberg, 1999). A novidade reside na aplicação desta abordagem à política moderna, passando de conceito a realidade na década de 1990, no Reino Unido. A EBPM ganhou relevância política sob a administração de Tony Blair, que venceu com a promessa de um mandato reformador e vanguardista que pretendia pôr fim a uma forma de fazer política orientada pela ideologia, substituindo-a pela tomada de decisões racionais, baseadas em evidências. "O que conta é o que funciona" foi a base da implementação da nova estratégia do Partido Trabalhista, com uma ambiciosa agenda de modernização do Estado em que a formulação de políticas públicas se devia basear na evidência do que efetivamente resultava, tornando-se difícil de refutar, ao contrário da ideologia, cuja subjetividade é muito superior (Labour Party Manifesto for the General Election, 1997)

A EBPM não retira, contudo, as questões normativas do ciclo das políticas públicas, nem subestima os fatores tradicionais e subjetivos do processo: as pessoas, o poder e a política (Parsons, 2002).

Não existe uma definição consensual sobre a EBPM, porque também são muitas as variáveis da sua aplicação. Porém, existem aceções mais concretas sobre a sua missão. Philip Davies

(2004), professor universitário e membro do gabinete de Tony Blair, que acabou por ser considerado o pai do desenvolvimento do EBPM no Reino Unido, define-nos a função: é uma abordagem que "ajuda as pessoas a tomarem decisões bem informadas sobre políticas, programas e projetos, colocando as melhores evidências disponíveis de pesquisas no centro do desenvolvimento e implementação da política" (Davies, 2004, p. 3).

A adoção desta abordagem implica uma mudança da tomada de decisão baseada em opinião para uma tomada de decisão baseada em opiniões e julgamentos de especialistas que estão consubstanciados por evidência confiável. Não é uma prática implementável de um dia para o outro, até porque envolve uma multiplicidade de atores e instituições, rotinas e procedimentos que são difíceis de superar.

Mas há vantagens em fazer esse esforço, conforme Shaxson (2005, p. 102-3) sistematizou: 1) a EBPM permite compreender o ambiente político e as mudanças que nele ocorrem; 2) as evidências ajudam a prever os possíveis efeitos das mudanças políticas e, assim, a avaliar alternativas de reação e, consequentemente, fazer avaliação dos impactos; 3) a EBPM permite demonstrar a relação causal entre a direção estratégica, os resultados expectáveis e os objetivos da política pública, facilitando a criação de linhas claras de argumentação e evidências entre o fim e os meios; 4) com esta abordagem conseguimos antecipar quais os recursos necessários para atingir as metas estratégicas ou os objetivos intermédios; 5) é possível influenciar outras pessoas consideradas estratégicas para alcançarmos os objetivos de nossa política pública; 6) e, finalmente, comunicar de forma transparente a amplitude e a profundidade das evidências que estão na base da atuação do governo reforça a legitimidade.

Considerando o processo de construção das políticas públicas, concluímos que a EPBM pode ser utilizada em todas as fases, porque em todas as etapas a evidência é útil.

A natureza das evidências varia na forma (como a tabela 3 demonstra) mas também no conteúdo, de acordo com a natureza das temáticas a abordar pelas políticas públicas.

À partida, de nada servirá aos decisores consubstanciar uma decisão com contributos da Medicina, se a área de intervenção da política pública for, por exemplo, a Habitação. Contudo, a grande vantagem desta abordagem é que, se em algum momento essa evidência tornar a política pública mais robusta por qualquer razão que, num primeiro momento, não pareça evidente, não há nada que impeça os decisores de recorrer a ela.

Poderá o *nudging* ser entendido como *evidence based policy-making*? Um dos grandes impulsionadores do *nudging* no Reino Unido, criador da unidade interna de *nudging* na

administração Cameron, David Halpern, foi, uma década antes, também um dos principais defensores da EBPM. Na base do seu pensamento mantém-se a convicção de que o "*dirty secret*" de quase todos os governos é o de que ninguém sabe se está a fazer a coisa certa.

Parece, por isso, inquestionável que qualquer ferramenta que possa ajudar os governos a ser mais eficazes na implementação dos seus programas, resolvendo problemas, reduzindo custos, elaborando políticas voltadas diretamente para as necessidades comprovadas da população seria bem-vinda. Contudo, têm sido necessárias décadas para que a utilização da evidência como ferramenta de suporte à formulação de políticas públicas seja aceite como a melhor prática. Defendemos que o *nudging* é, na sua essência, uma ferramenta de EBPM, uma vez que determina arquiteturas de escolha e tenta influenciar comportamentos benéficos para os cidadãos de acordo com factos e não baseado ideologias ou dados ilógicos. Pelo contrário, combate a irracionalidade inerente à decisão e, focando-se na prova oriunda da ciência, seja qual for a disciplina da ciência comportamental a que se recorra, dota os decisores de informação e evidência científica sobre o comportamento humano, permitindo-lhes construírem políticas públicas que possam ajudar os cidadãos a fazer as melhores escolhas.

Tabela 3. Necessidade de evidências por fase do ciclo das políticas públicas

Fases	**Necessidade de Evidências**
Agendamento	• Identificação de novos problemas; • Recolha de evidências sobre a magnitude de um problema para que os atores políticos relevantes estejam conscientes de que o problema é realmente importante; • Um fator-chave está na credibilidade da evidência, mas também na forma como a evidência é comunicada.
Formulação e Tomada de Decisão	Existem duas fases: 1. Primeiro determinar o conjunto de alternativas existentes (Formulação); 2. Depois tomar a opção sobre qual alternativa escolher (Tomada de Decisão);

	Para ambas as fases, os formuladores de políticas devem idealmente garantir que a sua compreensão da situação específica e as diferentes opções são tão detalhadas e abrangentes quanto possível – só aí deverão tomar decisões informadas sobre a política que devem implementar. Isso inclui as previsões entre uma atividade e um resultado, bem como o custo esperado e o impacto de uma intervenção. A quantidade e a credibilidade da evidência são as características mais importantes.
Implementação	• Trabalho analítico em torno de competências técnicas, especialização temática, conhecimento e experiência prática são evidências operacionais que podem contribuir para a eficácia desta fase; • Consideram-se os projetos-piloto, porque permitem ter acesso a resultados (por amostragem) de implementação.
Avaliação	De acordo com Young & Quinn (2002), o procedimento de avaliação abrangente é essencial para determinar a eficácia da política implementada e fornecer a base para a futura tomada de decisões. Nos processos de monitorização e avaliação, é importante, por isso, garantir não só que a evidência é objetiva, completa e relevante, mas também que é transparente e comunicada eficazmente.

Fonte: Adaptado de Pollard & Court (2005)

3.2.2. Da Psicologia: vieses cognitivos e o processo de tomada de decisão

Um viés cognitivo pode ser definido como uma tendência ou um padrão sistemático de desvio da norma ou da racionalidade no julgamento humano (Haselton, Nettle e Andrews, 2005). Esses desvios levam a decisões irracionais que são objeto de estudo da Psicologia e da Economia Comportamental e, ao longo dos anos, tem crescido a lista de categorizações e classificações de vieses cognitivos existentes. Não nos interessando dissecar todas as classificações existentes, que são centenas e continuam a emergir com o evoluir da investigação científica, selecionaremos alguns vieses que nos parecem suficientes, se não para comprovar

indelevelmente a complexidade da mente humana, certamente para compreender a convicção em redor da ideia de que os indivíduos criam sua própria "realidade subjetiva", sustentada numa perceção cognitivamente enviesada. Podemos daqui deduzir que os vieses cognitivos têm potencial de distorção percetual, e de levar a julgamentos imprecisos, a interpretações ilógicas ou ao que é, de forma mais abrangente, designado por irracionalidade (Baron, 2007).

Interessa sublinhar que os vieses cognitivos não devem ser, por defeito, entendidos como prejudiciais ou desvios negativos. Também graças a eles, os seres humanos são capazes de tomar muitas decisões rápidas e eficientes todos os dias, muitas vezes de forma inconsciente, apenas suportados por esquemas cognitivos que permitem que se tomem decisões suficientemente boas ou frequentemente corretas que tornam possível a gestão do dia-a-dia (Ehrlinger, 2016).

Daniel Kahneman defende que pensamos de acordo com dois sistemas: o primeiro é o pensamento automatizado, referido como Sistema 1, que se traduz no "pensar rápido"; o segundo, o Sistema 2, pensamento consciente ou deliberado, envolve "pensar lentamente", ponderando formalmente as diferentes opções que integram o processo de tomada de decisão racional e os valores associados. O pensamento deliberado é consciente, exige esforço, tempo, informação e motivação para mergulhar numa reflexão lenta. As decisões tomadas através do Sistema 2 exigem um nível de processamento que obrigaria a que, se conseguíssemos e pretendêssemos utilizar em exclusivo esta forma de pensamento para viver, um dia não chegaria para o simples ato de nos vestirmos. Assim, é imensamente útil ao ser humano poder recorrer ao pensamento automatizado para tomar a maioria das decisões diárias (Kahneman, 2011).

O pensamento automatizado, sendo prático e essencial à nossa existência social, obriga-nos a generalizar e, como seres naturalmente imperfeitos, muitas vezes a comprometer a eficiência em troca de maior velocidade na resposta. Durante os processos rápidos, é normal que se percam informações, algumas delas, potencialmente relevantes.

Daniel Kahneman e Amos Tversky foram pioneiros na investigação do processo de tomada de decisão em condições de incerteza. Esse trabalho, que se prolongou ao longo de mais de três décadas, foi reconhecido pela Royal Swedish Academy of Sciences em 2002, com a atribuição a Kahneman do Prémio Nobel da Economia[10].

[10] Amos Tversky faleceu em 1996 e a Royal Swedish Academy não atribui prémios postumamente, razão pela qual apenas um deles foi distinguido.

Estão já identificados pela ciência e documentados em literatura mais de uma centena de vieses cognitivos associados à tomada de decisão (Ehrlinger, 2016). Destacaremos alguns que nos parecem úteis para a corrente investigação. É o caso das três heurísticas apresentada por Amos Tversky e Daniel Kahneman (1973): da disponibilidade, da representatividade, e da ancoragem.

A heurística da disponibilidade sugere que as pessoas tratam a facilidade como um valor ou um acontecimento que vem à mente, como informativo em relação à sua probabilidade ou frequência. Considerando, por exemplo, a tarefa de perguntar às pessoas se acham que há mais palavras na língua inglesa a começar por "r" ou se há mais palavras com "r" na terceira posição, a maioria das pessoas tenderia imediatamente a pensar em palavras que começam por "r" e só depois pensaria em palavras com "r" na terceira posição. Como a primeira ação é mais fácil do que a segunda, o resultado previsível é que a maioria das pessoas responderia que há mais palavras na língua inglesa a começar com "r". Tal facto não corresponde à realidade, mas independentemente de terem alguma informação que sustente a sua resposta, as pessoas tenderiam a concluir (erradamente) pela tese que lhes parecia mais disponível (Kahneman e Tversky, 1973).

Os dois autores também apresentaram a heurística da representatividade, que ocorre quando os indivíduos tentam prever intuitivamente um determinado acontecimento baseando-se em estereótipos. Tversky e Kahneman testaram esta teoria numa experiência em que apresentaram a um conjunto de participantes "O problema de Linda": uma mulher de 31 anos, solteira, licenciada em Filosofia, e identificada como uma pessoa honesta e brilhante. Enquanto estudante, era profundamente interessada por questões de discriminação social e outros assuntos sociais, e participou em manifestações antinucleares. Perante esta descrição, os autores perguntavam aos participantes qual das opções lhes parecia mais provável: a) Linda é bancária; b) Linda é bancária e feminista. Com base na heurística da representatividade e tendo pouco tempo para responder, a maioria das pessoas optou pela opção b), por conter em si mais características associadas ao "objeto" percecionado (Kahneman & Tversky, 1972).

Esta técnica permite ao ser humano fazer julgamentos e tomar decisões rápidas por semelhança, com pouco esforço e um nível de correção satisfatório. Contudo, os julgamentos por semelhança são insensíveis a variáveis que afetam o cálculo das probabilidades e, no caso do exemplo dado pelos autores – O problema de Linda -, a escolha da opção b) contraria mesmo uma das regras mais básicas das probabilidades: a probabilidade da conjunção de dois eventos é sempre igual ou inferior à probabilidade de ocorrência de apenas um destes eventos. Ou seja, um economista, analisando racionalmente este problema, ponderando apenas a probabilidade

de ocorrência das duas opções, diria que a opção b) teria menos probabilidade de ser verdadeira do que a opção a).

Por fim, Kahneman e Tversky falam ainda da heurística da ancoragem, que ocorre quando uma pessoa recorre a uma referência (âncora) para escolher um determinado rumo de ação, num processo de tomada de decisão.

Tversky e Kahneman (1974) fornecem evidências dos efeitos da ancoragem num estudo que se tornou célebre entre a comunidade científica e é regulamente utilizado como exemplo deste viés cognitivo. Nesta experiência, os autores pedem aos participantes que estimem a percentagem de países africanos na Organização das Nações Unidas. Na primeira questão, os participantes tinham de indicar se a percentagem real seria maior ou menor do que um número que lhes era apresentado (âncora) – a cada participante era apresentado um número aleatoriamente. Na segunda questão, os participantes eram convidados a estimar a percentagem real. Concluiu-se que os valores âncora (aleatórios) tinham um impacto substancial nas estimativas de cada participante.

Na década de 90, foram realizadas experiências simulares (Jacowitz, Kahneman, 1995; Northcraft, Neale, 1997; Chapman, Johnson, 1999) em que o modelo se mantém inalterado: 1) numa primeira fase, é pedido um julgamento comparativo e é fornecido um valor de referência (âncora); 2) numa segunda fase, é solicitado um julgamento estimativo ou absoluto. Neste modelo, todos os estudos levam à mesma conclusão: a estimativa absoluta é enviesada na direção do valor âncora, ou seja, os seres humanos tendem a ajustar o seu pensamento à informação conhecida ou dada como referência, nos processos de tomada de decisão. (Epley, Gilovich, 2001, 2005).

Destacamos mais um viés cognitivo: o viés retrospetivo. Trata-se de um fenómeno que facilmente reconhecemos em nós, na certeza que temos de que, após um facto ter ocorrido, já sabíamos que iria acontecer (Bhattacharya, 2012). Ocorre quando há uma diferença entre uma previsão de um acontecimento e a recordação futura do momento em que foi feita a previsão. É gerado por uma falha cognitiva que, ao permitir-nos recordar o sentimento de incerteza que antecede um acontecimento, nos cria a ilusão do grau de previsibilidade desse acontecimento (Roese & Vohs, 2012).

Richard Thaler fornece-nos um excelente exemplo de viés retrospetivo no prefácio que escreve para *Inside de Nudge Unit*, de David Halpern: (Hoje) "é fácil ser *blasé* sobre a história que David Halpern relata neste livro notável. Por exemplo, em 2004, há apenas onze anos, organizei

uma sessão na reunião anual da American Economics Association que tinha o título ousado: "Memos para o Conselho de Conselheiros de Economia Comportamental". Nenhum dos participantes, incluindo eu, pensou que veríamos o dia em que existisse qualquer instituição governamental vagamente semelhante a tal entidade"[11].

As heurísticas, apresentadas como vieses cognitivos que originam processos de julgamento e de tomada de decisão, vêm pôr em causa a racionalidade do *homo economicus*, um conceito de base fundamental quer para a Economia Clássica quer para a Economia Moderna. Contudo, a abertura dos horizontes para a Economia Comportamental, permite que se repensem os princípios que até então eram associados ao processo de tomada de decisão.

Devido a esta investigação sobre os processos cognitivos subjacentes ao julgamento inferencial humano, Kahnenam e Tversky foram considerados os fundadores da Economia Comportamental (*behavioral*[12] *economics*), disciplina do seio das ciências económicas, o que acabou por transformar, inadvertidamente[13], dois psicólogos em economistas.

Se assumirmos como verdadeira a assunção de que a racionalidade do processo de decisão pode não se centrar na escolha da linha de ação, mas antes na forma como se modifica essa linha de atuação em função dos resultados obtidos (Kahneman & Tversky, 1982b), podemos defender que o próprio recurso à economia comportamental para a criação de contextos que levem a melhores escolhas, ou a consciência de que se escolhe com base em *nudges*, pode devolver, em grande medida, parte da racionalidade ao processo de tomada de decisão.

No artigo *Nudges, Agency, and Abstraction: A Reply to Critics,* Cass Sunstein explora como os *nudges* podem ser usados para ajudar as pessoas a fazer escolhas melhores, mas também alerta que podem ser mal aplicados e ter efeitos prejudiciais, no caso de os vieses cognitivos serem mal compreendidos ou ignorados. Contrariando qualquer perspetiva determinista de que os *nudges* são eficientes só por existirem, Sunstein argumenta que o contexto e o ambiente também influenciam a própria compreensão dos vieses cognitivos e devem ser, por isso, considerados para uma aplicação bem-sucedida de *nudges* (Sunstein, 2014: 615).

[11] O livro *Inside the Nudge Unit* relata a implementação e desenvolvimento da Behavioural Insights Unit (BIT) no governo de David Cameron, em 2010.
[12] A palavra aparecerá neste texto com duas formas distintas: "behavioural" e "behavioral" conforme se refira à utilização no Reino Unido ou nos Estados Unidos. As duas formas estão corretas e têm o mesmo significado. Por opção, tentou-se respeitar a terminologia de acordo com o país / autor que se refere, não se assumindo uma grafia única.
[13] Segundo relato de Kahneman em entrevista - https://www.apa.org/monitor/dec02/nobel.html

3.3. Conceitos operacionais

3.3.1. *Nudge, nudging* e arquitetura de escolha

Os conceitos de *nudge*, *nudging* e *arquitetura de escolha* pertencem ao domínio da Economia Comportamental e, no âmbito da abordagem associada às políticas públicas, são muitas vezes utilizados de forma indiscriminada. Os conceitos são efetivamente próximos, pelo que é compreensível a tendência para o seu uso indiferenciado. Contudo, à luz do imperativo do rigor, definiremos operacionalmente os três conceitos para melhor os diferenciar. Começamos por uma distinção mais simplificada dos conceitos de *nudge*, *nudging* e arquitetura de escolha. Numa segunda fase, desenvolveremos aprofundadamente cada um deles.

Assumiremos *nudge* como uma intervenção estratégica de natureza comportamental que se baseia em estimular ou influenciar as pessoas a tomar decisões que as beneficiem ou que promovam o bem-estar geral, sem as coagir ou restringir as suas opções. Os *nudges* podem ser positivos, como os que oferecem incentivos para que as pessoas adotem comportamentos saudáveis, ou negativos, como, por exemplo, alertar sobre os riscos ou consequências de certas escolhas. O binómio positivo / negativo não diz respeito ao efeito dos *nudges*, mas sim à natureza da intervenção em concreto[14].

Nudging deve ser, nesta primeira abordagem, entendido como o ato de fazer um *nudge*. É uma intervenção que pretende influenciar as escolhas das pessoas, sem impor restrições ou sanções.

Arquitetura de escolha é um conceito mais amplo, que envolve o *design* de ambientes, contextos, produtos, serviços ou políticas públicas para facilitar ou orientar as escolhas dos indivíduos. A arquitetura de escolha pode incluir *nudges*, mas também pode envolver outras técnicas comportamentais. Assim, o *nudge* é uma intervenção específica, enquanto a arquitetura de escolha é uma abordagem mais abrangente e sistémica para influenciar o comportamento das pessoas. Ambos têm em comum a ideia de que pequenas mudanças no contexto ou nas opções disponíveis podem ter um impacto nas escolhas das pessoas.

Avancemos, agora, para uma definição mais aprofundada de cada conceito, mas apresentamos, em antecipação, uma tabela que contribuirá para tornar mais evidentes as diferenças entre os conceitos, balizando o seu raio de ação.

[14] Por definição, o *nudge* é uma intervenção que visará sempre contribuir para a tomada de decisão mais acertada. Tem, por isso, sempre um caráter benéfico. Se não cumprir o seu desiderato e for utilizado com um propósito negativo, não será um *nudge*, mas *sludge* – conceito que Thaler e Sunstein evocam quando se referem a barreiras, obstáculos ou processos complexos que dificultam ou desencorajam as pessoas a tomar decisões benéficas para si mesmas. É apresentado como o oposto do "*nudge*" (Thaler e Sunstein, 2008).

Tabela 4. *Nudge, nudging* e arquitetura de escolha

Nudge	***Nudging***	**Arquitetura de Escolha**
Técnica que corresponde a uma intervenção concreta.	O recurso à técnica como ferramenta.	Contexto / ambiente em que decorrem as intervenções.
Desenho da Ação	**Formulação da Política**	**Implementação**
Laboratorial / teórica	Laboratorial / teórica	Experimental (prática)

Fonte: Esquema elaborado pela autora para consolidar uma visão global da interação entre os conceitos

3.3.1.1. *Nudge*

Richard Thaler e Cass Sunstein defendem no seu livro *Nudge - Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness* (2008)[15], que os seres humanos tomam decisões com base em limitações cognitivas, hábitos ou preconceitos. Essas decisões não correspondem sempre, por isso, às escolhas que representam o seu maior benefício (Gilovich, et al., 2002; Kahneman, 2011; Tversky & Kahneman, 1974).

A nossa racionalidade é limitada em vários aspetos, o que não significa limitação nas competências cognitivas, mas antes que parte do comportamento tem origem num processamento limitado e enviesado de informação, o que leva a desvios do comportamento pretendido (Hansen, 2016: 161).

Partindo deste pressuposto, Thaler e Sunstein defendem que é possível dar um estímulo aos indivíduos para que tomem as decisões que melhor traduzam os seus interesses.

Na definição original de *nudge*, os autores caracterizam como "qualquer aspeto da arquitetura de escolha que altera o comportamento das pessoas de uma forma previsível, sem proibir quaisquer opções ou alterar significativamente os seus incentivos económicos. Para contar como um mero empurrão, a intervenção deve ser fácil e barata de evitar. Os *nudges* não são obrigações. Colocar a fruta ao nível dos olhos conta como um empurrãozinho. Banir a *junk food* não." (Thaler e Sunstein 2008: 6).

[15] Tradução chegou a Portugal em 2018 - *Nudge: Um Pequeno Empurrão*, numa edição da Lua de Papel.

Os autores argumentam que, na formulação de políticas públicas, os *nudges* podem substituir a regulamentação tradicional, de caráter tendencionalmente mais invasiva e obrigatória, promovendo incentivos à adoção voluntária de comportamentos por parte dos cidadãos.

Segundo Thaler e Sunstein, esta pode ser uma forma mais eficaz e económica de influenciar comportamentos, sem restringir a liberdade de escolha ou impor, de forma unilateral, regras aos cidadãos. Tal abordagem gera, no cidadão, uma maior perceção de empoderamento e uma maior adesão a um comportamento pretendido que, na realidade, é percecionado pelo cidadão como sendo mais benéfico (Ibid.: 14).

Contudo, o inquestionável desiderato positivo dos *nudges* não é consensual. Alguns autores defendem que a sua utilização é uma forma de manipular as escolhas dos indivíduos.

Associado ao *nudge*, os próprios Thaler e Sunstein cunharam o aparente oxímoro "paternalismo libertário". Este conceito foi inicialmente proposto pelo filósofo americano Gerald Dworkin em *Paternalism* (1998). Neste ensaio, Dworkin define que o paternalismo libertário é "uma forma de intervenção estatal que é aceitável apenas se for minimamente invasiva e se promover o bem-estar dos indivíduos. Baseia-se na suposição de que é possível identificar e corrigir as escolhas que as pessoas fariam se fossem completamente informadas e racionais, sem impor diretamente essas escolhas" (Dworkin, 1998).

John Stuart Mill (1859) e Friedrich Hayek (1960) foram pioneiros na reflexão que antecedeu a definição do conceito quando discutiram a relação entre a liberdade individual e a intervenção estatal, nas suas obras *Sobre a Liberdade* e *A Constituição da Liberdade*, respetivamente. Os dois autores têm diferentes visões sobre o papel do Estado.

Stuart Mill defende que o Estado deve permitir a liberdade individual em qualquer situação, exceto quando está em causa a segurança e a liberdade dos outros. "O único propósito pelo qual o poder pode ser exercido sobre qualquer membro de uma comunidade civilizada, contra a sua vontade, é impedir danos a outros. O seu próprio bem, físico ou moral, não é uma justificação suficiente." (Stuart Mill, 1859, Cap. I). O autor advoga que a sociedade deve permitir que as pessoas expressem as suas opiniões livremente, procurem o seu próprio desenvolvimento e vivam as suas vidas da maneira que considerarem mais apropriada, desde que isso não prejudique os direitos e liberdades de outras pessoas. Os indivíduos são, para Mill, por norma, quem melhor poderá salvaguardar os seus próprios interesses, pelo que a intervenção estatal na esfera da vida privada das pessoas pode ter efeitos nefastos.

Hayek critica a intervenção estatal na economia e defende a importância da liberdade individual para o desenvolvimento social e económico. Para o autor, o Estado deve ter um papel mínimo na vida das pessoas e os indivíduos devem ser livres para tomar as suas próprias decisões e arcar com as consequências dessas decisões (Hayek, 1960).

Thaler e Sunstein defendem o paternalismo libertário, no pressuposto de que o Estado deve estimular os indivíduos a fazer escolhas melhores para si mesmos, desde que não imponha diretamente essas escolhas. Os autores evocam o conceito para caracterizar o paradigma de uma regulação atraente que surge intuitivamente de uma estratégia de *nudge* para provocar a mudança comportamental, quando utilizada na formulação de políticas públicas, e promulgada com o desiderato de servir os melhores interesses dos cidadãos (Thaler e Sunstein, 2008).

Em *The Manipulation of Choice: Ethics and Libertarian Paternalism* (2013), Mark White faz uma crítica à utilização de *nudges* na ação política, uma vez que pode ser visto como uma forma de manipulação dos indivíduos. Segundo o autor, é impossível a utilização de *nudges* com o objetivo de promover o interesse individual dos cidadãos, sem comprometer a sua liberdade, porque os governos acabam por usar as suas posições de poder para influenciar as escolhas dos cidadãos, muitas vezes sem o seu conhecimento ou consentimento.

White defende, por isso, que é fundamental haver uma discussão ética sobre o uso do *nudges* na política e que os governos devem ser transparentes sobre as suas práticas, de modo a garantir a confiança dos cidadãos e a evitar abusos de poder. O autor argumenta ainda que a ideia de paternalismo libertário, que é muitas vezes associada ao *nudging*, é igualmente problemática porque justifica a limitação da liberdade de escolha do cidadão, alegando que age em benefício do melhor interesse do indivíduo (White, 2013). O autor defende que um observador externo é incapaz de saber quais os reais interesses de um indivíduo, pelo que qualquer tentativa por parte dos decisores políticos de influenciar o comportamento individual atenta contra a liberdade de escolha do indivíduo, que só é alcançável respeitando o caráter subjetivo das escolhas individuais.

Na mesma linha, Elizabeth Anderson defende que o paternalismo libertário está no limiar de materializar uma violação efetiva dos direitos individuais e da autonomia do indivíduo, porque os governos que se envolvem no paternalismo libertário assumem que sabem melhor do que as pessoas o que é bom para elas, e essa suposição é muitas vezes falsa (Anderson, 2013).

White defende ainda que a única forma de aferir quais são os reais interesses de um indivíduo é observando as suas escolhas, ou seja, num momento posterior à tomada de decisão.

Contrapondo o que a economia comportamental defende como possíveis falhas, as escolhas dos indivíduos são a única forma de saber quais são os seus reais interesses, devendo-se assumir que as pessoas tomam decisões de acordo com as suas preferências. Questionar essas decisões ou influenciá-las é uma interferência na liberdade dos indivíduos. Segundo White, todas as pessoas errarão na tomada de decisões ao longo da vida, contudo, o observador externo não tem como saber em que momento cada pessoa considera que tomou a decisão errada (a não ser que essa informação lhe seja dada pela própria pessoa). Assim, todos os caminhos promovidos pelos arquitetos de escolhas são reflexo da visão dos criadores da política sobre quais deverão ser os interesses dos cidadãos. Tal processo, a que White designa de substituição de valores, traduz-se numa simplificação, que reduz o conjunto de interesses a uma visão única, violando, de forma paternalista, a autonomia e a liberdade dos indivíduos (White, 2013)

Evgeny Morozov é outra das vozes críticas da utilização de *nudges* na ação política, argumentando que reduz a política a uma técnica de gestão de comportamentos, enfatizando a eficiência em detrimento da participação cívica. Morozov argumenta que os *nudges* podem ser negativos quando, ao serem usados para fortalecer o poder do Estado, limitam a liberdade individual. Neste caso, é a democracia que está a ser enfraquecida, em nome da eficiência do Estado (Morozov, 2013).

Também Deborah Stone vê o recurso ao *nudging* na ação política como uma ameaça à democracia deliberativa[16], porque pode manipular o comportamento dos indivíduos, ao não ser alvo de debate público que permita a tomada de decisão consciente por parte dos cidadãos. A autora reconhece a capacidade efetiva de o *nudging* influenciar comportamentos, e não rejeita, *a priori*, essa perspetiva utilitarista que designa de *nudging democracy*. Contudo, propõe o diálogo aberto e uma reflexão aprofundada sobre as possíveis implicações do *nudging*, defendendo que apenas a sua implementação transparente e ética pode impedir que se traduza em práticas antidemocráticas (Stone, 2011). Esta salvaguarda encontra respaldo na proposta inicial de Richard Thaler e Cass Sunstein que, apesar de serem os pioneiros defensores do *nudging* como ferramenta de ação política, reconhecem os perigos da sua má utilização, e acolhem como legítimas as preocupações sobre o uso do *nudging* pelos atores políticos. A resposta, para os dois autores, está na consolidação da transparência e da responsabilidade como princípios fundadores do recurso à utilização deste instrumento.

[16] Segundo Jürgen Habermas, democracia deliberativa consiste no modelo ou processo de deliberação política democrática caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública da maioria, pelos cidadãos, livres e iguais.

Hansen e Jespersen estão a meio caminho entre os defensores absolutos do *nudge* e os seus críticos, acusando ambos os raciocínios de falhas consideráveis. Para facilitar a compreensão do seu ponto de vista, os autores criaram uma classificação de tipos de *nudge*, distinguindo dois níveis (Hansen e Jespersen, 2013), de acordo com o seu grau de transparência e o sistema cognitivo ativado[17] (figura 1).

Existem *nudges* cuja transparência da sua intencionalidade é evidente e, nesse caso, o agente alvo tem perceção sobre a sua existência. No caso dos *nudges* não transparentes, os agentes envolvidos desconhecem o fim ou os meios que levam à alteração do comportamento.

Relativamente ao sistema cognitivo afetado, consideram-se os *nudges* de tipo 1 aqueles que apenas interferem sobre o comportamento, ou seja, sobre o impulso (tendo por base o pensamento automático). Quando envolve o pensamento reflexivo, e afeta a deliberação e a escolha, o *nudge* é considerado de tipo 2.

Figura 1. Classificação dos tipos de *nudges*, segundo Hansen e Jespersen (2013)

	Transparência Epistémica	**Não transparência Epistémica (Manipulação Fisiológica)**
Tipo 1 "AÇÕES"	Transparente facilitação de escolha	Manipulação de escolha
Tipo 2 "COMPORTAMENTO" (manipulação técnica)	Transparente influência de comportamento	Manipulação não transparente de comportamento

Fonte: *Nudge* and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the *Nudge* Approach to Behaviour Change in Public Policy. European Journal of Risk Regulation

Hansen e Jespersen identificaram assim quatro categorias de *nudges*, correspondentes a cada um dos retângulos acima representados (figura 1).

[17] Sistema 1 e Sistema 2 da classificação de Kahneman (2011) são concetualmente aprofundados no ponto correspondente à operacionalização do conceito de *Nudging*.

O *nudge* transparente do tipo 2 atua ao nível do sistema automático, mas acaba por interferir no sistema reflexivo, uma vez que facilita aos agentes a reconstrução de intenções prévias à tomada de decisão. Ao salientar ou evidenciar consequências, preferências, ações ou características, este *nudge* promove decisões consistentes, não envolvendo manipulação. A transparência é uma das mais-valias, uma vez que facilita a liberdade de escolha e reforça o empoderamento do cidadão, que acaba por se auto-percecionar como capaz de tomar decisões em ambientes complexos. Ainda que não ocorra manipulação e a transparência esteja presente, os autores não descuram a responsabilidade dos arquitetos de escolha sobre qualquer intervenção deste tipo. São exemplos deste tipo de *nudges*, intervenções como o sinal sonoro para recordar que é necessário colocar o cinto de segurança, quando se vai conduzir um automóvel; as pegadas pintadas na via pública, em direção aos caixotes de lixo, para recordar da atitude cívica que deitar o lixo nos locais disponibilizados para o efeito; a mensagem "Mind the Gap", sonora e pintada no chão, na rede metropolitana de Londres; ou a informação calórica disponibilizada nos produtos alimentares, para informar os consumidores sobre o que estão a escolher.

No caso dos *nudges* transparentes do tipo 1, não envolvem o sistema reflexivo diretamente, contudo, geram quase sempre alterações de comportamento, ainda que de forma transparente. Influenciam comportamentos impulsivos e mantêm presente a liberdade de escolha dos indivíduos. Contudo, esta não é fácil de exercer, pelo que os autores não consideram este um tipo de *nudge* verdadeiramente libertário (Ibid). São exemplos deste tipo de *nudges* intervenções como o anúncio "*On Time*" nos transportes públicos; as passadeiras 3D que levam a uma perceção de lomba na estrada e, por isso, provocam o abrandamento; ou a música relaxante utilizada nos centros de vacinação contra a Covid-19.

O *nudge* não transparente de tipo 2 é considerado o mais abusivo e conflituoso, envolvendo o sistema reflexivo do agente alvo e provocando alterações nas suas escolhas, sem informação sobre os meios de influência e os fins pretendidos. Os autores consideram esta categoria de *nudges* como de paternalismo direto, uma vez que, apesar de, por princípio, os cidadãos serem livres de fazerem as suas escolhas, o facto de desconhecerem qualquer intervenção de que tenham sido alvo condiciona-lhes essa liberdade. São medidas que traduzem a visão do decisor, sem espaço para debate, consentimento ou prestação de contas, pelo que os autores não as consideram adequadas a sociedades democráticas.

Nestes casos, Hansen e Jespersen atribuem aos arquitetos de escolha a total responsabilidade dos efeitos destas intervenções e acusam-nos de utilizarem os cidadãos como meios para atingirem fins, subvertendo o conceito de *nudge* de acordo com a definição original de Richard

Thaler e Cass Sunstein, porque não está salvaguardado que os decisores ajam em prol do melhor interesse do cidadão.

Entre as intervenções classificadas por Hansen e Jespersen como *nudges* não transparentes de tipo 2 está a organização de opções, com evidência para a que se pretende que seja escolhida; a colocação da alimentação saudável ao nível dos olhos e de forma mais acessível; ou o sorteio de prémios entre os contribuintes que apresentam faturas (como a Fatura da Sorte da Autoridade Tributária, em Portugal).

Finalmente, o *nudge* não transparente do tipo 1 integra as medidas que visam a alteração de comportamento sem envolver o sistema reflexivo, pouco intuitivas e que passam despercebidas, sendo normalmente bem-sucedidas. Englobam a alteração de opções subtis, que podem parecer irrelevantes, por defeito, e que conseguem alterar comportamentos de forma automática. Os autores defendem que devem ser consideradas medidas paternalistas, uma vez que apenas em teoria podem ser evitáveis, já que atuam à margem do conhecimento do cidadão (Ibid., p. 24). Os *nudges* não transparentes do tipo 1 são medidas paternalistas que devem ser evitadas, não por serem paternalistas, mas pela sua substância. Hansen e Jespersen dão como exemplos de intervenções deste tipo a determinação legislativa da doação de órgãos por defeito; a assunção de que os trabalhadores de uma empresa são todos fumadores, por defeito, para efeitos de cálculo de prémio de seguro em contrato coletivo (naturalmente, sem benefício para os trabalhadores); ou a redução do tamanho de pratos e de copos em que se servem refeições ou bebidas, sem informação da alteração e não alterando o preço final. Em nenhum dos exemplos, os indivíduos têm liberdade de escolha ou sequer são informados sobre a intervenção de que são alvo.

Segundo Feinberg (1984), estamos perante paternalismo sempre que o Estado intervém contra a vontade do cidadão, com o objetivo de promover ou proteger o seu bem-estar, negando a autonomia individual e desrespeitando a escolha pessoal dos indivíduos (Feinberg, 1984).

Feinberg, apesar de crítico do paternalismo, elenca um conjunto de situações em que pode ser justificado e sublinha a importância de limitar o paternalismo à medida do necessário e de permitir que as pessoas sejam informadas e tenham voz em relação às decisões que afetam suas vidas (Feinberg, 1984).

O paternalismo, enquanto filosofia ou prática social, baseia-se na ideia de que algumas pessoas são incapazes ou menos capazes de tomar decisões por si próprias e, portanto, precisam de ser protegidas ou orientadas por decisores. Esta visão afasta-se da de Thomas Hobbes, que defende

o poder absoluto do Estado sobre os indivíduos, incluindo o poder de interferir na sua liberdade individual, se disso depender a proteção da sociedade como um todo (Hobbes, 1651). Esta visão mais moderada de paternalismo, em que o Estado é quem tem a capacidade para decidir o que é melhor para os cidadãos e que o faz por missão, é praticada em muitos regimes democráticos, mesmo os mais liberais. A maioria dos Estados adota medidas paternalistas, como sejam a restrição à venda de bebidas alcoólicas a menores de idade, a obrigatoriedade do uso de capacete ou cinto de segurança na condução de veículos, a proibição de jogos de sorte e azar. Em todos estes exemplos, os governos justificam as medidas como formas de proteger o bem-estar dos cidadãos, mas em todos os casos mencionados, consistem em efetivas limitações da liberdade individual e a da autonomia dos cidadãos. Este binómio entre paternalismo e proteção é um tema de grande relevância para a Ciência Política, certamente merecedora de reflexão. Contudo, não será mais aprofundada nesta investigação, por consubstanciar um desvio da moldura teórica do nosso objeto de estudo.

Recuperando a classificação de Hansen e Jespersen (figura 1), cabe aos decisores políticos garantir que estas intervenções são administradas no respeito pelos processos democráticos, e que os fins correspondem àqueles que os cidadãos julgam ser do seu melhor interesse. A responsabilidade da intervenção e das consequências cabe aos decisores, enquanto arquitetos de escolha, que devem optar pela divulgação e pelo consentimento na fase de implementação da medida, sustentando a boa-fé presente na sua formulação.

É comum encontrar na literatura referências a uma definição de cariz negativo do conceito de *nudge* (House of Commons, 2010; Mongin e Cozic, 2014; Rizzo e Whitman, 2009; Smith e Zywicki, 2014). Hansen defende que não há muito mais a assimilar sobre o conceito de *nudge* para além do facto de se tratar de qualquer aspeto da arquitetura de escolha que altere o comportamento das pessoas de forma previsível "sem 1) proibir opções ou 2) mudar os seus incentivos económicos" (Hansen, 2016, p. 160).

Esta simplificação não resolve o problema porque também as definições servem variadas funções. Enquanto algumas se focam em descrever a aplicação efetiva do termo (mais próximo da definição do conceito operacional de *nudging*), outras são definições que aferem um significado para o termo sem o compromisso de que concorde com os anteriores usos do mesmo (Gupta, 2014).

A definição original de Thaler e Sunstein (2008) tem sido, desde a sua criação, amplamente adotada. O que, sublinhe-se, não faz dela uma definição única ou, sequer, consensual.

As suas lacunas - como o facto de não se referir ao paternalismo libertário - têm sido aproveitadas pelos críticos da Economia Comportamental, assim como pelos seus defensores que têm contribuído para alimentar o debate em torno da temática e aperfeiçoar o conceito.

Enquanto Thaler e Sunstein se focam em explicar o que não é um *nudge*, Hausman e Welch (2010), por exemplo, acrescentam o elemento positivo, ao adicionar o propósito à definição: "os *nudges* são necessários devido às falhas na tomada de decisão individual, e trabalham com base nessas mesmas falhas" (Hausman e Welch, 2010, p. 126).

Hansen (2016) contribui sugerindo que, em vez de falhas, se fale de vieses cognitivos, que é o que efetivamente são, e estende a tomada de decisão também ao coletivo, podendo um *nudge* influenciar o comportamento a nível individual ou social (Hendricks e Hansen, 2014; Sunstein, 2006). Feita a classificação e admitindo o que são, no seu entender, intervenções admissíveis em sociedades democráticas, somando e aperfeiçoando os contributos do debate em redor do conceito de *nudge*, Hansen (2016) propõe como definição mínima de *nudge* "uma função da arquitetura de escolha que altera o comportamento das pessoas de uma forma previsível, que é necessária devido aos limites cognitivos, preconceitos, rotinas e hábitos na tomada de decisão individual ou social, e que funciona fazendo uso desses limites, preconceitos, rotinas, e hábitos como partes integrantes da arquitetura de escolha. Assim, um *nudge*, entre outras coisas, funciona de forma independente da: (i) proibição ou adição de quaisquer opções relevantes de escolha racional, (ii) da alteração de incentivos, sejam considerados em termos de tempo, problemas, sanções sociais, económicas e outras, ou (iii) do fornecimento de informações factuais ou de argumentação racional." (Hansen, 2016, p. 170).

Podemos deduzir que o trabalho de aperfeiçoamento da definição não está terminado. Será prudente assumir que *nudge* é, ainda, um conceito imperfeito. Em defesa de Thaler e Sunstein, podemos argumentar que os autores assumem uma definição de *Nudge* de caráter estipulativo, não carecendo, por isso, de ser objetiva ou universal. É, antes, uma definição que um conjunto de pessoas – como os autores - estabelece como a que deve ser utilizada no âmbito da investigação sobre a Teoria do *Nudge*. Deve ser, por isso, entendida como uma definição de base, que visa eliminar ambiguidade ou arbitrariedade decorrentes de falhas de clareza ou precisão, para o entendimento dos exemplos teorizados pelos autores. Contudo, não está desprovida de limitações nem indisponível para ser melhorada. Esse contributo será, assim, um passo em prol de maior rigor científico.

Como poderemos então identificar se uma intervenção é ou não um *nudge*? Thaler e Sunstein dão-nos uma pista essencial: o princípio fundamental para determinar se uma intervenção é um *nudge* é o facto de a mesma, resultando na alteração prevista do comportamento dos humanos, não influenciar a decisão dos agentes racionais e ser totalmente ignorada pelos Econs[18].

Assumimos, no âmbito desta investigação, a definição de base de Thaler e Sunstein, sublinhado que se trata de um conceito em construção, de caráter estipulativo. *Nudge* deve ser entendido como "qualquer aspeto da arquitetura de escolha que altere o comportamento das pessoas de uma maneira previsível, sem proibir nenhuma opção ou alterar significativamente as suas consequências económicas" (Thaler e Sunstein, 2018).

Tabela 5. Síntese do conceito de *nudge*

Definição	Qualquer aspeto da arquitetura de escolha que altere o comportamento das pessoas de uma maneira previsível, sem proibir nenhuma opção ou alterar significativamente as suas consequências económicas.
Pressuposto	Embora o ser humano seja capaz de tomar decisões racionais, muitas vezes é influenciado por fatores emocionais, cognitivos e sociais que podem levá-lo a tomar decisões que não são as melhores para si próprio ou para a sociedade. Por isso, o *nudge* sustenta-se no pressuposto de que é necessário influenciar o comportamento humano de forma positiva.
Aplicação	É uma abordagem comportamental que tem aplicação aos mais variados setores e disciplinas, da Economia ao Marketing. No âmbito desta investigação, enquadramento a aplicação do *nudge* apenas à esfera da Ciência Política, como ferramenta de construção e implementação de políticas públicas.
Limitações e Críticas	• Manipulação: pelo facto de influenciar o comportamento humano, existe a possibilidade de as pessoas se sentirem enganadas. • Duração da eficácia: Embora o *nudge* possa ser eficaz em alguns casos, há evidências de que nem sempre funciona como esperado,

[18] Designação dada aos *Homo Economicus* – os seres que tomam decisões apenas com base na racionalidade.

	ou podendo ter efeitos de curto prazo, mas não levar a mudanças de comportamento sustentáveis a longo prazo. • Questões éticas: *nudge* levanta questões éticas importantes, como a privacidade, a liberdade individual e o direito à escolha. • Potencial para desigualdade: Há preocupações de que o *nudge* possa perpetuar desigualdades existentes, pelo facto de se poder direcionar as intervenções para grupos específicos, favorecendo aqueles que já têm mais recursos. • Ausência de participação do público: o *nudge* pode não envolver as pessoas afetadas pelas intervenções, sendo essa falta de participação uma limitação à sua eficácia.

Fonte: Síntese elaborada pela autora

3.3.1.2 *Nudging*

Nudging consiste no ato de aplicar *nudges* e recorre do conhecimento existente sobre o cérebro humano e o facto de existirem dois tipos de pensamento, o intuitivo e o automático ou reflexivo (Kahneman, 2011) – designados habitualmente na literatura como Sistema 1 e Sistema 2.

O sistema 1 corresponde ao pensamento automático, muito eficaz, associativo, decorre de preconceitos ou enviesamentos existentes, não requer introspeção, é vulnerável e sem esforço. Já o sistema 2 corresponde a um pensamento reflexivo, deliberado, baseado nas capacidades cognitivas do indivíduo para decidir de acordo com a informação de que dispõe. É um pensamento que exige muitos recursos, sendo por isso preterido no nosso quotidiano, especialmente em situações que requerem uma resposta rápida e que envolvem pouca informação, ou em que o *feedback* e experiência são restritos ou insuficientes (Selinger & Whyte, 2011).

Como exemplo do pensamento do sistema 1 temos a retribuição de um cumprimento ou o nervosismo quando somos postos à prova fora da nossa zona de conforto. Estas são respostas automáticas do nosso cérebro. Caso tenhamos de fazer um cálculo matemático ou comprar um presente para oferecer, recorremos ao sistema 2 (reflexivo), dirigido por regras em que necessitamos de mais tempo para aplicar conhecimento e tomar decisão antes de agir (Kahneman, 2011).

Pelo facto de o sistema automático estar relacionado com os enviesamentos e julgamentos preexistentes, são normalmente os comportamentos realizados à luz deste pensamento que comprometem a racionalidade e se vêm a verificar prejudiciais para o indivíduo.

Thaler e Sunstein dão quatro exemplos de situações em que são tomadas decisões contraproducentes: 1) quando os benefícios são a curto prazo, e os custos apenas se tornam evidentes mais tarde, a longo prazo; 2) situações inusitadas para os indivíduos que, por isso, não têm experiência para sustentar decisões; 3) situações sem feedback imediato; e 4) situações desconhecidas cujo resultado não se associa facilmente a algo já conhecido (Thaler e Sunstein, 2008, p. 16).

Tabela 6. Os dois sistemas cognitivos, segundo Thaler e Sunstein (2008)

Sistema Automático (1)	**Sistema Reflexivo (2)**
Descontrolado	Controlado
Sem esforço	Com esforço
Rápido	Lento
Qualificado	Segue regras
Associativo	Dedutivo
Inconsciente	Autoconsciente

Fonte: Adaptado de *Nudge – Um Pequeno Empurrão*, de Thaler e Sunstein (2008)

Quando se coloca um indivíduo perante um estímulo motivador de uma ação, o que se designa por compatibilidade estímulo-resposta, o que se está a fazer é a criar incentivos para que, em determinada conjuntura, aquele indivíduo responda de determinada maneira. O que não faria se não existisse automaticamente essa compatibilidade (sistema automático), ou se ela não fosse provocada (*nudging*).

Elencamos alguns exemplos concretos de decisões normalmente baseadas no Sistema 1, automáticas e intuitivas que nos podem prejudicar, e que o recurso ao *nudging*, com intervenções subtis, pode influenciar de forma positiva, sem restringir a opção de escolha ou impor mecanismos de obrigatoriedade (como coimas ou sanções).

Na seleção de alimentos, o sistema 1 baseia-se em padrões de pensamento inconscientes de preferência por sabores doces e salgados, levando-nos a escolher alimentos de maior índice calórico, menos saudáveis. Uma intervenção de *nudging* passaria por etiquetar os alimentos de acordo com o seu índice calórico ou destacar os alimentos mais saudáveis, como frutas e legumes, em locais de maior visibilidade e de fácil acesso do consumidor. Thorndike et al. (2014) investigaram o efeito de uma intervenção de *nudging* num refeitório de um hospital para incentivar escolhas mais saudáveis de alimentos e bebidas. Numa primeira fase, foi adicionada uma etiqueta verde com uma marca de seleção em frente a opções saudáveis de alimentos e bebidas, enquanto a segunda fase envolveu a reorganização do posicionamento dos alimentos para tornar as opções mais saudáveis mais acessíveis e visíveis. Os resultados mostraram que a intervenção teve um impacto significativo nas escolhas alimentares dos participantes. Na fase 1, houve um aumento de 5,3% na proporção de escolhas de alimentos e bebidas saudáveis em comparação com a fase de controlo. Na fase 2, a proporção de escolhas saudáveis aumentou em 2,4% em comparação com a fase 1. Além disso, os investigadores observaram que as mudanças nas escolhas alimentares persistiram mesmo após o fim da intervenção, traduzindo-se numa mudança efetiva e reiterada de comportamento (Thorndike et. Al, 2014).

Na mesma área de atuação, Cohen et. Al (2013) investigaram o impacto de intervenções de *nudging* em cantinas escolares dos Estados Unidos, com o objetivo de incentivar a escolha de alimentos e bebidas mais saudáveis. A intervenção consistia em colocar frutas frescas na linha da frente do local onde se formava fila para pagamento e adicionar a mensagem "Escolha uma opção saudável". Os resultados demonstraram um aumento significativo do consumo de frutas (de 15,3% da condição de controlo, para 29,4% para os alunos alvo da intervenção) (Cohen et. Al, 2013).

Um outro estudo realizado por Just et al. (2014) investigou o efeito de mudanças na disposição dos alimentos, como colocar frutas em cestas de madeira atraentes e legumes em caixas com gelo, bem como o uso de etiquetas de seleção para destacar as opções saudáveis. Os resultados mostraram que as intervenções levaram a um aumento significativo no consumo de frutas e legumes: os alunos compraram 18% mais frutas e 25% mais vegetais em comparação com o período anterior às intervenções (Just et al.,2014).

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), a obesidade é um dos principais problemas de saúde pública no mundo. Em 2016, mais de 1,9 mil milhões de adultos tinham excesso de peso, e mais de 650 milhões eram obesos. Estima-se que, no ano 2025, haverá 700 milhões de obesos no mundo e cerca de 2,3 mil milhões de pessoas com sobrepeso (WHO, 2021).

Em Portugal, a obesidade é um problema crescente de saúde pública. De acordo com dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) de 2021, cerca de 31,6% da população adulta portuguesa tem obesidade (OCDE, 2021)[19]. De acordo com o Estudo Nacional de Saúde Infantil e Juvenil de 2019, cerca de 28,7% das crianças e jovens portugueses, entre os 2 e os 18 anos, têm excesso de peso, sendo que 12,3% têm obesidade (DGS, 2020).

Acresce que a obesidade está associada a várias doenças crónicas, como diabetes, doenças cardiovasculares e hipertensão. O tratamento dessas doenças pode ser muito caro e sobrecarregar o sistema de saúde público, além de reduzir a expectativa de vida dos afetados. Para além disso, a obesidade e as doenças relacionadas têm um custo social, na medida em que não afetam apenas o portador da doença, como também têm um impacto significativo na economia como um todo, afetando a produtividade, a presença no trabalho e aumentando os custos sociais. Todos estes fatores pesam na determinação de que os governos têm responsabilidade na promoção da saúde pública e na implementação de políticas que ajudem a reduzir a obesidade e promover hábitos de vida saudáveis. Todas as intervenções de *nudging* acima referidas, que têm como objetivo máximo prevenir e controlar a obesidade nos diferentes públicos-alvo devem ser, por isso, alvo de políticas públicas.

Em 2021, o governo determinou proibir as escolas de vender alimentos considerados pouco saudáveis. Através do Despacho n.º 8127/2021[20], do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Educação, o Governo estabelece "as normas a ter em conta na elaboração das ementas e na venda de géneros alimentícios nos bufetes e nas máquinas de venda automática nos estabelecimentos de educação e de ensino da rede pública do Ministério da Educação.". Entre os géneros alimentícios cuja venda passou a estar proibida em recintos escolares, estavam pastelaria, salgados, pão com recheio doce, charcutaria, sandes ou outros produtos que contenham ketchup, maionese ou mostarda, bolachas e biscoitos, refrigerantes, designadamente de fruta com gás e sem gás, rebuçados, pastilhas elásticas, snacks doces ou salgados, designadamente batatas fritas ou pipocas, sobremesas doces, chocolates ou gelados (Despacho n.º 8127/2021, art.º 3º).

Esta medida está em linha com as diretrizes da União Europeia para a promoção de dietas saudáveis e para a prevenção da obesidade infantil nas escolas. No entanto, a implementação

[19] De acordo com os dados da OCDE de 2021, a taxa de excesso de peso em adultos (incluindo obesidade) em Portugal é de cerca de 66,6%, enquanto a média da OCDE é de cerca de 59,5%.
[20] 0004400049.pdf (dre.pt)

dessas diretrizes é deixada ao critério de cada Estado-Membro. Como resultado, a existência e natureza das políticas de venda de alimentos não saudáveis nas escolas variam de país para país. Alguns Estados-Membros, como a França e a Irlanda, optaram por abordagens mais paternalistas, implementando políticas mais rígidas sobre a venda de alimentos não saudáveis nas escolas, incluindo a proibição total do consumo de determinados alimentos e bebidas ou a limitação severa de sua venda. Portugal seguiu também esse caminho. Outros países, como a Alemanha e o Reino Unido, implementaram políticas menos musculadas e, alguns, optaram por dar às escolas autonomia para decidir como deveriam seguir as diretrizes estabelecidas (Bonsmann et. Al, 2014).

No Reino Unido, à semelhança dos casos norte-americanos acima referidos, o governo britânico tem utilizado *nudging* nas suas políticas alimentares nas escolas, incluindo a promoção de mais frutas e verduras frescas e a limitação do tamanho das porções de alimentos pouco saudáveis (WHO, 2021).

No caso português, tratando-se de uma proibição de acesso a um conjunto de alimentos, em determinado ambiente, é uma medida que não permite a liberdade de escolha dos indivíduos, sendo, por isso, contrária ao princípio base das intervenções de *nudging*.

Não poderemos fazer uma comparação de resultados entre os dois tipos de intervenção por duas razões: 1) porque são omissos os mecanismos de avaliação dos impactos da implementação do Despacho n.º 8127/2021, e parcos os estudos desenvolvidos sobre o impacto nos hábitos alimentares de utilizadores de bufetes escolares (Santos, 2022); 2) também não é possível aferir que resultados obteríamos com uma intervenção de *nudging* de fins simulares, no mesmo contexto, nunca tendo desenvolvido tal projeto. Contudo, podemos concluir que a seleção do tipo de medidas a adotar no âmbito desta política pública é da responsabilidade do governo.

Para um entendimento indefetível da possibilidade de utilização de intervenções de *nudging* para influenciar comportamentos individuais, com impacto coletivo, em causas de alcance público, evocamos mais alguns exemplos.

O combate ao desperdício de alimentos tem sido alvo de grande preocupação por parte de vários governos. Em consequência, têm sido implementadas estratégias de combate, com graus de rigidez e paternalismo variáveis. Em 2016, França foi o primeiro país a proibir as grandes superfícies de retalho de deitar fora os alimentos não vendidos, aplicando multas pesadas como elemento dissuasor.

No Brasil, onde mais de dez milhões de toneladas de alimentos são desperdiçados anualmente (ONU, FAO, 2020), o problema foi encarado com uma dimensão mais abrangente. Em 2021, o governo criou a Política Nacional de Combate ao Desperdício de Alimentos (Lei nº 14.016/2020), com o objetivo de reduzir a perda e o desperdício de alimentos em toda a cadeia produtiva, desde a produção ao consumo. E a abordagem utilizada recorreu à utilização de *nudging*, na grande maioria das medidas que a lei engloba: criação de programas de incentivo à doação de alimentos, com benefícios para os doadores; aposta na criação de sistemas de informação e de monitorização do desperdício de alimentos; promoção de campanhas de sensibilização e consciencialização para a dimensão real do problema.

Na sustentação da seleção de uma estratégia de *nudging* para dar resposta a este problema esteve a evidência do que está na origem do comportamento humano: a maioria das pessoas, automaticamente (ou seja, utilizando o sistema 1) tem por hábito desperdiçar alimentos. As duas principais justificações intuitivas são por acreditar que a validade já expirou, e por não dispor de informação sobre se os armazenou devidamente. Um exemplo de uma intervenção de *nudging* com efeitos comprovados é, por isso, dotar os clientes de informações sobre como armazenar corretamente os alimentos, fazer sugestões de receitas de culinária para aproveitar restos e sobras, ou colocar nas prateleiras informação sobre o número de pessoas de passam fome no país (Thunström et al.; 2018).

Estas são intervenções que podem ser determinadas por decisores políticos, e igualmente ser desenvolvidas ou complementadas por outras intervenções oriundas de empresas que partilhem a mesma preocupação de alcance global, e que sejam atores dentro da cadeia de valor: a rotulagem clara e informativa pode ajudar os consumidores a fazer escolhas mais informadas e reduzir o desperdício; a disponibilização de tamanhos menores de porções pode ajudar a evitar o excesso de consumo de comida e, consequentemente, reduzir o desperdício; colocar alimentos que têm prazo de validade mais curto em locais mais visíveis e acessíveis pode ajudar as pessoas a consumi-los antes do fim da validade; fazer promoção de alimentos com prazo de validade mais curto incentiva mais pessoas a adquiri-los por serem mais baratos (Hanks et al.,2012).

O desperdício alimentar também deve ser considerado um problema público, pelo que a sua resolução deve ser assumida como alvo de política pública. E é, quando há um conjunto de medidas, leis e programas implementados pelo governo para promover a conscientização e ações práticas para reduzir o desperdício de alimentos. A natureza dessa intervenção poderá, como vimos, recorrer ou não ao *nudging*.

No âmbito desta investigação, assumimos como definição de base do conceito que o *nudging* é uma técnica de intervenção comportamental que consiste em influenciar o comportamento humano por meio de estímulos positivos, sem coagir ou forçar as pessoas a agir de determinada maneira (Thaler e Sunstein, 2008).

Tabela 7. Síntese do conceito de *Nudging*

Definição	Técnica de intervenção comportamental que consiste em influenciar o comportamento humano por meio de estímulos positivos, sem coagir ou forçar as pessoas a agir de determinada maneira.
Exemplos	1. Rotulagem de alimentos com informações nutricionais 2. Destacar alimentos saudáveis numa cantina escolar 3. Informar que a maioria das pessoas adota um determinado comportamento (ex. reutilização de toalhas em unidades hoteleiras) 4. Pintar uma escada em forma de piano para incentivar as pessoas a subir as escadas em vez de usar o elevador.
Aplicação	É um instrumento que poderá contribuir para a criação de políticas públicas, seguindo uma abordagem baseada em evidência (EBPM).
Limitações e Críticas	• Má utilização: Pode ser usado para fins comerciais, incentivando a comportamentos que podem ser prejudiciais para os consumidores. • Avaliação de impacto: é necessário avaliar impacto da aplicação da técnica para aperfeiçoar eficácia. Exige tempo para agir com base em evidência. • Transversalidade: o facto de uma intervenção resultar em determinado contexto, não significa que obterá os mesmos resultados em contextos diferentes. • Transparência: a ética da intervenção depende da transparência com que os fins e os meios são enunciados.

Fonte: Síntese elaborada pela autora

3.3.1.3 Arquitetura de escolha

Em 1968, Amos Tversky e Daniel Kahneman eram jovens professores de Psicologia da Universidade de Jerusalém, cujo pensamento sobre a mente humana racional atravessou fronteiras. A hegemonia da corrente que defende a racionalidade do ser humano travou o desenvolvimento de qualquer caminho alternativo, no momento em os autores começavam a questionar a omnipresença da racionalidade humana na tomada de decisões.

Os dois psicólogos não abandonaram a linha de pensamento e, entre 1971 e 1979, publicaram vários trabalhos que demonstraram a irracionalidade humana nos processos de tomada de decisão. Criaram a Teoria da Perspetiva[21] pela qual lhes foi atribuído o Prémio Nobel da Economia, sendo que esta teoria está na base de todo o desenvolvimento posterior da Economia Comportamental.

Foi a partir do trabalho de Kahneman e Tversky que nasceu a ideia de arquitetura de escolha, que Thaler e Sunstein (2008) viriam a concetualizar formalmente como a prática de influenciar a escolha intervencionando o contexto no qual as pessoas tomam decisões.

Por definição, a arquitetura de escolha refere-se ao ambiente físico e simbólico que os tomadores de decisão enfrentam quando tomam uma decisão. O ambiente de tomada de decisão pode ter um impacto significativo nas escolhas feitas (Thaler, Sunstein e Baltz, 2013, p. 428).

A arquitetura de escolha inclui muitas ferramentas comportamentais que afetam as decisões, como opções-padrão (*default*), enquadramento ou efeito de isco.

As opções-padrão são normalmente utilizadas na ausência ou incapacidade de decisão. Definir padrões é um pequeno empurrão para colmatar a inércia ou ajudar a combater a incerteza na tomada de decisão. Como não exigem esforço, são uma ferramenta simples, mas muito eficaz (Thaler e Sunstein, 2008; Samson, 2014; Samson e Ramani, 2018). É ainda útil no caso de existirem decisões difíceis de tomar, na medida em que os padrões são percecionados como recomendações (McKenzie et al., 2006). O exemplo mais paradigmático da utilização desta

[21] Também designada de Teoria do Prospeto. Segundo esta teoria da psicologia cognitiva, as pessoas escolhem entre alternativas que envolvem risco, onde as probabilidades de resultados são incertas. Com base em resultados de estudos controlados, a teoria afirma que os indivíduos tomam decisões mais baseadas em potenciais valores de perdas e ganhos (na prospeção do que poderá acontecer) do que no resultado. Esta visão contraria a teoria da utilidade esperada, segundo a qual os decisores decidem de forma perfeitamente racional de acordo, com os resultados.
Por exemplo, alguns investidores, motivados irracionalmente pela aversão ao risco, tendem a vender ativos que se valorizam para obter ganhos imediatos, mantendo, na sua carteira, ativos que desvalorizam. Racionalmente, ganhariam mais se vendessem rapidamente os ativos que desvalorizam e mantivessem os ativos que valorizam enquanto estes crescem, de forma a maximizar os ganhos, ainda que o resultado seja alcançável apenas a médio ou longo prazo.

ferramenta é o da doação de órgãos. Nos países em que a doação de órgãos exige uma manifestação de intenção, como acontecia em Portugal até 1993[22], as taxas de doadores são muito baixas. Nos Estados que optaram por assumir que todos os cidadãos são doadores de órgãos por defeito, podendo deixar de ser se manifestarem essa intenção, as taxas disparam (Johnson e Goldstein, 2003). No caso de Portugal, passámos de 2% para 98% de doadores de órgãos, sendo, no entanto, incerto qual é o número de pessoas que efetivamente conhece a sua condição por defeito.

Outro exemplo da utilização desta ferramenta de arquitetura de escolha, eticamente menos discutível, é o das contribuições para contas de poupança e reforma que os Estados Unidos e o Reino Unido transformaram num processo automático, ou seja, por defeito.

O contexto como as opções são apresentadas também pode influenciar a tomada de decisões. A ferramenta do enquadramento aplica-se quando se pretende evidenciar aspetos positivos de uma opção em detrimento de outra. Baseada na já mencionada Teoria da Perspetiva de Kahneman e Tversky (1979), mexer no enquadramento provoca alterações na atratividade relativa das opções. Podem classificar-se vários tipos de enquadramento: o da escolha arriscada, que varia entre colocar a decisão no risco de perder dez em 100 vidas contra a oportunidade de salvar 90 em 100 vidas; o enquadramento da definição de metas, que incentiva a um melhor desempenho oferecendo recompensas em vez de impor penalizações por piores desempenhos; ou o enquadramento de atributos (exemplo: carne 95% magra vs. 5% de gordura), em que se evidencia naturalmente as melhores qualidades (Levin et al., 1998).

A ferramenta do enquadramento tem vindo a servir o domínio do marketing e da comunicação política. Como explicam Busby, Flynn e Druckman (2018), a forma como o comunicador escolhe transmitir uma mensagem, isto é, o enquadramento que lhe dá, afeta as opiniões que vão ser geradas sobre o político e a sua mensagem e, consequentemente, as posteriores tomadas de decisão dos públicos-alvo.

Relativamente ao efeito de isco, baseia-se no facto de as escolhas geralmente ocorrerem em relação ao que é oferecido, e não com base em preferências absolutas. O efeito isco é tecnicamente conhecido como uma "escolha assimetricamente dominada" e ocorre quando a preferência das pessoas por uma opção em relação a outra muda como resultado da adição de uma terceira opção (semelhante, mas menos atraente). Por exemplo, um estudo de Bateman et

[22] A lei 12/93 de 22 de abril define que quem não pretender ser doador deverá registar no RENNDA essa vontade. Por defeito, todos os cidadãos são doadores de órgãos, até registarem o contrário.

al. (2008) examinou o efeito da presença de uma terceira opção numa escolha entre um item atraente (uma caneta elegante) e uma recompensa monetária (10 euros). Os resultados mostraram que a adição de uma terceira opção menos atraente (uma caneta comum) aumentou a probabilidade das pessoas escolherem a caneta elegante em vez do dinheiro. Esse efeito é conhecido como "efeito *decoy*" ou efeito de atração e pode ser observado em diversas situações de escolha (Bateman et al., 2008). Embora esse efeito tenha sido amplamente estudado no setor do retalho, envolvendo produtos de consumo, também foi utilizado na seleção de trabalhadores (Slaughter et al., 2006), em escolhas de apartamento (Simonson, 1989) ou, ao nível das políticas públicas, como um incentivo para aumentar a adesão a rastreios para vários tipos de cancro (Stoffel et al., 2019).

A arquitetura de escolha como recurso consciente que procura influenciar o comportamento das pessoas por meio da organização do ambiente em que elas tomam decisões, sobretudo quando se atua no âmbito das políticas públicas e os arquitetos de escolha são os atores políticos, tem sido alvo de várias críticas. Autores como Nissenbaum, Anderson, McGilchrist, Fried, Ariely, Kolbert e Zuboff têm levantado questões associadas à manipulação e coerção dos indivíduos, ao enviesamento e à falta de transparência sobre as opções de escolha, culminando em acusações mais profundas como o facto de ser uma prática antiética. É o caso de Helen Nissenbaum, professora de Ética da informação da Universidade de Nova Iorque, que argumenta que a arquitetura de escolha pode violar a privacidade e a autonomia das pessoas, especialmente quando é usada em contextos digitais. Para a autora, a privacidade não é apenas uma questão de controlo sobre informações pessoais, mas também envolve o controlo sobre o contexto em que as informações são recolhidas, usadas e divulgadas, pelo que se a arquitetura de escolha for usada para recolher informações pessoais de forma sutil e não consensual, pode estar a violar a privacidade das pessoas (Nissenbaum, 2010). Não é, para a autora, um obstáculo insanável, porque o problema ético não está na ferramenta em si, mas antes na forma como é utilizada. Por isso, Nissenbaum propõe o desenvolvimento de uma nova abordagem para a privacidade, baseada no contexto, que possa garantir que as instituições que utilizam a tecnologia sejam mais transparentes e responsáveis em relação ao seu uso, levando em consideração as normas sociais e culturais que regem o uso da informação em um determinado contexto (Ibid).

Iain McGilchrist é mais dilacerante na crítica. Para o autor e psiquiatra britânico, “a arquitetura de escolha é uma tentativa de simplificar o mundo, mas é uma simplificação que ignora a complexidade e a profundidade da mente humana, que é uma mistura de emoções, intuição e

razão. Reflete uma visão de mundo reducionista que é inadequada para lidar com a complexidade da vida" (McGilchrist, 2009: 43).

O risco de má-fé dos arquitetos de escolha está no centro da crítica de Elizabeth Kolbert. Em *The Sixth Extinction: An Unnatural History*, Kolbert defende que a arquitetura de escolha pode ser usada para desviar a atenção das questões importantes, como as mudanças climáticas e a degradação ambiental, tendo como consequência um desvio, por parte dos indivíduos, em relação às escolhas que fazem, sendo levados a crer que são significativas, quando efetivamente não são (Kolbert, 2014).

Finalmente, entre as críticas mais contundentes está a visão de Shoshana Zuboff, da Harvard Business School. A autora alega que a arquitetura de escolha é uma forma de "capitalismo de vigilância" que tem como propósito controlar e monitorizar o comportamento das pessoas, fazendo parte de um modelo de negócios instalado, que se sustenta na extração e exploração dos dados pessoais das pessoas. Naturalmente, tendo como móbil o interesse das empresas e não dos indivíduos (Zuboff, 2019).

Richard Thaler e Cass Sunstein, responsáveis pela concetualização formal da arquitetura de escolha como a prática de influenciar a escolha organizando o contexto no qual as pessoas tomam decisões, não são alheios às críticas de que a ferramenta é alvo. Também eles rejeitam qualquer visão determinista sustentada na ideia de que, só porque existe, a ferramenta é boa. Assim, alimentam a premissa de que, necessariamente associada à definição de arquitetura de escolha tem de estar a discussão da intencionalidade dos decisores.

Os mesmos autores que incentivam a reflexão sobre se *nudge* é um substantivo ou um verbo, defrontam-se com a necessidade de esclarecer se poderemos considerar arquitetura de escolha um contexto que, apesar de ter condicionado comportamentos, não tenha sido criado com esse objetivo (Hansen e Jespersen, 2013). E concluem que, ainda que possam existir contextos que acidentalmente levem a comportamentos previsíveis ou desejados, apenas se deve considerar que estamos a atuar na esfera do *nudge*, *nudging* e arquitetura de escolha quando existe a tentativa intencional de influenciar escolhas. Quer *nudge* quer arquitetura de escolha assumem, assim, uma condição ativa, estando a sua existência condicionada à sua intencionalidade.

Sunstein (2016) é ainda mais perentório: a arquitetura de escolha é inevitável, quer a vejamos ou não. Quer seja intencional ou fruto de uma circunstância natural, os seres humanos não vivem sem contextos: a meteorologia condiciona a compra de automóveis (Busse, 2014), o número que é atribuído às estações de televisão interfere na escolha dos espectadores (Martin

e Yurukoglu, 2014), o *design* de um *website* afeta a forma como as pessoas selecionam conteúdos (Krug, 2014). Segundo Sunstein, em qualquer definição plausível, é impossível ao Estado evitar o *nudging*. Em muitas tarefas, o *nudging* pode ser em si mesmo inevitável, como por exemplo no *design* dos gabinetes e *websites* governamentais. Mas qualquer governo, mesmo aqueles que são ou dizem ser comprometidos com uma visão *laissez-faire*, têm de estabelecer um conjunto de proibições e permissões, incluindo definições por defeito. "Até o Estado mais modesto empregará muitos *nudges*" (Sunstein, 2016, p. 37). Assim, segundo o autor, o foco deve estar nos *nudges* que são efetivamente intencionais. Ou seja, se o governo está ou não intencionalmente a criar arquiteturas de escolha com vista a promover comportamentos. É nesta discussão que podemos aferir o grau de paternalismo do governo.

Sunstein clarifica ainda que nem todas as arquiteturas de escolha intencionais têm como objetivo influenciar escolhas no sentido da vontade do decisor. Algumas vezes, os *nudges* são projetados apenas para promover a perceção de igualdade ou de justiça, conceitos que Sunstein considera muito vastos, mas que ajuda a delinear com exemplos concretos como as campanhas educacionais desenhadas para combater os vários tipos de discriminação: racial, de género, de orientação sexual ou deficiência (Ibid). A lei tem naturalmente uma intervenção que pune e, por isso, coíbe determinados comportamentos discriminatórios, mas a arquitetura de escolha pode vir a constituir um bom aliado nesta missão, provocando efetivas mudanças comportamentais, sem implicar atos punitivos.

"É importante perceber se a arquitetura de escolha, sendo inevitável, é um produto da natureza ou de uma espécie de ordem espontânea, ou se é fruto de um *design* consciente ou da ação de algum *designer*. Talvez a lei possa construir essa ordem. Talvez a lei do contrato, da propriedade e do ato ilícito faça exatamente isso. Para o bem ou para o mal, os mecanismos da mão invisível costumam produzir arquiteturas de escolha" (Ullmann-Margalit, 1997, p. 185).

O conceito de ordem espontânea assume aqui um papel pertinente. Decorre de tradições ou da ação conjunta de um grupo de indivíduos que definem um quadro de regras sobre o que é socialmente aceite numa organização. Imagine-se uma organização de um torneio do jogo de cartas denominado "sueca", que define o tempo de jogo, a disposição dos jogadores pelas mesas, a necessidade de silêncio durante o jogo, cria a figura do árbitro para resolver potenciais conflitos e em que todos os participantes aceitam estas condições. Todo este evento está desenhado de acordo com uma arquitetura que socialmente se considerou útil para tornar viável a sua concretização. A emergência social de normas é mais uma manifestação de arquiteturas de escolha e a prova de que não existem ações sem contexto (Ullmann-Margalit, 1976).

As ordens espontâneas e as mãos invisíveis (lei) poderão ser interpretadas como intervenções menos perigosas do que as arquiteturas de escolha intencionais, na medida em que terão mais probabilidade de serem benignas, quer por derivarem da prática social de normas coletivamente aceites e perpetuadas, quer por serem oriundas do poder legislativo. Mas não deixam de ser arquiteturas de escolha e, como tem sido demonstrado pela ciência comportamental, existem precipitações na assunção do que deve ser entendido como benigno (Akerlof e Shiller, 2015). A origem das arquiteturas de escolhas não é garantia da benevolência da sua intencionalidade.

A mão invisível ou a ordem espontânea podem não ser suficientes ou mesmo originar resultados perversos. Um governo que proíba a discriminação racial ou que aja no sentido de assegurar condições de acomodação digna para pessoas com deficiência está a agir de forma ativa, visível, criando *designs* objetivos. Porque manter-se invisível não seria suficiente para resolver estes problemas (Sunstein, 2016, p. 40). Obviamente que também há temas que não podem ser abordados com *nudges* e que têm de ser coercivamente geridos: não se espera combater crimes violentos como assaltos, homicídios ou violações com mudanças de contexto. Estes casos estarão sempre na esfera da lei e são tratáveis apenas com recursos coercitivos e punitivos. Mas existe a crença, entre os economistas comportamentais, de que um Estado pode reduzir o número de atividades que criminaliza, concentrando-se nas ações que fazem mal ao outro. As restantes atividades, ainda que consideradas más práticas, podem ser abordadas com recurso a diversas formas de arquitetura de escolha. Segundo Sunstein, qualquer que seja a teoria sobre o domínio legítimo do governo, chegaremos à conclusão que o maior prejuízo advém da coerção genuína, por via de mandatos e proibições, e não de *nudges*, que mantêm, por princípio, a liberdade de escolha (Sunstein, 2016, p. 41).

Aproveitamos este ponto para definir também o que são arquitetos de escolha. Thaler e Sunstein defendem que são quem tem "a responsabilidade de organizar o contexto em que as pessoas tomam decisões" (Thaler e Sunstein, 2008, p. 2). Cabem nesta definição muitos agentes, nomeadamente alguns que talvez não tenham noção dessa condição, como é o caso dos donos de restaurantes que fazem a carta de menu que, ao disporem os itens de determinada forma estão a condicionar as escolhas dos consumidores. Contudo, focando no domínio das políticas públicas, os formuladores devem considerar-se "arquitetos escolhidos", desde o momento em que alguém delegou neles a função de tomar decisões (Ibid).

Os dois autores referem repetidamente que existem muitos paralelos entre a arquitetura de escolha e outras formas de arquitetura mais tradicional. Um deles é o facto de não existir *design* neutro. Todas as situações em que um arquiteto tem de fazer uma escolha, seja na construção

de um edifício ou na tomada de decisão política, está a influenciar as escolhas e os comportamentos dos alvos (Ibid). A ideia de que é impossível um arquiteto não influenciar as escolhas é ilusória, porque até a própria inação, a decisão de não agir, é uma tomada de decisão, uma escolha efetiva do decisor que necessariamente condicionará comportamentos.

Tabela 8. Síntese do conceito de arquitetura de escolha

Definição	Conjunto de fatores que influenciam as escolhas e decisões que as pessoas tomam em determinada situação.
Exemplos	1. A forma como as opções são apresentadas (opções-padrão) 2. A ordem em que são apresentadas (enquadramento; isco) 3. Os incentivos oferecidos 4. As informações fornecidas
Aplicação	No âmbito da teoria do *nudge*, a arquitetura de escolha pode ser projetada de maneira a incentivar comportamentos desejados.
Limitações e Críticas	• Eficácia limitada: pode não ser eficaz em todos os contextos ou para todas as pessoas. • Transparência: as intervenções podem ser menos eficazes quando as pessoas têm conhecimento das mesmas e dos objetivos pretendidos. • Custos: pode ter custos financeiros e de tempo. • Autonomia: embora a arquitetura de escolha seja enunciada como ferramenta para ajudar as pessoas a tomar melhores decisões, também pode ser vista como uma limitação da liberdade de escolha. • Efeitos colaterais indesejados: pode ter efeitos colaterais indesejados não previstos pelo decisor inicialmente, como reações negativas ou comportamentos compensatórios. Por exemplo, as pessoas podem sentir-se ressentidas ou frustradas se sentirem que suas escolhas estão a ser manipuladas.

	• Evidência: embora muitas intervenções baseadas em arquitetura de escolha sejam baseadas em teorias comportamentais sólidas, nem todas foram adequadamente testadas ou validadas. • Incontornável: não existe tomada de decisão política que não envolva uma arquitetura de escolha. A própria inação é um contexto que terá consequências. O que muda é a consciência da utilização da arquitetura de escolha para determinado fim.

Fonte: Síntese elaborada pela autora

3.3.2. Paternalismo libertário

A corrente do paternalismo libertário é uma das fontes de alimentação de argumentos dos céticos da utilização de *nudges* na ação política, como já tivemos oportunidade de mencionar nesta investigação[23]. Contudo, pela sua relevância para o objeto de estudo desta tese, carece de mais reflexão.

Richard Thaler e Cass Sunstein apresentaram originalmente o conceito de paternalismo libertário num ensaio homónimo publicado em 2003, na American Economic Review. Definiram uma política paternalista como aquela que for selecionada com o objetivo de influenciar as escolhas das partes afetadas de forma que estas sejam beneficiadas (Thaler e Sunstein, 2003). Esta definição peca por defeito, chegando a ser considerada depreciativa, por não atentar à necessária inexistência da coerção – uma exclusão que tem de ser clara. Segundo defendem, as políticas podem ser selecionadas em prol do bem-estar dos afetados, mas sem envolver ação coercitiva. A isto chamam paternalismo libertário: "uma abordagem que preserva a liberdade de escolha, mas autoriza as instituições públicas e privadas a orientar as pessoas nas direções que promoverão o seu bem-estar" (Ibid, p. 175).

Para Sunstein e Thaler, o paternalismo libertário é, assim, totalmente aceitável, uma vez que, ao contrário de uma visão convencionalmente paternalista, preserva a liberdade de escolha dos indivíduos.

Após a apresentação do conceito, levantou-se um coro de críticas que se sustentam, sobretudo, no paradoxo subjacente à junção de dois conceitos aparentemente contraditórios, colocando, na mesma abordagem, duas correntes opostas: a libertária e a paternalista.

[23] vide Conceitos Operacionais - *nudge*

No livro *Nudge*, Thaler e Sunstein (2008) refinam o conceito de paternalismo libertário, considerando-o um movimento ou estratégia de recaptura do senso comum. Defendem que o aspeto libertário da abordagem reside na "insistência direta de que, em geral, as pessoas devem ser livres para fazer o que gostam – e terem a opção de sair de indesejáveis situações, se pretenderem fazê-lo" (Thaler e Sunstein, 2008, p. 5).

Classificando o paternalismo como libertário, estar-se-á a preservar a liberdade de escolha individual, sendo que o que os decisores fazem é "tornar mais fácil às pessoas escolher o seu próprio caminho", ou seja, facilitando o seu exercício da liberdade de escolha. A vertente paternalista reside no facto de existirem arquitetos de escolha que tentam influenciar o comportamento das pessoas. O fundamento está no pressuposto de que as pessoas fazem escolhas irracionais e que não representam os seus melhores interesses – esta, por si só, é uma visão de cunho totalmente paternalista – e, por isso, é legítimo (e, mesmo, aconselhável) que os decisores criem contextos que favoreçam a escolha dos melhores caminhos, por parte das pessoas. No entanto, a liberdade de escolha de cada um não estará comprometida desde que exista sempre a opção de não aderir – nesta condição, os autores sustentam o aspeto libertário (Ibid).

Assim, o "paternalismo libertário é um relativamente fraco, macio e não intrusivo tipo de paternalismo porque as escolhas não são bloqueadas, cercadas ou significativamente sobrecarregadas." (Thaler e Sunstein, 2003, p. 175). Contudo, mesmo sendo brando é paternalismo.

Os conceitos de *nudge* e paternalismo libertário são assumidos, como já mencionamos, muitas vezes como sinónimos (Calo, 2014; Farrell and Shalizi, 2011; Lunn, 2014; Ploug, Holm e Brodersen, 2012). A discussão pode parecer apenas teórica, mas tem implicações práticas nos esforços de aplicação da ciência comportamental às políticas públicas. É fundamental que não se deixe o conceito de *nudge* ou a ideologia de paternalismo libertário num vazio, vulnerável a acusações éticas e de inconsistência concetual que se irão materializar em obstáculos à sua aplicação efetiva.

A confusão entre conceitos é, no entanto, compreensível. A definição de *nudge* fornecida por Thaler e Sunstein consubstancia-se em duas condições negativas, ou seja, naquilo que o *nudge* não é, seguido de algumas heurísticas para exemplificar o que pode ser considerado *nudge* e de exemplos de aplicação prática que nos são dados ao longo da obra homónima. O conceito de *nudge* mereceu assim contributos para que se tornasse mais robusto, como já vimos

anteriormente, com as intervenções de Hausman e Welch (2010), Hansen e Jespersen (2013), Mongin e Cozic (2014). Uma definição mais profunda de *nudge* como a de Hansen (2016) contribui para a escolha de um posicionamento para os dois conceitos.

Recordando que Hansen incluiu na definição de *nudge* a independência de "(i) proibição ou adição de quaisquer opções relevantes de escolha racional, (ii) da alteração de incentivos, sejam considerados em termos de tempo, problemas, sanções sociais, económicas e outras, ou (iii) do fornecimento de informações factuais ou de argumentação racional" (Hansen, 2016, p. 170).

Numa abordagem paternalista, podem recorrer-se a outras abordagens, nomeadamente coercivas. Também numa visão libertária, assume-se que os *homo economicus* (*Econs*) são imunes às arquiteturas de escolha e tomam as suas decisões de forma individual e racional, de acordo com a informação de que dispõem.

Considerando que essa informação poderá ser fornecida por decisores, também eles arquitetos de escolha, e que a objetividade pura é inalcançável, poderemos estar perante decisões sobre a égide do paternalismo libertário, mas que não decorrem de *nudges*.

Assim, para efeitos de separação entre os dois conceitos, defendemos nesta tese a seguinte visão: há políticas públicas sustentadas numa visão paternalista libertária, mas que não são *nudges*. Contudo, todas as intervenções que recorrem a *nudges*, promovidas por arquitetos de escolha, no âmbito das políticas públicas, sustentam-se no paternalismo libertário.

Por exemplo, no caso de uma lei que exige que as pessoas utilizem cintos de segurança quando circulam de carro: a imposição da ação por via legal torna a medida paternalista, porque parte do pressuposto de que se não impuser legalmente a ação não seria praticada, apesar de ser em claro benefício do utilizador e em prol da segurança pública. Mas os cidadãos têm sempre a hipótese de não seguir a lei, assumindo as consequências dessa opção. Havendo essa liberdade de escolha, a autonomia de decisão do cidadão torna-a uma medida de paternalismo libertário (ninguém é, na prática, impedido de circular sem cinto de segurança, embora possa ser penalizado por fazer essa escolha).

A mesma medida de política pública poderia ser um *nudge* se, em vez de uma penalização pelo não cumprimento da lei, existisse um incentivo para quem a cumpre, como, por exemplo, um sorteio de isenção de IMT entre utilizadores cumpridores que fossem alvos de fiscalização pelas autoridades.

Contudo, a conceção de *nudge* como paternalismo libertário não é igualmente consensual. São várias as teses que a contrariam. Mitchell (2004) e Rebonato (2012) defendem que o

paternalismo libertário é um oxímoro e que o *nudge* é paternalismo puro, que se pretende disfarçar; Burgess (2012) e Bovens (2008) sustentam que os *nudges* são apenas eficazes "no escuro", sendo que o seu efeito tende a desaparecer quando são transparentes, pelo que a liberdade de escolha é meramente teórica. Farrell e Shalizi (2011) criticam o uso de *nudges* pelo facto de encorajarem abusos de poder por parte de tecnocratas, questionando igualmente a existência de livre-arbítrio, e Furedi (2013) afirma que os *nudges* prejudicam a nossa autonomia e a capacidade de fazer escolhas morais por nós mesmos.

Estando em causa o aspeto libertário e sendo, para estes autores, ilusória a efetiva liberdade de escolha, o *nudge* será uma abordagem incompatível na formulação de políticas públicas em sociedades democráticas, uma vez que põe em causa princípios fundamentais como a liberdade de escolha, de debate e de decisão.

Este tem consistindo um dos principais obstáculos à adoção do *nudging* como instrumento na formulação de políticas públicas, que corre em paralelo com o debate sobre a legitimidade ética desta abordagem, os seus limites e âmbitos de atuação e o grau de transparência necessários para a tornar mais sustentável.

Thaler e Sunstein admitem que o *nudging* consiste numa manipulação de escolhas (Thaler e Sunstein, 2008), mas combatem a crítica com três argumentos. O primeiro é o de que as nossas escolhas são sempre influenciadas por contextos, quer gostemos ou não, ou tenhamos ou não noção disso. Ou seja, a posição anti-*nudge* é, segundo os autores, uma impossibilidade em si mesma, como o é viver sem arquiteturas de escolha (Ibid).

O segundo argumento, que apoia o primeiro, defende que os *nudges* funcionam sem limitar o conjunto original de opções ou mexer nos incentivos existentes, ou seja, os cidadãos podem sempre escolher agir de outra forma.

Finalmente, rematam com a afirmação de que se o *nudging* se guiar pelo paternalismo libertário e pelo princípio da publicidade segundo Rawls, todas as preocupações políticas e normativas relevantes serão atendidas (Ibid). Na perspetiva de que a publicidade surge de uma visão contratualista, as partes consideram que estão a escolher princípios para uma conceção comum da justiça, acreditando que todos terão conhecimento sobre esses princípios, como se a sua aceitação fosse o resultado de um consenso. Assim, "a consciência geral da sua aceitação universal deveria ter efeitos desejáveis e apoiar a estabilidade da cooperação social" (Rawls, 1999, p. 115).

Tabela 9. Síntese do conceito de paternalismo libertário

Definição	Paternalismo libertário é uma filosofia política que procurar conciliar a proteção da liberdade individual com ações governamentais que visam a promover o bem-estar das pessoas.
Pressuposto	Sustenta-se na ideia de que o governo pode e deve intervir na vida das pessoas de maneira não-coerciva, com o objetivo de incentivar comportamentos que levem a melhores resultados para a sociedade como um todo.
Aplicação	Apresenta-se como uma abordagem alternativa ao liberalismo clássico, que valoriza a liberdade individual acima de tudo, e ao paternalismo tradicional, que alega querer proteger as pessoas de si mesmas, muitas vezes com medidas coercitivas. No paternalismo libertário, os decisores podem usar intervenções de *nudge*, tais como incentivos e informações, para guiar as escolhas individuais em direções que levem a melhores resultados para a sociedade, mas respeitando a liberdade de escolha das pessoas. Por exemplo, o governo pode optar por tornar os alimentos saudáveis mais acessíveis e mais baratos em vez de proibir a venda de alimentos não saudáveis.
Limitações e Críticas	• Restrição à liberdade individual: o paternalismo libertário pode limitar a liberdade individual das pessoas, mesmo que isso seja feito para promover o seu bem-estar. • Possibilidade de erros de julgamento: mesmo que o paternalismo libertário seja baseado em boas intenções, há a possibilidade de que as decisões tomadas possam ser baseadas em erros de julgamento ou informações incompletas. • Omissão da responsabilidade: O paternalismo libertário pode ser visto como uma forma de omissão da responsabilidade do governo ou das instituições, já que as decisões são tomadas em nome do bem-estar das pessoas, sem as envolver no processo de decisão.

	• Falta de transparência e participação: O paternalismo libertário pode ser percebido como uma abordagem não transparente e antidemocrática, já que as decisões são tomadas por um grupo restrito de pessoas ou especialistas, sem a participação ativa das pessoas afetadas.

Fonte: Síntese elaborada pela autora

3.3.3. As críticas ao *nudging*

O *nudging* tem sido, desde a sua origem, alvo de críticas e de correntes de pensamento contrárias. O antagonismo é crescente à medida que aumentam os casos da sua aplicação por parte dos decisores políticos.

Vários investigadores têm questionado a componente ética do *nudging* (Goodwin, 2012; Hausman & Welch, 2010; John et al., 2009; Jones et al., 2013; Leggett, 2014; Pykett et al., 2011; Qizilbash, 2011; Schnellenbach, 2012). Também há vários autores que consideram que a atuação do *nudging* é demasiado limitada.

A discussão não se centra em questões ideológicas, uma vez que também a aplicação do *nudging* é transversal a várias ideologias (são exemplo disso os dois estudos de caso que nesta investigação apresentamos). O debate em torno dos hipotéticos malefícios do *nudging* recai sobre a sua eventual limitação operacional, por um lado, e as questões éticas, por outro, focando-se na dicotomia entre as intenções efetivas de quem o promove e os propósitos previamente anunciados.

A primeira crítica está, então, relacionada com a sua operacionalidade. John (2018) defende que os *nudges* "funcionam bem para mensagens, textos, e outras formas de comunicação, que pode ser dirigida às pessoas que as recebem e são fáceis de receber e de ler. Funcionam bem quando há um claro interesse das pessoas em cumprir prontamente ou responder. Noutros casos, podem estar dispostos a agir se o *nudge* for de acordo com os seus valores, tais como quando decidem doar os seus órgãos para utilização após a sua morte" (John, 2018, p. 88). Contudo, há limites para os números de carateres, e-mails e textos que podem ser enviados pelos decisores políticos aos cidadãos. E essa limitação, que é variável entre governos, condiciona a eficácia. Assim como a temática a pode condicionar. As perceções comportamentais estão ainda limitadas no tipo de ação, havendo atividades governamentais para as quais o *nudging* não conseguirá dar contributos válidos. É o caso, por exemplo, de ações de angariação de apoio

logístico para a área da Defesa (Ibid). Tal não significa, contudo, que toda a área setorial não possa ser beneficiada pela utilização de uma abordagem de *nudging*. Também na Defesa, há reportados casos de sucesso, como é o caso do aumento exponencial de jovens inscritos no exército britânico.

Outro dos obstáculos que é levantado à aplicação do *nudging* é a ausência de uma opção de ação por defeito. Alguns *nudges* funcionam porque sugerem que os indivíduos optem por uma opção de *status quo*. Se essa opção não existir, e for necessária uma escolha ativa por parte dos indivíduos entre várias opções com valor semelhante, torna-se mais difícil influenciar comportamentos. Esta é uma crítica redutora, uma vez que esse obstáculo se circunscreve a situações concretas em que se beneficia de um enviesamento clássico do indivíduo para a simplicidade da solução que lhe é apresentada e do pragmatismo de fazer uma opção automática. O *nudging* não deve ser excluído pelo facto de não servir em todas as situações e temáticas. Se tal se verificasse com outras abordagens, estaríamos perante uma lacuna de atuação, na medida em que nenhum instrumento político poderá garantir resultados positivos em todas as situações.

"É fácil verificar que as opções por defeito são limitadas e não podem ser estandardizadas para servir todos os serviços governamentais." (Ibid, p. 89). As opções por defeito devem ser entendidas como contributos úteis, sendo parte de uma estratégia integrada de ações. Não devem ser, contudo, assumidas como o Santo Graal do aperfeiçoamento dos resultados políticos.

Também recorrente é a crítica ao pressuposto admitido por Thaler e Sunstein de que o *nudging* é inofensivo e bem-intencionado e que apenas persuade eficazmente para a escolha de comportamentos sobre os quais os indivíduos tiveram oportunidade de refletir. Hausman & Welch (2010) e Qizilbash (2011) defendem que qualquer tipo de empurrão é eticamente problemático porque impede a reflexão e discussão sobre o que constitui o melhor interesse, fazendo imperar as conceções de "bem-estar" defendidas pelos decisores (Qizilbash, 2011).

Schnellenbach (2012) defende que o *nudging* questiona o livre-arbítrio e John (2009) aceita a boa vontade como condição *a priori* para a utilização de empurrões por parte dos governos, desde que seja garantido o espaço individual para a deliberação sobre as questões de interesse público. O que une as diferentes vozes de crítica é o argumento de que temos de partir sempre do pressuposto de que o ser humano é propenso a tomar decisões erradas. Esta perspetiva

taylorista[24] aparece paradoxalmente sustentada no eco utópico de que os decisores conhecem melhor do que os cidadãos o que é o bem-estar e o melhor interesse de cada um, e que "agem invariavelmente como meio para o atingir, em prol dos cidadãos" (John et. Al, 2009: 365).

A visão pessimista sobre a capacidade de o cidadão abraçar ativamente objetivos coletivos, e a suposição implícita de que os seres humanos são falíveis, propensos ao erro e relutantes ao esforço é partilhada pelos seguidores da teoria de Taylor, como pelos defensores de intervenções paternalistas.

Thaler e Sunstein defendem que o *nudging* é eticamente justificável porque, sob a égide do liberal-paternalismo, os indivíduos mantêm a opção de escolha. Tem de estar, no entanto, totalmente arredada deste argumento qualquer ação que limite, sem justificação, a possibilidade de os cidadãos estarem totalmente conscientes de que estão a ser alvos de *nudging*. Se tal consciência total for garantida, Thaler e Sunstein acreditam que está salvaguardada a liberdade de escolha, não comportando o *nudging* qualquer limitação, não justificada, à ação.

Na definição de paternalismo, Thaler e Sunstein recorrem a Dworkin (1972) evocando-o como uma efetiva interferência na liberdade de ação, justificada por razões de bem-estar, felicidade, necessidades, interesses ou valores em nome da pessoa impactada. A principal premissa deste conceito é que o paternalismo é necessário por que as pessoas, na maioria das vezes, não sabem tomar as melhores decisões para o seu próprio bem-estar. O paternalismo pode, assim, ser usado para proteger o individuo de danos causados por si mesmo, por meio de uma liberdade restringida (Nikolayenko, 2019). Segundo Dworkin (1972; cit. por Thaler & Sunstein, 2003), as justificações para o uso deste paternalismo são mais fortes quando se trata da prossecução de um bem comum. É o paternalismo que motiva, por exemplo, as ações que limitam ou proíbem a emissão de poluentes na atmosfera: implicam condicionalismos da ação individual, limitam a liberdade de escolha, em prol de um bem comum.

Ao defender o paternalismo libertário, Thaler e Sunstein (2003) tentam responder às vozes críticas, alegando que o uso de *nudges* tenha de ter sempre como condição necessária a presença de uma alternativa de escolha que é a não participação. Segundo os autores, as políticas devem ser sempre formuladas de forma a promover o bem-estar e a respeitar a liberdade dos indivíduos, sem bloquear opções ou impor custos elevados de saída ou não participação, quando a escolha do indivíduo difere do objetivo do programa implementado (Nikolayenko, 2019).

[24] Frederick Taylor (1911), na sua abordagem pessimista de gestão, defendia que, naturalmente, os trabalhadores são relutantes em se exercitarem e que só trabalham em troca de incentivos.

3.3.4. Binómio utopia vs. distopia do *nudging*

Na discussão sobre o *nudging* e a sua aplicação poderemos imaginar uma batalha entre utópicos e distópicos. As duas visões coexistem e não se autoexcluem, sendo que esta dicotomia, estando sempre associada aos princípios éticos do uso do *nudge*, constitui um bom contributo para a reflexão global e prévia que se deve fazer, antes da implementação do instrumento no âmbito das políticas públicas.

Tentaremos contribuir para esta reflexão nesta investigação, propondo uma esquematização do binómio utopia *versus d*istopia do *nudging*, onde coligimos os principais argumentos dos defensores das duas visões.

Tabela 10. Binómio utopia vs. distopia do *nudging*

	Utopia do *nudging*	**Distopia do *nudging***
Fundamento	Sempre para melhoria do bem-estar geral, tendo como interesse o bem comum; Incentiva comportamentos saudáveis, o que contribuirá para uma sociedade mais saudável e próspera.	Pode ser aplicado de forma seletiva, direcionando determinados grupos sociais ou indivíduos específicos, não sendo de forma justa e equitativa. Pode resultar em discriminação e aprofundamento das desigualdades sociais.
Autonomia e Liberdade de Escolha	A abordagem do *nudging* tem de respeitar a autonomia das pessoas, oferecendo-lhes escolhas informadas e permitindo-lhes optar por outras alternativas. O *nudging* ajuda a capacitar as pessoas para a tomada de decisão informada. Mas não limita a escolha.	Pode ser considerado uma forma de manipulação, na medida em que utiliza estratégias para influenciar o comportamento das pessoas, podendo existir ou não o seu pleno consentimento. Isso pode levar à perda de autonomia individual e à tomada de decisões baseadas em informações parciais ou distorcidas.

Responsabilidade	Os cidadãos devem ter a oportunidade de serem informados, envolvidos e consultados sobre as intervenções de *nudging* que estão a ser implementadas, garantindo assim uma abordagem democrática e transparente. Tomando decisões informadas, os cidadãos são responsáveis pelas suas escolhas e ações.	Sendo uma forma de paternalismo, as escolhas das pessoas são direcionadas por incentivos ou estímulos externos, em vez de serem baseadas nas suas próprias preferências e valores. Isso pode levar à erosão da liberdade de escolha e à diminuição da responsabilidade individual.
Transparência	Os tomadores de decisão que usam o *nudging* como um instrumento de política pública devem ser transparentes sobre o que estão a fazer e como estão a fazer. Isso inclui fornecer informações claras sobre as intervenções, os objetivos pretendidos, os dados utilizados e as evidências da sua eficácia.	Há o risco de o *nudging* ser implementado sem um adequado controlo, supervisão ou responsabilização. Isso pode resultar numa falta de transparência nas práticas de *nudging*, dificultando a avaliação da sua eficácia e ética, bem como a identificação de eventuais abusos ou erros.
Ética	A implementação do *nudging* requer a consideração cuidadosa de questões éticas. É importante garantir que as intervenções de *nudging* sejam consistentes com princípios éticos, como o respeito à autonomia, justiça, equidade e não discriminação.	O *nudging* levanta questões em relação à ética, incluindo manipulação, falta de transparência, discriminação, ausência de consentimento informado, limitação da liberdade de escolha e consequências imprevistas.

Avaliação	A eficácia do *nudging* tem de ser avaliada de forma rigorosa e baseada em evidências. Isso envolve a recolha e análise de dados para medir o impacto das intervenções de *nudging* e garantir que elas estão a alcançar os resultados desejados.	O *nudging* pode gerar efeitos colaterais indesejáveis e imprevisíveis, que podem ter consequências não intencionais e imprevistas, afetando negativamente as pessoas e a sociedade como um todo. Muitas vezes, a ausência de avaliação de impactos leva à imunidade dos decisores, que não fazem a devida prestação de contas.
Autores	Richard Thaler, Daniel Kahneman, Robert Cialdini, Eric J. Johnson, Daniel Goldstein, Maya Shankar, Eldar Shafir, Sendhil Mullainathan	Evgeny Morozov, Shoshana Zuboff, Neil Lawrence, Virginia Eubanks, Julian Savulescu, Elizabeth Anderson, Robert Sugden, Ralph Nader, Renata Salecl

Fonte: Criado pela autora para efeitos de exposição da visão dicotómica existente em relação à utilização do *nudging* como instrumento de política pública.

Capítulo 4 – *Nudging* como instrumento de políticas públicas

4.1. Definição de políticas públicas

Existem muitas definições de política pública e, sobretudo, muita utilização pouco assertiva do conceito. Thoenig (1985) listou mais de quarenta definições do conceito, que não iremos dissecar exaustivamente, mas é necessário garantir uma concetualização clarificadora do que, para o efeito desta investigação, se entende por política pública.

Considerando que políticas são ações que contêm objetivos determinados e meios para os alcançar, as políticas públicas são essas ações, quando emanam dos governos. (Birkland, 2001).

Thomas Dye descreve de forma sucinta a política pública como "qualquer coisa que um governo escolha fazer ou não fazer" (Dye, 1972, p. 2). Poderemos, a esta distância e talvez justificados por um natural viés retrospetivo, considerar que esta é uma definição demasiado simplista, que carece de profundidade.

A definição de Dye identifica quem é o agente da formulação de políticas públicas: o governo. Ou seja, ao fazer esta identificação concreta, exclui do espetro das políticas públicas todas as medidas que emanem de grupos de interesses, organizações, grupos sociais ou indivíduos. Todos esses são atores que podem ter um papel determinante no processo de formulação de políticas públicas, mas cabe apenas ao governo a capacidade, legitimada pelos cidadãos, de tomar decisões públicas.

Sublinhe-se que o facto de as suas propostas não consistirem, em si mesmo, políticas públicas, não significa que os atores não governamentais se devam demitir de as fazer e de investir no sentido de exercer influência nas várias fases do processo de formulação de políticas públicas. Como se sabe, muitas vezes, os governos, que não são compostos por seres omniscientes, recorrem a especialistas para decidir sobre determinados setores que desconhecem, acabando por adotar propostas que lhes são indicadas como as mais adequadas. Enquanto propostas de consultores, não são políticas públicas. Passam a sê-lo quando são transformadas em medidas governamentais.

Por outro lado, a definição de Dye observa que a política pública é fruto de uma escolha, dotando o governo do poder de tomar decisões sobre que temas decidir, quando decidir, como decidir, com que objetivos, tendo ainda a opção de decidir pela inação.

Atribuindo ao governo este poder de fazer escolhas, Dye está a evidenciar que a formulação de políticas públicas é tão poderosa como pesada em termos de responsabilidade. Sendo que o

decisor é tão responsável pela decisão como pela ausência dela, isto é, por agir, como por não fazer nada. O simples facto de permitir manter o *status quo* é uma decisão política de que o governo é responsável (Crenson, 1971; Smith, 1979).

A não decisão ou decisão negativa tem de ser, por isso, ponderada da mesma forma que as decisões motivadas pela ação do governo (por oposição, decisões positivas). Quando o governo decide não aumentar impostos, não ampliar a distribuição de verbas para uma tutela ou não fazer reformas numa política pública em vigor, está a tomar decisões políticas. Essas decisões são, em si mesmo, políticas públicas, porque emanam da (in)ação do governo.

A definição de Dye permite-nos ainda uma terceira ilação. Ao dizer "qualquer coisa que o governo escolha fazer ou não fazer" em vez de "qualquer coisa que o governo faça ou não faça" determina que as decisões são sempre conscientes e intencionais. Poderão levar a consequências não esperadas, a resultados perversos em relação aos estimados. Consideramos que essas consequências não intencionais são subprodutos da política e não políticas públicas.

William Jenkins (1978) aprofunda a definição de política pública para uma concetualização mais abrangente, em relação às várias fases da sua formulação. Define políticas públicas como "um conjunto de decisões tomadas por um ator político ou grupo de atores em relação à seleção de objetivos e a meios de alcançá-los dentro de uma situação específica, onde essas decisões devem, em princípio, estar ao alcance desses atores" (Jenkins, 1978, p. 15).

Esta definição enquadra a política pública como uma decisão de fazer algo, sublinhando a importância dos objetivos e das ferramentas ou técnicas para os alcançar para a formulação da decisão: ou seja, são os recursos e as ideias dos atores políticos que moldam a sua compreensão da política e da adequação das potenciais soluções para os problemas identificados.

Na definição de Dye, não sendo explicitamente referido, tendemos a pensar que o autor circunscreve a política pública a uma oportunidade: uma escolha, uma decisão, um resultado. No caso de Jenkins, há um maior dinamismo no processo e até a ideia subtil de inter-relação entre várias decisões políticas sobre a mesma temática, que deverão contribuir cumulativamente para um resultado. As decisões, sendo abordadas por objetivos e especialistas, são tratados tematicamente, resultando desse tipo de ação um conjunto de decisões interligadas.

Por exemplo, no caso de uma política da saúde, estão incluídas decisões sobre a contratação de profissionais, a construção de mais unidades hospitalares, o investimento em meios complementares de diagnóstico ou o reforço do orçamento para a tutela. Todas estas decisões são políticas públicas que se inter-relacionam e que contribuem cumulativamente para um

resultado que, idealmente, se aproximará dos objetivos predefinidos dos decisores (Tuohy, 1999).

Esta visão da inter-relação de decisões e da multiplicidade de indivíduos que, dentro do governo, podem estar envolvidos no processo de tomada de decisão, e ainda a possibilidade deixada por Jenkins de haver um conjunto de atores não estatais que, não assumidamente, podem influenciar o processo de formulação de políticas, adensa em elevado grau qualquer ilação que uma leitura rápida da definição de Dye possa sugerir.

Jenkins aperfeiçoa ainda a definição de Dye, concretizando que as escolhas do governo não são ilimitadas e que as duas decisões não são meramente de caráter ideológico ou de outra convicção. É necessário reconhecer limitações na capacidade de ação de um governo, como a falta de recursos, a conjuntura política, as pressões externas, a falta de informação (Majone, 1975; Meltsner, 1972; Huitt, 1968).

Para uma análise mais aprofundada do processo de formulação de políticas públicas tem de estar presente a consciência de que as ações governamentais exigem cada vez mais uma noção detalhada dos limites e oportunidades oferecidos por acordos, tratados e convenções internacionais (Milner e Keohane, 1996; Doern et al., 1996a) e uma gestão racional e flexível entre estas e as exigências do sistema (Easton, 1965).

A definição de Jenkins alerta-nos para a complexidade da política pública, pelo número de partes envolvidas, pela combinação de objetivos inerentes, pelos recursos utilizados, pela variedade possível de ambientes e de interações no espaço e no tempo.

O tema da legitimidade, que ainda não tinha sido diretamente abordado por nenhum dos autores acima referenciados, é referido por Mény e Thoenig, quando definem a política pública como "um produto da atividade de uma autoridade investida de poder político e legitimidade governamental" (Mény e Thoenig, 1989, p. 129). Os autores afinam o conceito e acabam por torná-lo mais abrangente dizendo que se trata de um "programa de ação específico para uma ou mais autoridades públicas ou governamentais dentro de um setor de atividade ou uma determinada área" (Ibid, p. 130).

O foco no resultado da política pública, ou seja, no seu produto, é outro caminho de definição concetual, desta feita, seguido por vários autores, como Anderson (1984), Pal (1992) ou Lemieux (1995). Este último diz-nos que "a política pública é o produto das atividades que visam a resolução de problemas públicos no meio ambiente, por atores políticos cujos

relacionamentos são estruturados. Todo o processo evolui ao longo do tempo" (Lemieux, 1995, p. 7).

As definições aqui abordadas fazem observações do conceito de ângulos distintos, mas em quase todos, os analistas não caminham sozinhos. No grupo dos que focam a definição de política pública enfatizando como protagonistas os atores investidos de poder político, como Dye ou Mény e Thoenig, já referidos, juntam-se também Sharkansky (1970), Heclo (1972) ou Simeon (1976).

Consensualizando, de forma pragmática, uma definição operacional de política pública, admite-se que é necessário qualificar o objeto e o campo de estudo (Muller, 1990, p.24). Assim, Knoepfel, Larrue, Varone e Hill (2007), em *Public Policies Analisys*, propõem uma definição operacional que engloba os principais elementos sobre os quais existe consenso na literatura, com base nas definições conhecidas (Thoenig, 1985, p. 7; Mény e Thoenig, 1989, p. 131-2; Lagroye, 1997, p. 454): "uma série de decisões ou atividades intencionalmente coerentes, tomadas ou realizadas por diferentes atores públicos – e, às vezes, privados - cujos recursos, vínculos institucionais e interesses variam, com vista a resolver de forma direcionada um problema politicamente definido como de natureza coletiva. Este conjunto de decisões e atividades dá origem a ações formalizadas de natureza mais ou menos restritiva que, muitas vezes, visam modificar o comportamento de grupos sociais que se presume estar na raiz ou em situação de poder resolver o problema coletivo identificado (grupos-alvo) a favor dos grupos sociais que sofrem os efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais)" (Knoepfel et. al, 2007, p. 24)

Elegemos, para o âmbito desta investigação, a definição operacional de Knoepfel, Larrue, Varone e Hill, por consideramos ser a mais completa ao englobar os principais elementos sobre os quais existe consenso na literatura. Assim, assumiremos como política pública o conjunto de ações coletivas que o Estado escolhe tomar ou não tomar para enfrentar problemas públicos ou questões que dizem respeito a toda a sociedade. Essas ações podem incluir a elaboração de leis, programas e projetos, bem como a implementação, monitorização e avaliação das políticas. Segundo os autores, a política pública envolve a tomada de decisões em diversos níveis e áreas de governo, e é influenciada por fatores políticos, económicos, sociais e culturais. A política pública, enquanto processo dinâmico e complexo, envolve diferentes atores e interesses, e pode ter impactos significativos na vida das pessoas e no funcionamento da sociedade como um todo (Knoepfel et al., 2011).

Assumindo esta definição, avançamos para a análise dos elementos que constituem uma política pública. À partida, dissecando a definição mais consensual acima referida, identificamos a existência de um problema que é reconhecido como público e que necessita de ser resolvido; a existência de grupos-alvo na raiz desse problema (afetados ou na origem dele); e a possibilidade de resolução do problema através de ação/ intervenção do setor público. É imperativa a existência de coerência intencional, ou seja, aquando da criação de uma política pública tem de existir pelo menos a intenção de que a sua consequência leve a determinado resultado. Pressupõe-se, por isso, sempre, ainda que às vezes de forma muito subtil, que exista uma "mudança social" (Muller, 1985, 1995; Mény e Thoenig, 1989).

4.2. Elementos que constituem uma política pública

Knoepfel (2007, p. 12) identifica sucintamente três fatores que atuam como variáveis explicativas independentes dos diferentes *outcomes* de políticas públicas: os atores, os recursos e as instituições.

Os atores são, então, a primeira variável explicativa independente. Para que se verifique uma efetiva formulação de políticas, tem de existir envolvimento de pessoas. Os atores políticos são aqueles que tomam as decisões e que influenciam a formulação de políticas de forma positiva ou negativa. "A ausência de decisão ou as atitudes passivas, não se traduzindo necessariamente em resultados negativos, também têm de ser entendidas como formas possíveis de comportamento dos atores de políticas públicas" (Barach, 1963, p. 632).

Os atores políticos podem estar em diferentes níveis de governo e ter o seu raio de ação limitado a uma determinada temática, podendo estar sujeito a outros constrangimentos, como coligações, acordos internacionais ou concessões intergovernamentais. O facto de se inserirem numa hierarquia burocrática faz com que a sua intervenção na formulação de políticas públicas esteja, à partida, dependente de regras e procedimentos organizacionais que limitam o seu grau de influência e, consequentemente, a sua atividade. Se, por outro lado, os atores forem eleitos, estão sujeitos a escrutínio popular e a sua atuação depende de um caderno de encargos previamente acordado e sufragado pelos seus eleitores. Os mandatos não são eternos e a manutenção no poder depende da capacidade de se manter alinhado com o que o levou ao lugar para o qual foi eleito (Burger, 1986).

Também existem atores políticos – às vezes designados de atores sociais – externos ao aparelho de governo, que têm interesse em que seja adotada determinada política pública. Esses atores

não são decisores políticos, não têm legitimidade para formular políticas públicas, mas podem influenciar quem tem esse poder e essa legitimidade. Daí que "a formulação de políticas geralmente envolve um conjunto diversificado de formuladores de políticas oficiais ou formais, que operam na arena do governo, além de um conjunto diversificado de interesses especiais e outros grupos constituintes de fora das arenas governamentais, que pressionam os seus líderes formais" (Nakamura, 1980, p. 32).

O ambiente e a conjuntura não são indiferentes à margem de manobra e de influência que um ator pode ter, seja ele social ou político. Por isso, não defendemos a existência de estruturas fechadas, estanques e perfeitamente delineadas de níveis de intervenção de atores individuais ou coletivos. Acreditamos, antes, na possibilidade de ocorrerem períodos de incerteza, que possam alterar o equilíbrio de forças existentes nas organizações e mesmo as escalas de valores, ideias e interesses. Nessas zonas cinzentas, nascem espaços de liberdade de ação para atores improváveis, em resposta a situações que também não tinham antes sido equacionadas (Czada, 1998) – como exemplo, podemos imaginar as alterações sistémicas que a pandemia provocada pelo Covid-19 criou nos diversos governos; ou os desequilíbrios funcionais dos processos de tomada de decisão decorrentes dos incêndios trágicos de 2017, em Portugal. Nestes casos inusitados, as reações tendem a ser mais imediatas, irregulares e, às vezes, pouco racionais.

A racionalidade dos atores políticos é outra característica não questionável. Presume-se que os atores políticos se preocupam e responsabilizam pelas suas decisões, mesmo quando não podem prever objetivamente os efeitos das mesmas (Simon, 1957). Não sendo questionada a racionalidade do ator político, por vezes, falamos de "racionalidade situada", nas situações em que a tomada de decisão é baseada em critérios *ad hoc*, por força das circunstâncias (como nas situações de crise ou descontrolo), não deixando de ser presumível que os atores políticos tenham consciência, se preocupem e se responsabilizem pelas suas decisões.

O conceito de racionalidade situada foi desenvolvido por Donald Schön e refere-se a uma abordagem que valoriza o conhecimento prático e contextualizado, que é construído a partir da experiência e do envolvimento direto com as situações e problemas enfrentados pelos profissionais no seu trabalho diário. Segundo Schön, a racionalidade situada difere da racionalidade técnica tradicional, que se baseia em modelos e princípios universais, e pode levar a soluções inflexíveis e inadequadas para problemas complexos e dinâmicos. Em vez disso, a racionalidade situada procura compreender as particularidades de cada situação, levando em consideração as perspetivas e experiências dos envolvidos. Esta abordagem valoriza a aprendizagem contínua, a reflexão crítica e a capacidade de lidar com a incerteza e a

ambiguidade, características fundamentais para lidar com problemas complexos e em constante mudança. (Schön, D. 1983).

A racionalidade situada é fruto de uma decisão momentânea e depende de um rácio que pondera todas as motivações dos indivíduos e grupos envolvidos, considerando que, naquele momento, a decisão é una, racional, e a melhor para o interesse geral. Contudo, e apesar de ter como desiderato a promoção de uma abordagem mais flexível, participativa e adaptativa para lidar com os desafios e exigências do processo de tomada de decisão, na maioria das vezes, a avaliação da política pública não considera a variação dos critérios e recorre ao mesmo modelo de avaliação utilizado para as decisões tomadas em situação normal, sem atender a qualquer especial conjuntura. O que, naturalmente, enviesa a avaliação de resultados (Russel & al, 1991).

Knoepfel et. al (2007, p. 14) contribuíram para a compreensão da dinâmica relacional entre os quatro tipos de atores políticos de forma esquemática, a que chamam "O Triângulo dos Atores de uma Política Pública", que consideramos ser um bom contributo analítico.

Figura 2. Triângulo de atores de uma política pública

Fonte: Adaptado de "O Triângulo de Atores de uma Política Pública" (Knoepfel et. Al, 2017: 14

No topo (figura 2), encontram-se as autoridades político-administrativas, aqueles que têm legitimidade para tomar decisões. É o "governo" no conceito de Dye (1972), Crensom (1972)

ou Smith (1979), e recupera a autoridade investida de poder político e legitimidade governamental defendidas por Mény e Thoenig (1989).

No vértice inferior esquerdo do triângulo estão o grupos-alvo da política pública: o conjunto de indivíduos e organizações que são considerados, de forma direta ou indireta, a causa do problema que a política pública tem intenção de resolver. As ações e decisões dos grupos-alvo serão objeto de uma intervenção concreta do Estado, que considera que através de determinada medida irá conseguir mudar o comportamento e resolver total ou parcialmente o problema coletivo.

No vértice inferior direito estão os beneficiários finais da política pública, as pessoas (físicas ou jurídicas) e organizações que se sentem afetadas pelo problema coletivo e que o querem ver resolvido através da implementação de uma política pública eficaz.

Existem ainda outros grupos, formados por atores privados, que representam o conjunto de pessoas e associações a quem a política pública não se dirige diretamente, mas que acabam por ser impactados por ela, de forma perdurável. E essa modificação da sua condição individual ou coletiva pode ter um caráter positivo (beneficiários, ainda que, por vezes, involuntários) ou um caráter negativo (afetados). São dois subgrupos de atores que apoiarão ou combaterão, respetivamente, a política pública no sentido em que a mesma modifica a sua situação. Segundo o esquema apresentado, o Estado pode intervir de duas formas distintas, o que condicionará a forma como os grupos se inter-relacionam.

A hipótese parte de uma relação causa-efeito: o decisor adota uma política pública como resposta política a um problema identificado, com base em informação de quem é objetivamente responsável pelo mesmo. Trata-se de uma imputação de responsabilidades, fundamentada em julgamentos de valor, a que o Estado pode naturalmente recorrer, devendo garantir que está na posse de informação verdadeira. Este modelo coloca os decisores numa posição de dependência em relação a atores privados e à informação que deles advém, que pode vir enviesada para efeitos de obtenção de benefícios próprios. E o resultado poderá ser o fracasso da política pública adotada.

Na hipótese de intervenção é identificado o problema, definido como pode ser resolvido por via da política pública, e são analisadas as modalidades de intervenção estatal. O decisor dispõe de formas de influenciar as decisões e ações de grupos-alvo designados como eventual causa do problema. Existem várias formas de o Estado agir para mudar comportamentos. Uma delas é através do *nudging*. Precisamente onde, nesta investigação, nos situamos.

A segunda variável explicativa independente dos diferentes resultados de políticas públicas são os recursos. Quando se começa a delinear uma política pública deve balizar-se o campo de ação com resposta a duas perguntas: De que recursos dispomos? Qual a natureza dos recursos disponíveis?

As respostas permitirão avançar numa formulação padrão, que deverá levantar mais questões. Nomeadamente: De que recursos necessitaremos para implementar esta política pública?

O processo de perguntas e respostas continuará até à implementação da medida. Contudo, interessa aferir o que se entende por recursos. Os mais óbvios são os financeiros ou económicos. Não se concebe a possibilidade de ter em funcionamento um gabinete sem meios técnico-administrativos, instalações, a juntar a um conjunto de salários. Mas existem muitos mais recursos que são extremamente decisivos para a implementação e, posteriormente, para a eficácia da política pública. Entre eles, os recursos humanos, que devem ser avaliados quantitativa e qualitativamente. Mais do que ter um elevado número de pessoas numa equipa, interessa ter elementos com o *know how* e as competências que sirvam à prossecução dos objetivos predefinidos.

À medida que as formas de intervenção do Estado se tornam mais sofisticadas, o perfil dos profissionais envolvidos também é mais exigente e é, por isso, cada vez mais necessário ter pessoas hábeis, com formação profissional especializada. Não é surpreendente que a "compra" dessas habilidades seja cada vez mais feita através de consultoria e *outsourcing*.

Outro recurso absolutamente essencial é a informação, sobretudo no que diz respeito a práticas de *evidence based policy-making*. O conhecimento é a base da capacidade de intervenção dos atores político: a prova, a evidência, os dados sobre o problema coletivo que se pretende resolver, a informação sobre os grupos-alvo a impactar, o *know how* sobre as melhores práticas em situações similares, nas várias fases do processo de formulação das políticas públicas.

Está ainda demonstrado que um nível de conhecimento equivalente entre todos os atores é condição essencial para a eficácia da política pública (Knoepfel, 1997). Assim, mais do que deter este recurso previamente à formulação da política pública, é importante conseguir garantir a distribuição equitativa do mesmo na fase posterior à sua implementação, na medida em que a escassez ou a distribuição desigual de informação vaticinará o insucesso da política pública.

Koepfel (1977) apresenta ainda o consenso como um recurso importante para a eficácia da política pública. Distingue-o da legitimidade primária obtida por sufrágio. É obtido por negociação e é, segundo o autor, o recurso que os atores mais transacionam durante a execução

das políticas públicas. É um consenso relativo e mínimo, que é considerado necessário para evitar bloqueios e permite economizar outros recursos (facilitando o salto entre fases do processo e perdas de tempo burocráticas). Será fácil visualizarmos este consenso numa negociação de uma discussão na especialidade de uma proposta de um Orçamento do Estado, num cenário em que o governo não dispõe de maioria parlamentar.

O tempo é um dos recursos que o consenso pode poupar e é normal que seja necessário num processo de formulação de políticas públicas. Não pode ser usado em excesso, porque também o tempo de tomada de decisão não é ilimitado e, em algumas situações, como as de resposta a crises, este recurso é altamente dispensável. Contudo, num processo normal, as políticas públicas precisam de tempo para percorrer todas as fases do seu ciclo.

Num Estado Democrático de Direito, para que uma política pública seja executada ou modificada, necessita de aprovação por maioria parlamentar (representação popular). Ou seja, carece de apoio político, outro recurso *sine qua non* da política pública. Esta aprovação confere-lhe a legitimidade primária (obtida por sufrágio) e permite que os atores políticos se imponham a eventuais opositores da mesma.

A força é identificada como um recurso de que nem todas as políticas públicas carecem, já que é, muitas vezes, considerado um recurso extremo. Contudo, na sua essência, qualquer política pública do âmbito da Defesa ou da Segurança exige que este recurso esteja disponível (ainda que possa nunca ser necessário utilizá-lo). A sua simples existência é normalmente dissuasora quando a política pública passa pela imposição de obrigações legais, não sendo necessário efetivamente recorrer a ela. Normalmente, este recurso é substituível pelo consenso.

As instituições são a terceira variável independente explicativa do sucesso ou insucesso de uma política pública, segundo Knoepfel & al (2007). Em concreto, os autores falam de regras institucionais que condicionam qualquer política pública. Estas são as balizas que determinam a disponibilidade da exploração de recursos existentes e definem as regras do jogo que operacionalizam a relação entre os diferentes atores. Ou sejam, desta variável dependem as primeiras duas.

Numa tentativa de operacionalizar o conceito de regra institucional, podemos seguir dois caminhos: o das ciências jurídicas e administrativas, que se baseia na ideia de uma hierarquia de normas e instituições; e o da nova economia institucional, cujo objetivo é localizar e organizar as regras que os atores negoceiam entre si (Hall, 2003).

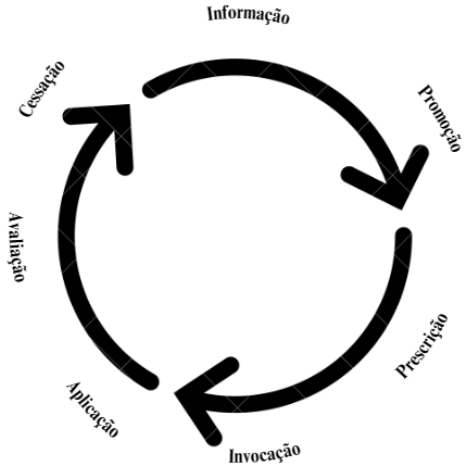
O conceito de política pública continua a ser um debate em aberto, sobretudo sobre se existe ou não um monopólio do Estado em relação à sua origem. Isso implicaria que apenas as ações governamentais pudessem ser consideradas políticas públicas (a definição pura de Dye). Contudo, já vimos que, sobretudo se pensarmos na aplicação da abordagem operacional *bottom-up*, a participação do Estado pode não ser condição *sine qua non* para que uma ação seja política pública. Basta que a ação resolva um problema público para que seja entendida como política pública (note-se, contudo, que na abordagem *bottom-up*, o nível institucional mais elevado acaba sempre por intervir, ainda que influenciado pelas bases). Secchi apazigua esta discussão definindo política pública como "uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público", sendo os *policy-makers* "os que protagonizam uma política pública" (Secchi, 2010:124).

4.3. Uma visão sistémica das políticas públicas

O processo de formulação de políticas públicas é separado em etapas. Uma sequência de fases através das quais esta tomada de decisão é muitas vezes referida como o "ciclo da política" (Jann e Wegrich, 2007). Harold Lasswell (1971) dividiu o processo político em sete etapas, que, a seu ver, não descreviam apenas como as políticas públicas eram feitas, mas sobretudo como deveriam ser.

Segundo o autor, o ciclo político deveria começar com a recolha de informações, o seu processamento e a distribuição por todos aqueles que irão participar no processo de tomada de decisão. Numa segunda fase, seriam analisadas quais as opções existentes para abordar o problema identificado, o que levaria a uma terceira fase, em que os decisores definiriam a ação a tomar. Numa quarta fase, Lasswell acredita que deveriam ser invocadas as sanções para os incumpridores da ação. Seguidamente, a lei seria aplicada burocraticamente e pelos tribunais; e numa fase seguinte, far-se-ia a avaliação dos resultados da política face às metas e objetivos predefinidos (Lasswell, 1971). A última fase do moldelo de Lasswell corresponde à cessação da política pública.

Figura 3. Ciclo das políticas públicas, segundo Harold Lasswell



Fonte: Adaptado de Lasswell (1971: 33)

Esta visão marcou o desenvolvimento da ciência política e da investigação sobre a análise das políticas públicas durante décadas e foi seguida por diversos autores (deLeon, 1999; Lyden et al., 1968; Simmons et al., 1974; Brewer 1974; Jones, 1984; Anderson, 1984), tendo sido alvo de algumas readaptações. É o caso de Charles O. Jones (1984), que desenvolve uma classificação com dez etapas que, apesar de ser extensa, acaba por ser a mais próxima da que veio a ser consolidada e difundida.

Começa com uma abordagem ao problema através daquilo que é a perceção sobre ele. Seguem-se as fases de agregação, organização e representação do público-alvo a que a política pública se destina. Apenas depois vem a etapa do agendamento e a formulação da medida, que é acompanhada pela fase de orçamentação, que consiste numa avaliação dos recursos necessários e disponíveis. A fase seguinte é a concretização da medida, que depois é avaliada, ajustada e, na décima etapa, concluída.

Mais ou menos minuciosas, desenvolveram-se várias outras classificações de ciclo político (Jenkins, 1978; Hogwood e Gunn, 1984), o que acabou por consolidar a noção de que a melhor forma de representação heurística do processo político seria através de um modelo decomposto por etapas.

Emergiu, mais tarde, uma versão mais simples do ciclo de políticas públicas, com cinco fases, que vingou na análise que hoje se faz do processo de formulação de políticas públicas, organizado por analogia ao Modelo de Resolução de Problemas (Hupe e Hill, 2006).

Figura 6. Analogia entre modelo de resolução de problemas e ciclo das políticas públicas

Fonte: Adaptado de Howlett e Ramesh (2003:13)

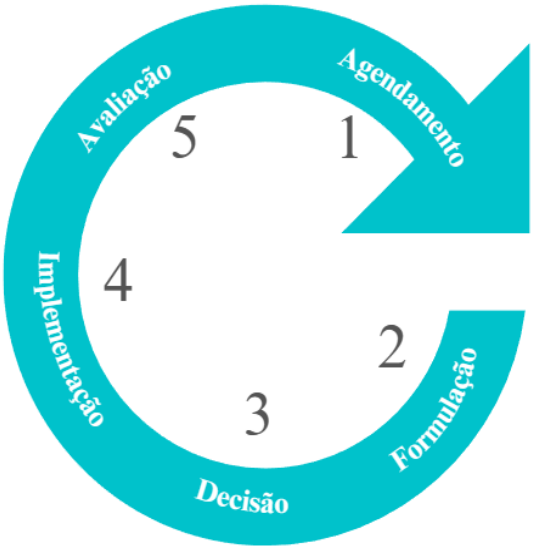
Neste modelo, o agendamento refere-se ao processo pelo qual os problemas chegam ao conhecimento e chamam a atenção dos decisores, correspondendo ao momento do reconhecimento do problema no Modelo de Resolução de Problemas.

Por analogia entre os dois modelos, quando na Resolução de Problemas se propõe uma solução para o problema identificado, no ciclo político formula-se uma medida, seguindo-se a tomada de decisão (correspondente à escolha de solução no Modelo de Resolução de Problemas).

A colocação da solução em prática corresponde à implementação e, em ambos os modelos, a quinta fase é de monitorização ou avaliação de resultados.

Estas passaram a ser as cinco fases do ciclo das políticas públicas. Idealmente, todas deveriam ser sequenciais e efetivamente concretizadas, mas o tempo e a conjuntura podem ditar que tal não aconteça.

Figura 4. Ciclo das políticas públicas



Fonte: Adaptado de Howlett e Ramesh (2003:232)

A sua natureza cíclica decorre ainda da perspetiva sistémica de que após avaliação (feedback) dos resultados de uma política pública possa levar ao seu aperfeiçoamento ou contribuir para o desenvolvimento de outras ações relacionadas.

Alguns autores, não questionando a utilidade heurística da definição de um ciclo de políticas públicas, advogam que é irrealista e apenas teórico, já que raramente reflete o que se passa na vida de uma política pública.

Wildavsky (1979) defende que a identificação do problema normalmente está mais associada ao fim do processo do que ao seu início, e que as fases identificadas no ciclo das políticas públicas não acontecem sequenciadas. Pelo contrário, misturam-se, atropelam-se, chegando mesmo a se autoexcluir.

Também Karl Deutsch pôs em causa a sequencialidade inevitável e cíclica das fases das políticas públicas, evocando, na obra *The Nerves of Government*, o conceito de memória, referindo-se à capacidade do sistema político de reter e utilizar informações de experiências anteriores para tomar decisões e agir de forma eficiente no futuro. Essa memória inclui informações sobre decisões anteriores, processos, práticas bem-sucedidas, lições aprendidas e outras informações relevantes que podem vir a ser úteis para enfrentar novos desafios. Deutsch argumenta que essa capacidade de aprendizagem e uso da memória é essencial para a eficácia do governo e de outras organizações, especialmente considerando um ambiente político e social

em constante mudança. A memória permite que as organizações evitem erros do passado e aperfeiçoem as suas práticas, e ajuda a garantir a continuidade das políticas públicas e das operações governamentais, independentemente das mudanças de liderança ou das condições externas. No entanto, Deutsch também aponta que a memória pode ser limitada por fatores como a resistência à mudança, a falta de acesso a informações relevantes ou a perda de informações importantes devido à rotatividade de recursos. Portanto, para garantir que a memória seja uma fonte confiável de aprendizagem e orientação para o futuro, é importante que as organizações sejam proativas na sua gestão da informação (Deutsch, 1966).

Cohen, March e Olsen (1972) apresentam em alternativa ao ciclo das políticas públicas, o modelo da lata do lixo (*garbage can*), em que defendem que as soluções muitas vezes nascem antes dos problemas. Na prática, os autores concluem que diariamente há um conjunto de problemas e de soluções que são descartados, metaforicamente colocados na "lata do lixo". E que são repescados pelos tomadores de decisões quando necessitam de novas ideias ou de as combinar com soluções e problemas já existentes (Cohen, March e Olsen, 1972).

De acordo com este modelo, as organizações são vistas como "latas de lixo" nas quais diferentes problemas, soluções e participantes são despejados aleatoriamente. As soluções e problemas não são organizados de forma lógica, mas sim misturados de forma caótica, num processo que é altamente influenciado pelo contexto organizacional e pelos atores envolvidos. Assim, a tomada de decisão é vista como um processo que envolve uma combinação de problemas, soluções, participantes e oportunidades, que surgem em momentos diversos e são resolvidos de forma contingente e não-linear. Ou seja, as decisões não são tomadas de forma lógica e racional, mas ocorrem em resposta a um conjunto de fatores que se apresentam simultaneamente (Ibid).

Este modelo da lata do lixo será recuperado nesta investigação, nomeadamente na concetualização de algumas fases do ciclo de políticas públicas – aquele que neste momento parece vir contrariar. Veremos que não é incomum que a "Lata do Lixo" possa ser adotada como metodologia no agendamento, sobretudo com novos governos em inícios de mandatos, que procuram ideias novas e decidem "revisitar" o que antes não foi aproveitado, podendo ou não reconsiderar readaptações ou mesmo novas entradas no ciclo.

Este modelo será ainda trazido à investigação na fase da tomada de decisão, já que é uma das alternativas aos modelos racionais e incremental, a que os autores (Cohen, March and Olsen, 1979) acreditam que os decisores podem recorrer no processo de formulação de políticas públicas.

Mesmo havendo correntes divergentes sobre o método de formulação de políticas públicas, o ciclo de políticas públicas, assumindo-se que não é perfeito, continua a ser o mais consensual, pela forma como retira a complexidade do processo e ajuda os intervenientes a organizar as ideias e a encontrar o seu papel no processo (Sobeck, 2003).

Além disso, críticas como o facto de as soluções nascerem antes dos problemas são absorvidas pela investigação sobre o ciclo das políticas públicas desenvolvida nas diferentes fases.

Importa ressalvar que, tal como as políticas públicas se afastam metodologicamente do fabrico em cadeia de um produto em linha de produção, poderá acontecer que a realidade e a conjuntura se sobreponham à teoria e obriguem a percorrer um caminho distinto.

Não será honesto circunscrever a atuação de uma abordagem ou ferramenta política a uma fase do ciclo, porque a mesma pode ser considerada útil noutra fase (mesmo que antes tal ainda não tivesse sido experimentado). Isto é, se a abordagem *evidence based policy-making* (EBPM) for situada na tomada de decisão, não significa que não possa contribuir para o agendamento, para a formulação ou para a implementação da política pública. O mesmo acontece com o *nudging*, uma abordagem que, como defendemos, representa um instrumento de EBPM.

4.4. Breve referência às fases do ciclo político

4.4.1. Agendamento

No modelo de ciclo político, o agendamento trata da identificação do problema, ou seja, refere-se ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos decisores. Vários autores se dedicaram a investigar estes processos. Identificamos, sucintamente, dois modelos que explicam como são formuladas as agendas governamentais: o Modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones (1993), e o Modelo de Fluxos Múltiplos (Multiple Streams Model), desenvolvido por John Kingdom (2003). Nos dois casos, o grande foco está na dinâmica das ideias, no conteúdo, e não no processo político em si.

Esta fase é caracterizada pela existência de muita concorrência pela atenção do decisor, pelo que é uma etapa altamente competitiva. Por isso, do ponto de vista da estratégia política, não é displicente a forma como um problema é definido e apresentado aos decisores. Nesta fase poderão existir influências de atores externos que pretendem colocar os seus temas na agenda política.

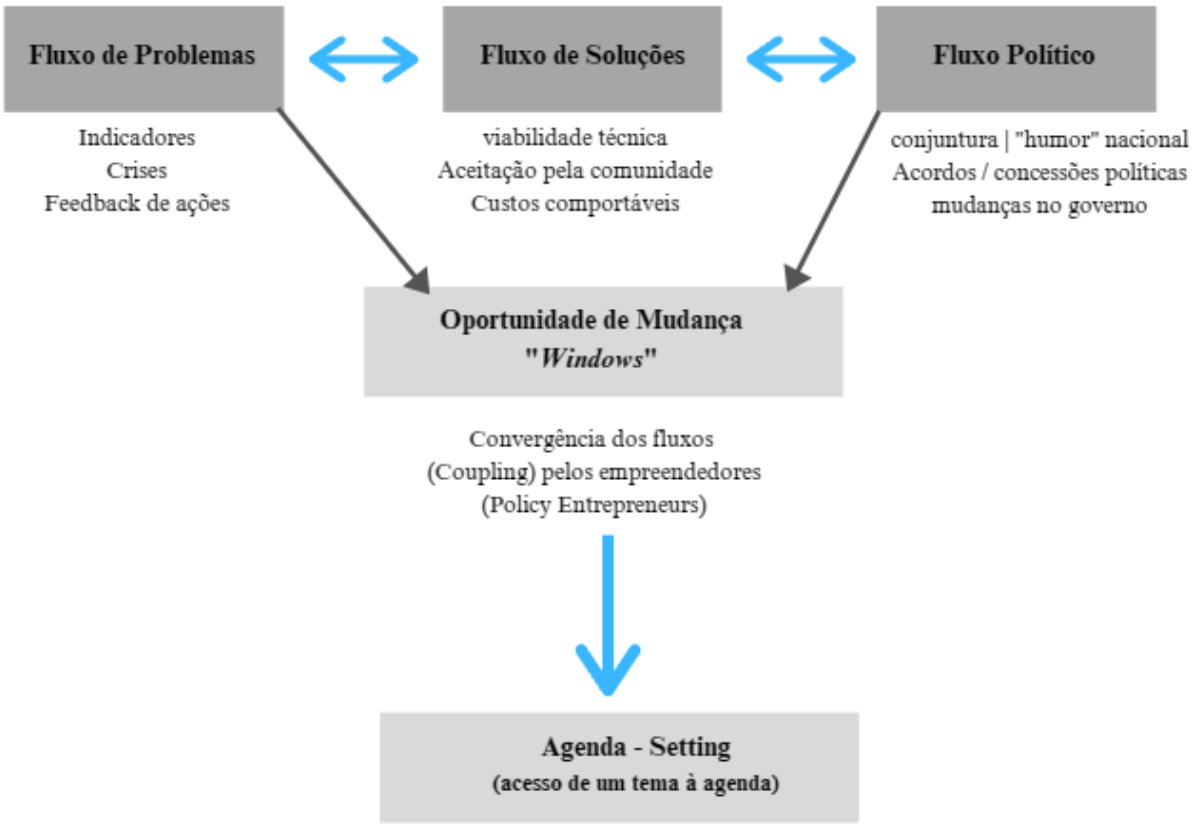
No seu modelo, Kingdom (2003) fala das "*what to do ideas*", que considera serem ideias geradas que não estão necessariamente relacionadas com a perceção de um problema específico. "As pessoas não resolvem necessariamente problemas (...). Em vez disso, podem criam soluções e, depois, procurar problemas para os quais possam apresentar as suas soluções" (Kingdom, 2003, p. 32). Conclui-se, assim, que a agenda é muito influenciável.

Interessa, neste momento, compreender o que se entende por problema público, porque, por mais influenciáveis que os decisores possam ser, é de políticas públicas que falamos, pelo que a sua intervenção está sempre circunscrita a essa baliza.

Um problema é a diferença entre o *status quo* e a situação ideal possível. Um problema público entende-se pela discrepância entre o que existe e aquilo que se gostaria que existisse como realidade pública. (Sjöblom, 1984).

A existência e identificação de um problema público não são automáticas. Envolvem a perceção do problema por parte de muitas pessoas, na medida em que só assim será de dimensão pública.

Figura 1. Modelo de Kingdom



Fonte: Adaptado de Kingdom (2003:32)

Um problema público pode nascer de uma catástrofe natural, pode ir ganhando dimensão com o tempo e com o número de pessoas que vão sendo afetadas, pode ser reflexo de inação prolongada, ou pode ainda tornar-se evidente por comparação com situações idênticas. Por exemplo, se for construído um centro de saúde numa cidade de um distrito, os habitantes de outra cidade, que até então nunca tinham identificado essa necessidade, podem passar a considerar essencial que a sua cidade também tenha um centro de saúde, pelo facto de ter um número de habitantes superior.

Os problemas políticos são a matéria-prima dos atores políticos formais e informais, desde os partidos políticos às organizações não governamentais, porque veem neles a justificação da sua existência: pugnar para que um problema público identificado seja colocado na lista de prioridades de atuação, ou seja, na agenda política.

O *nudging* poderá ser usado nesta fase das políticas públicas se servir de ferramenta para direcionar a atenção do público para um determinado problema ou tema, que os decisores queiram ver ampliados na opinião pública. Um exemplo dessa utilização foi estudado por Henrik Andersson, Liang Zhou e Mikael Svensson em *Nudging and social norms: The case of an environmental campaign*. Os autores analisam como a utilização de *nudging* pode ser combinada com a influência de normas sociais para aumentar a adesão a campanhas de preservação ambiental. Neste estudo, conduziram uma experiência controlada numa campanha para reduzir o uso de sacos de plástico numa cadeia local de supermercados, da cidade de Gotemburgo, na Suécia, utilizando técnicas de *nudging* e mensagens que enfatizam a norma social de preservação do meio ambiente. Os clientes de duas lojas da mesma cadeia foram divididos em dois grupos: um grupo que recebia apenas informações sobre a campanha de preservação ambiental, e outro grupo que recebia as mesmas informações e também uma intervenção de *nudging* (a colocação de uma imagem de uma árvore na tela do terminal de pagamento, acompanhada de uma mensagem incentivando o uso de sacos reutilizáveis). Os resultados mostraram que o grupo que recebeu a intervenção de *nudging* teve uma taxa de adesão significativamente maior à campanha de preservação ambiental (58,6%), o que correspondeu a um aumento de 27,4 pontos percentuais em relação à taxa de adesão dos clientes que apenas receberam informações (Andersson et. Al, 2020).

4.4.2. Formulação

Na fase de formulação, já identificado o problema público, são elencadas as opções de soluções possíveis para resolver esse problema. Essa avaliação pondera necessariamente a viabilidade de execução e os recursos existentes para suportar uma tomada de decisão (fase seguinte).

Muitas vezes, esta fase antecede o agendamento ou acontece em simultâneo com ele: para colocar ou não um tema na agenda, faz-se previamente uma ponderação sobre as opções de solução disponíveis, nomeadamente, se elas existem ou não.

Esta fase pode também perdurar para além da sua localização no mapa do ciclo político, e acompanhar as etapas seguintes, estendendo-se à tomada de decisão, à implementação e até à avaliação de resultados para resolução de problemas futuros.

Conforme refere Dye (1995, p. 305), "a formulação de políticas é o desenvolvimento de políticas alternativas para lidar com problemas da agenda pública".

Nesta etapa, protagonizada por atores estatais, os grupos de interesse também podem ter participação, quer através do fornecimento de informação mais especializada, quer através da análise de dados ou de uma participação mais direta junto dos tomadores de decisão, enquanto consultores (aqui é valorizada a competência específica dos intervenientes e o conhecimento sobre as matérias a trabalhar). Também a participação dos cidadãos é maior, na medida em que é o cidadão que, cada vez mais, define o que é interesse público (Gomes, 2007).

Apesar de caber ao legislador a competência exclusiva de decidir sobre que decisões deve ou não tomar, os decisores tendem a achar cada vez mais difícil fazer escolhas, considerando que qualquer escolha que façam dececionará sempre alguns interesses e eleitores (Hogwood e Gunn, 1984, p. 165).

Também nesta fase, o *nudging* pode ser aplicado como ferramenta para ajudar os formuladores a tomar decisões eficazes e baseadas em evidência. Pode contribuir através da estruturação da escolha, influenciando na apresentação das opções aos formuladores. Por exemplo, uma política de incentivo fiscal pode ser apresentada em termos de um benefício para a economia em vez de um custo para o orçamento do governo, o que pode tornar mais fácil para os formuladores de políticas aprová-la. Outra tática de *nudging* passa pelo uso de feedback: ao fornecer aos formuladores informações sobre o impacto das suas decisões permitir-lhes-á fazer ajustamentos para melhorar a eficácia no futuro (Oliver, 2015).

Um exemplo prático de *nudging* aplicado à formulação de política pública é o programa de reforma "Save More Tomorrow" (SMT), desenvolvido por Richard Thaler e Shlomo Benartzi, em 2004, projetado para incentivar os funcionários da cidade de Nova Iorque a poupar mais para a reforma. O programa SMT usa *nudges* para ajudar os funcionários a economizar mais dinheiro, com intervenções subtis em quatro etapas: 1) convite: os funcionários são convidados a inscreverem-se no programa; 2) compromisso: uma vez que se inscrevem, concordam em aumentar as suas contribuições para a reforma com uma percentagem fixa (por exemplo, 2%) sempre que recebem um aumento salarial; 3) automatização: as contribuições são automaticamente deduzidas do salário do funcionário e depositadas na sua conta poupança reforma individual; 4) atualização: os funcionários são lembrados periodicamente sobre o programa, informados sobre o valor crescente que vão poupando, e podem optar por aumentar ainda mais as suas contribuições para a reforma. Desde que o SMT foi implementado, as taxas de participação no programa aumentaram de 15% para mais de 70% dos funcionários elegíveis, e as taxas de poupança para a reforma aumentaram de cerca de 3,5% para mais de 13%, por colaborador (Thaler e Benartzi, 2004).

4.4.3. Tomada de Decisão

A tomada de decisão é o processo pelo qual os governos decidem seguir um curso de ação (ou, por oposição, não agir).

Neste caso, consideram-se dois modelos que partem do pressuposto de que, nas etapas anteriores, são inicialmente identificados os problemas e posteriormente são pensadas as soluções. Estes são os modelos de racionalidade, que podem ser de racionalidade absoluta, como defendido por Jan Tinbergen (1903-1994), ou de racionalidade limitada, explorada por Herbert Simon (1916 – 2001).

No caso da racionalidade absoluta, a tomada de decisão é uma atividade puramente racional, resultando de uma avaliação lógica de entre custos e benefícios, cabendo aos atores políticos escolher a melhor opção possível.

No caso do modelo da racionalidade limitada, são reconhecidas limitações cognitivas e informativas aos decisores, pelo que é impossível aos atores conseguirem explorar todas as alternativas existentes e a reação de cada indivíduo às mesmas. Portanto, conclui-se que é difícil, senão mesmo inexequível, conceber qualquer aproximação a uma racionalidade objetiva (Simon, 1947). O modelo defende que a tomada de decisão é, assim, um esforço para escolher

as opções mais satisfatórias entre as alternativas conhecidas, não querendo nem podendo garantir que essas decisões são perfeitas.

Numa linha contrária aos modelos da racionalidade da tomada de decisão, Lindblom (1959) propôs o modelo incremental, sustentado em três fatores essenciais: 1) quer os problemas quer as soluções não são estanques e podem ser analisados, corrigidos e adaptados em qualquer momento da tomada de decisão; 2) a tomada de decisão decorre normalmente da imitação ou adaptação de soluções já implementadas noutros contextos, e que as instituições formais e informais constituem barreiras à livre decisão do decisor; 3) a decisão escolhida não é necessariamente a melhor opção, mas antes a que foi politicamente possível de construir num processo de negociação de consensos e de interesses entre os vários agentes envolvidos na elaboração da política pública.

Este modelo incremental afasta-se dos modelos racionais ao introduzir um nível de complexidade muito maior, que faz sobrepor os elementos políticos sobre qualquer elemento técnico. Ou seja, a subjetividade dos interesses sobre a lógica da procura da solução ótima (no caso da racionalidade absoluta) ou de uma opção satisfatória (racionalidade limitada).

As críticas aos modelos racionais e incremental de tomada de decisão levaram os investigadores a procurar alternativas. Alguns autores (Voss, 1998; Alexander, 1979) sugeriram, por exemplo, a sintetização dos modelos. Amitzai Etzioni (1967) desenvolveu como alternativa o que chamou de "Two-Stage Mix Scanning Models", fazendo a ponte entre os modelos racionais e o incremental, combinando elementos de cada um deles. Etzioni considerou que as críticas aos modelos poderiam ser ultrapassadas, com um guião para a tomada de decisão ótima, dividido em duas fases: "1) numa primeira fase, de pré-decisão, em que se faz a abordagem inicial e exploratória ao problema, a análise incremental poderia ser mais interessante; 2) numa segunda fase, em que já existem alternativas de solução, será mais útil recorrer a um modelo de natureza racional" (Howlett & Ramesh, 2003, p. 174).

No modelo Etzioni, as decisões ideais resultariam da procura abrangente por alternativas, seguida por uma investigação detalhada sobre as opções mais promissoras. Dessa forma, estaria presente a maior abrangência e, consequentemente, probabilidade de maior inovação que o modelo incremental limita, mas sem impor as exigências consideradas irrealistas dos modelos racionais. Etzioni argumentou que há efetivamente muitas decisões tomadas desta forma, na realidade, não sendo incomum encontrar decisões incrementais a que se seguem decisões substancialmente diferentes quando os tomadores de decisão se deparam com um problema

muito diferente daquele que anteriormente tinha sido equacionado (racionalmente) ou abordado (Howlett & Ramesh, 2003).

Um exemplo de aplicação do *nudging* na fase de tomada de decisão é o projeto *Nudging* for *good governance,* na Indonésia. O projeto foi desenvolvido pela Behavioural Insights Team (BIT) do Reino Unido, em parceria com o governo indonésio e foi implementado em 2016. Tinha como objetivo melhorar a transparência e a responsabilidade do governo, usando técnicas de *nudging* para incentivar os funcionários públicos a agir de forma mais ética e responsável. Consubstanciou-se num conjunto de experiências em três áreas do governo nacional: 1) alocação de recursos públicos, 2) arrecadação de impostos e 2) processos de contratação de funcionários públicos. Em cada área, foram usados diferentes tipos de *nudges* para incentivar os funcionários a agir de maneira mais ética e responsável. Por exemplo, na área de alocação de recursos públicos, os funcionários foram informados que as suas decisões seriam monitorizadas e avaliadas por outros departamentos, o que aumentou a perceção de supervisão e, consequentemente, levou a decisões mais éticas. Como resultado, a taxa de aprovação de projetos caiu de 75% para 41%, indicando uma redução na corrupção.

Na área de arrecadação de impostos, os contribuintes foram informados sobre o número de outras pessoas na sua comunidade que pagavam atempadamente os seus impostos, aumentando a pressão social para pagar também (viés da aprovação social). Neste caso, verificou-se um aumento de 33% na taxa de impostos arrecadados. Estes foram considerados resultados sustentáveis, uma vez que a sua implementação não envolveu custos adicionais significativos (BIT, 2016)[25].

4.4.4. Implementação

A implementação é uma etapa crítica do processo de políticas públicas, porque mesmo quando a formulação da política é excelente e a tomada de decisão é irrepreensível, a implementação pode não ser correta e comprometer a eficácia e obtenção do resultado pretendido. Mas esta fase é também, provavelmente, a mais desafiante, estando longe de ser uma atividade trivial e simples (Knill e Tosun, 2012).

[25] Na área da contratação de funcionários públicos, o objetivo era avaliar a eficácia de diferentes tipos de *nudges* para reduzir a discriminação e aumentar a eficiência na seleção de candidatos. No entanto, a BIT não apresentou dados específicos sobre os resultados alcançados nessa área.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) referem que nesta etapa, a estrutura burocrática, como parte integrante do subsistema político, é chamada a participar como órgão executor e regulador. Quando a implementação começa, o número de atores relevantes para o sistema aumenta, ampliando também a complexidade inter-relacional. Para além disso, segundo Knoepfel (2007, p. 189), o processo de implementação só é concluído com a produção de decisões e atividades que abordem diretamente as pessoas afetadas (*outcomes*). Por isso, é sempre caracterizado por interações entre públicos e atores privados.

Logo, os atores não só aumentam, como são de natureza díspar e têm interesses muito próprios.

O timing da implementação é tão importante como a cadeia de valores formada entre os atores envolvidos. Quem lidera o processo de implementação tem de ser capaz de entender os elementos motivacionais dos vários atores envolvidos, públicos e privados, assim como conhecer os obstáculos técnicos a ultrapassar, e antecipar os possíveis conflitos. É neste momento que cabe ao executor transformar intenção política em ação concreta.

Sabatier (1986) remete-nos para duas abordagens aparentemente antagónicas de implementação de políticas públicas: A "top-down" e a "bottom-up".

Seguindo uma perspetiva "top-down", em qualquer sistema político existem três níveis de regras institucionais: o quadro constitucional, as regras e regulamentos institucionais que ordenam as organizações administrativas, e os arranjos institucionais próprios de uma política pública (governação).

Esta abordagem "pressupõe que podemos ver o processo político como uma série de cadeias de comando onde os líderes políticos articulam uma preferência política clara que é então realizada em níveis crescentes de especificidade à medida que passa pela máquina administrativa que serve ao governo" (Clarke, 1992, p. 222).

Esta forma de organização significa que as regras institucionais decorrentes de decisões tomadas pelo decisor de um nível superior representam obstáculos ou oportunidades para o nível ou níveis inferiores. Por exemplo, determinar um arranjo institucional não pode ser realizado independentemente da organização funcional do Estado.

Esta abordagem teria uma implementação perfeita se os objetivos formulados pelos decisores centrais no diploma legal (*top*) fossem integralmente cumpridos através das tarefas desempenhadas pelos implementadores locais (*bottom*) (Sabatier, 1986).

Matland (1995) lembra as três grandes críticas feitas à abordagem "top-down", já nas décadas de 1950 e 1960, sobretudo desenvolvidas por Herbert Simon (1946): primeiro, ter como referência apenas a linguagem estatal e desvalorizar qualquer negociação, essencial à obtenção de consensos e apoios importantes para o cumprimento das políticas públicas; segundo, a assunção de que o cumprimento depende apenas do entendimento dos objetivos e de que não haverá nunca objeções de espécie alguma, como, por exemplo, as oriundas da normal disputa política; e em terceiro, o exacerbado foco no topo, ignorando as bases, que são atores chave para a implementação local da política pública (para além de serem também os que estão na posse de maior conhecimento sobre o problema e o(s) grupo-alvo(s)).

Da preponderância desta crítica sobre a negligência de tratamento dos grupos de base (*lower-level officers*), emerge na década de 1980 a abordagem *bottom-up*, que continua a demonstrar como as regras institucionais operacionais influenciam as políticas públicas.

De acordo com os autores que defendem esta abordagem (Hjern & Porter, 1993; Barret & Fudge, 1981), o que realmente se constitui como política pública é o que se passa ao nível da implementação na base, no terreno. Lipsky (1980) advoga que "as decisões dos *street-level bureaucrats*, as rotinas que estes estabelecem, e as ferramentas que estes inventam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho tornam-se efetivamente nas políticas públicas que eles implementam" (Lipsky, 1980: xii).

Ou seja, nesta abordagem, os atores partem de um problema coletivo e, dessa base (*bottom*), perguntam-se sobre quais são as políticas públicas necessárias para resolver o problema de forma concreta e pontual. Deste ângulo, as regras institucionais são definidas operacionalmente como a medida que um conjunto de atores desenvolve e aplica, num processo dinâmico, para organizar ações que produzam resultados, que têm impacto sobre esses atores e, eventualmente, sobre outros beneficiários (Ostrom, 1990).

Nessa segunda perspetiva, são propostas três categorias de classificação de regras institucionais de políticas públicas: 1) as que determinam o acesso aos recursos das políticas públicas; 2) as que estabelecem as competências e a natureza das interações entre atores públicos e privados; e 3) as que estabelecem os comportamentos individuais (Kostovicova & al (2011).

Apesar de não ser uma abordagem consensual, Sabatier defende que as duas abordagens não são contraditórias, mas antes complementares. Enquanto a abordagem *top-down* começa com as decisões do governo e analisa até que ponto os administradores fazem cumprir (ou não) as decisões; a abordagem *bottom-up* começa no extremo oposto da cadeia de implementação, com

a missão de fazer com que as ações dos implementadores de base (*street level*) sejam tidas em conta no processo. Se forem aplicadas em conjunto, as duas abordagens fornecem melhores perceções sobre a implementação de políticas públicas do que qualquer uma delas permite, analisada isoladamente (Sabatier, 1996; Fox, 1990).

Ao longo dos anos, muitos autores se foram debruçando sobre o fracasso da implementação das políticas públicas. Hogwood e Gunn consideram que a má política, a má execução e a falta de sorte são as três razões para falhar, apresentando-as como uma responsabilidade total do sistema político, mas também como uma inevitabilidade, já que não são passíveis de controlar (Hogwood e Gunn, 1988).

Barret sistematiza as falhas da implementação na falta de objetivos claros, o que facilita uma interpretação dúbia e, por isso, uma implementação diferente da projetada; as perspetivas e prioridade divergentes entre os atores envolvidos; demasiada autonomia entre as agências envolvidas, o que limita o nível de controlo; a multiplicidade de atores e organizações envolvidos, e as subsequentes falhas de comunicação entre eles (Barret, 2004, p. 252).

Giacchino e Kakabadse fizeram o esforço contrário de criar um guião de condições *sine qua non* para o sucesso desta etapa do processo do ciclo político, baseando-se nas conclusões de uma pesquisa realizada em Malta, em que foi feito um estudo de caso sobre a implementação bem-sucedida de uma política estruturante. Com base nos dados recolhidos, os autores identificaram dezoito fatores de sucesso, tendo destacado três: 1) a decisão tomada ter origem (responsabilidade política) no Gabinete do Primeiro-Ministro, 2) a presença de uma forte coordenação de projeto / dinâmica de equipa, e 3) o tipo e nível de compromisso demonstrado com a iniciativa política (Giacchino e Kakabadse, 2003).

Um exemplo de aplicação do *nudging* na fase de implementação das políticas públicas é o projeto *Nudging for Kids*, em São Paulo, no Brasil. O projeto foi desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo, em parceria com a empresa de consultoria B4Impact. O projeto foi implementado em 2016, com o objetivo de incentivar o consumo de alimentos saudáveis entre as crianças nas escolas municipais de São Paulo, utilizando técnicas de *nudging* para mudar o ambiente alimentar das escolas. Para isso, foram realizadas diversas intervenções, como a colocação de frutas e legumes em locais de destaque nas cantinas escolares, a redução da exposição de alimentos não saudáveis e a promoção de campanhas de comunicação para incentivar o consumo de alimentos saudáveis. Como resultado, a venda de frutas e legumes aumentou 60% e a venda de alimentos não saudáveis reduziu-se em 40%. O estudo registou ainda um aumento

na perceção dos alunos em relação à importância da alimentação saudável (não quantificado), e verificou que muitos alunos começaram a levar frutas e legumes de casa para a escola (em detrimento dos alimentos que anteriormente levavam: essencialmente doces e salgados, processados) (Prefeitura de São Paulo, 2017).

4.4.5. Avaliação

A última fase do modelo de ciclo político é a avaliação. Neste momento são escrutinadas todas as etapas, com o objetivo de rever todo o processo desde o momento da formulação da política pública (avaliação *ex ante*) ao momento da implementação (avaliação *ex post*), averiguando se os resultados correspondem às expectativas. A verificação de procedimentos visa sobretudo compreender o que falhou e pode ser melhorado, através do *feedback* que, tratando-se de um ciclo, poderá dar *inputs* ao início de uma nova ação política.

Gerston define esta fase como a que "avalia a eficácia de uma política pública em termos de suas intenções e resultados percebidos" (Gerston,1997, p. 120).

Pragmaticamente, são referidas algumas dificuldades de apresentação de resultados de avaliação, nomeadamente, o excesso de informação e a tecnicidade da linguagem. Sabatier apresenta uma complexidade mais difícil de ultrapassar: o tempo de maturação de uma política pública. Segundo o autor os efeitos de uma política pública só são tangíveis após dez anos da sua implementação (Sabatier, 1993).

Apesar de as avaliações serem de cariz mais técnico, têm naturalmente uma enorme utilidade política e envolvem muitos interesses e jogos de poder. São uma ferramenta muito utilizada no debate (Seal e Ball, 2005), e como instrumento de persuasão política.

A avaliação pode ser conduzida de formas distintas, consoante os objetivos pretendidos. "A ausência de critérios fixos de sucesso e fracasso, que se aplicam independentemente de hora e local, é um problema sério para quem deseje compreender a avaliação de políticas" (Boven e t'Hart, 1996, p. 4). Existem situações em que todo um conjunto de políticas falha, outras em que uma medida sobressai e se torna um sucesso destacável numa área sem precedentes, e nem sempre é, à primeira observação, deduzível, quaisquer razões substantivas ou objetivas para o resultado de uma política pública.

A dificuldade começa pela definição dos conceitos de sucesso ou de fracasso de políticas. Segundo Sieber (1981), decorrem dos julgamentos que se possam fazer sobre esses conceitos

dos rácios que se fazem entre os resultados avaliados e as expectativas anteriormente definidas. E, aqui, o autor aponta duas grandes fragilidades: 1) as intenções dos governos são muitas vezes vagas e ambíguas, ou mesmo potencialmente contraditórias ou mutualmente exclusivas; 2) rótulos como "sucesso" ou "fracasso" são, por inerência, relativos, e serão interpretados de forma distinta pelos diferentes atores políticos (Boven & t'Hart, 1996, p. 9).

Existem muitos modelos de avaliação política e, em cada um, muitos autores que sobre eles se debruçaram. É o caso da Avaliação Administrativa, explorada por Friedman (2002), Suchman (1967), Nachmias (1979), Wagle (2000) ou Pateman (1970); da Avaliação Judicial, investigada por Jacobson et al. (2001) ou Jaffe (1965); da Avaliação Política, que é realizada por qualquer pessoa com interesse na vida política. Neste último caso, pode-se explorar a literatura de Bovens & t'Hart (1995), Abelson (1996) ou Ricci (1993).

Não sendo este o objeto de estudo desta investigação, avançaremos para o que sobre a fase de avaliação nos parece mais pertinente, que está relacionado com os resultados da avaliação.

Segundo enunciam Howlett & Ramesh, existem três *outcomes* possíveis: 1) uma política pública pode ser considerada bem-sucedida e continuar a ser implementada sem sofrer alterações; 2) uma política pública pode ser julgada, considerada relevante, mas com necessidade de ser reformada ou reajustada (o mais habitual); 3) uma política pública pode ser considerada um fracasso completo ou um enorme sucesso, e chega ao seu fim (Howlett & Ramesh, 2013).

Nos dois primeiros *outcomes*, a política pública alimenta outras fases do processo político, dando-lhes *feedback* e reforçando o seu caráter cíclico: "novas medidas criam novas políticas" (Schattschneider, 1935, p. 38).

No caso de a avaliação determinar a cessação da política, nem sempre este é um processo simples como se poderia antever. "Quando as medidas ou programas estão de tal forma institucionalizados e criam beneficiários, a sua cessação é um processo complexo a nível burocrático, legal e com elevados custos políticos, que pode obrigar a negociações, acordos e coligações para serem ultrapassados" (Geva-May, 2001, p. 285).

Na fase de avaliação, o *nudging* pode ter várias aplicações. Entre os exemplos possíveis, estão a implementação de programas de incentivo para que as pessoas participem em pesquisas de satisfação sobre o atendimento em unidades de saúde: a inclusão de uma mensagem personalizada no momento de contacto para confirmação do agendamento da consulta, incentivando o paciente a fornecer feedback sobre o atendimento após a consulta. Esta

informação permitiria recolher informações importantes sobre a qualidade do atendimento prestado, que podem ser usadas para avaliar a efetividade da política pública de saúde.

Outro exemplo possível seria a implementação de um sistema de notificação para lembrar os beneficiários de programas sociais sobre os prazos para a renovação dos seus benefícios. Tal intervenção, apesar de subtil, poderia ser projetada de forma a destacar a importância da renovação, incentivando os beneficiários a completar o processo dentro do prazo estabelecido, contribuindo para a redução de taxas de desistência dos programas sociais e, consequentemente, aumentar a efetividade e impacto da política pública.

Em ambos os exemplos, o *nudging* é utilizado para incentivar os indivíduos a tomar medidas que possam contribuir para a efetividade da política pública em questão, ajudando a melhorar a sua implementação e impacto.

Como exemplo concreto, escolhemos a iniciativa "Tax Statements", implementada na cidade de Cambridge, nos Estados Unidos, em 2007. O objetivo da iniciativa era aumentar o pagamento voluntário de impostos municipais, incentivando os contribuintes a reconhecer a importância dos serviços públicos financiados pelos impostos e a compreender como os seus impostos foram gastos. Um exemplo que poderia inspirar alguns municípios portugueses em programas como os orçamentos participativos ou como estratégia de cobrança de impostos locais (como o IMI).

A iniciativa “Tax Statements” consistiu em enviar aos contribuintes uma declaração de impostos que incluía informações claras e fáceis de entender sobre como os seus impostos foram gastos e quais os serviços públicos que foram financiados, com o contributo de cada cidadão. Além disso, a declaração incluiu uma mensagem personalizada que sublinava a importância do pagamento de impostos para a manutenção e melhoria dos serviços públicos na cidade (fortalecendo a perceção de poder dos cidadãos). Como resultado, a taxa de pagamento voluntário de impostos municipais aumentou em 10,6% em relação ao ano anterior. E a iniciativa ajudou a aumentar a transparência e a compreensão dos contribuintes sobre como os seus impostos foram gastos, contribuindo para uma maior participação cívica e envolvimento com o governo local (Bursztyn, et. Al, 2019).

4.5 Aplicação transversal do *nudging* às diferentes fases do ciclo de políticas públicas

São muitos os autores que defendem a utilização do *nudging*, enquanto ferramenta da ciência comportamental, como instrumento de políticas públicas. Entre eles, estão alguns dos principais responsáveis pelas unidades de *nudging* governamental pioneiras, como David Halpern, CEO da Behavioural Insights Team (BIT UK), e Maya Shankar, professora adjunta na Universidade de Georgetown e responsável pela implementação da Social and Sciences Behaviour Team (SBST), na Casa Branca, durante a administração de Barack Obama.

Juntam-se a eles muitos outros cientistas comportamentais que testaram e documentaram as suas experiências, contribuindo para o avanço do conhecimento sobre a utilização do *nudging* como ferramenta de políticas públicas. É o caso de Eldar Shafir, que explorou as implicações comportamentais e de políticas públicas da escassez (Shafir, 2013); Wendy Wood, que se dedicou ao estudo de como as pessoas podem usar pequenos *nudges* para desenvolver bons hábitos (Wood, 2019); Dilip Soman, que analisou como os governos e as empresas podem usar *nudges* para melhorar a vida das pessoas (Soman, 2015); John List, coautor do livro *The Why Axis: Hidden Motives and the Undiscovered Economics of Everyday Life* (2013), onde se tentam compreender as motivações que sustentam as decisões de consumo e como os *nudges* podem ser usados para melhorar as políticas públicas. Todos estes autores elencam vantagens da utilização de *nudging* como instrumento de políticas públicas, conforme síntese abaixo.

Na direção oposta, cientistas comportamentais como Eva Tversky, Christian Munthe, Gerd Gigerenzer, Theda Skocpol, Barbara Fasolo e Adam Oliver reconhecem a validade do *nudging* para ajudar a melhorar as escolhas individuais, mas não representam uma solução completa para problemas complexos de política pública que exigem intervenções mais substanciais. Mesmo autores não céticos como Cass Sunstein, alertam para possíveis desvantagens na utilização de *nudging* como instrumento de política pública (Sunstein, 2016), conforme síntese abaixo.

Tabela 11. Síntese das vantagens e desvantagens de utilização do *nudging* como ferramenta de políticas públicas

Vantagens	Desvantagens
• Baixo custo das intervenções, em comparação com outras estratégias mais tradicionais, como campanhas de marketing ou incentivos financeiros; • Facilidade e imediatismo de implementação dos *nudges*, sem necessidade, na maioria das vezes, de realização de reformas estruturais; • Efetiva melhoria dos resultados, mensuráveis qualitativa e quantitativamente; • Respeito dos *nudges* pela liberdade de escolha dos indivíduos, permitindo que eles tomem as suas próprias decisões enquanto são guiados na direção certa.	• Efeito limitado que os *nudges* podem ter em comparação com outras intervenções, como a criação de incentivos financeiros mais substanciais; • Possibilidade de manipulação, podendo os *nudges* ser projetados para levar as pessoas a fazerem escolhas específicas que não correspondam ao seu melhor interesse; • Falta de participação dos membros da comunidade afetada pelos *nudges*, o que pode levar a insatisfação, resistência e desconfiança; • Falta de garantias de longo prazo, quando os *nudges* não garantem mudanças de comportamento duradouras, por ausência de garantia de manutenção de comportamentos adotados após o fim da intervenção.

Fonte: Síntese elaborada pela autora

Em resumo, os *nudges* são apontados como um instrumento potencialmente influente para melhorar as políticas públicas, mas é importante avaliar cuidadosamente as vantagens e desvantagens antes da sua utilização.

4.6. Metodologias de avaliação de aplicação do *nudging* como ferramenta de políticas públicas

Thaler, Sunstein, Dolan, Hallsworth, Halpern, King, Vlaev, Johnson, Shu, Dellaert, Fox, Goldstein, Cartwright e Hardie são alguns dos autores que reforçam a necessidade de avaliação da utilização do *nudging*.

A este nível, podem ser considerados duas fases de análise: a) a avaliação da utilização de ferramentas de *nudging* como instrumento de políticas públicas, porventura em detrimento ou em complementaridade com outras ferramentas; e 2) a avaliação concreta do impacto e da eficácia das estratégias de *nudging* aplicadas, de acordo com os objetivos previamente definidos.

Na primeira fase, está em causa a adequação do *nudging* em relação a outras opções de intervenção disponíveis, como instrumento para resolução de um problema político identificado. Essa avaliação deve considerar os custos e benefícios de implementar uma estratégia de *nudging* em comparação com outras abordagens, bem como a possibilidade de manipulação e outras desvantagens. Por um lado, são ponderados fatores como o facto de o *nudging* poder ser uma ferramenta eficaz e de baixo custo para incentivar comportamentos desejados, especialmente quando a mudança pretendida é pequena e as pessoas estão predispostas para seguir a sugestão do *nudge*; ou o facto de ser menos invasivo e menos coercitivo do que outras opções de intervenção, como a regulação ou a aplicação de multas.

Por outro lado, o *nudging* tem reconhecidas limitações e não é adequado para todos os problemas de política pública. Por exemplo, quando a mudança desejada é significativa ou quando há resistência dos indivíduos afetados pela política pública, o *nudging* pode não ser suficiente. Podendo ainda ser considerado uma forma de manipulação comportamental, fonte pontecial de preocupações éticas.

Reisch e Sunstein examinam a aceitação de *nudges* em quatro países europeus e concluem que a maioria dos entrevistados em todos os países apoia o uso de *nudges* quando são benéficos para a sociedade, mas a aceitação varia dependendo do tipo de *nudge* e do contexto em que é aplicado. Os autores destacam a importância de uma avaliação cuidadosa e transparente dos *nudges* para garantir que sejam eficazes e respeitem as preferências dos indivíduos (Reisch e Sunstein, 2016). Em *Do Europeans Like Nudges? Judgment and Policy Preferences in Four European Countries*, os autores analisam as preferências e atitudes dos cidadãos em relação a políticas de *nudge* aplicadas na Alemanha, Espanha, Hungria e Reino Unido. A pesquisa

pretendeu medir a reação dos participantes a diferentes tipos de *nudge* em diferentes contextos políticos. Por exemplo, a rotulagem de produtos ou serviços, as opções padrão, o fornecimento de feedback ou a utilização de incentivos para encorajar comportamentos. Entre as principais conclusões, os autores destacam que a) a maioria dos participantes de todos os países mostrou uma preferência por políticas de *nudge* em relação a outras formas de regulação, como proibições ou impostos; b) a recetividade aos *nudges* variou de acordo com o tipo de *nudge* e o contexto em que foi aplicado, sendo que os *nudges* relacionados com a saúde foram amplamente mais bem recebidos do que aqueles relacionados com segurança; c) as diferenças culturais entre os países parecem influenciar as atitudes em relação aos *nudges*, sendo que os participantes da Alemanha e do Reino Unido foram mais recetivos a estas intervenções do que os da Espanha e da Hungria; d) finalmente, as preferências políticas também parecem influenciar a recetividade aos *nudge*s. Os participantes de orientação política mais conservadora foram menos favoráveis aos *nudges* do que aqueles de orientação mais progressista. O estudo sugere que há uma procura significativa por políticas de *nudging* em toda a Europa, mas que os detalhes específicos da implementação dessas políticas podem afetar a recetividade do público. (Reisch e Sunstein, 2016).

Vários estudos comparam a recetividade ao *nudging* como instrumento de políticas públicas, em comparação com outro tipo de intervenções. Na maioria dos casos, a perceção de favorabilidade em relação às medidas foi consolidada na satisfação (ou insatisfação) em relação à sua eficácia. O que acaba por cruzar os dois níveis de análise, concretizando-se uma avaliação efetiva do impacto das estratégias de *nudging* aplicadas (ainda que, muitas vezes, essa análise consubstancie uma comparação com os resultados de outro tipo de intervenções).

Allcott e Rogers, por exemplo, compararam a eficácia de diferentes intervenções para reduzir o consumo de energia em residências. No estudo de 2014, os autores usaram uma amostra de 8000 clientes residenciais de uma empresa de energia elétrica e compararam a eficácia de diferentes intervenções para reduzir o consumo de energia, incluindo *nudges* de comparação social, como feedback sobre consequências de consumo exagerado, entre outras mais convencionais (como ofertas de desconto).[26] Os resultados mostraram que o *nudging* foi a intervenção mais eficaz, levando a uma redução significativa no consumo de energia em comparação com as outras intervenções (como a oferta de incentivos financeiros): os

[26] O *nudge* utilizado foi uma carta informativa enviada aos participantes, destacando seu consumo de energia em relação à média dos vizinhos e incentivando-os a reduzir seu consumo em prol do bem comum. Essa abordagem foi eficaz porque usou a influência social para motivar os participantes a agir de forma mais sustentável, sem a necessidade de oferecer incentivos financeiros.

participantes que receberam *nudges* reduziram o seu consumo de energia em 2% em relação ao grupo de controlo, enquanto os participantes que receberam outras intervenções tiveram reduções de 0,3% a 1,1%. Em conclusão, os autores inferem que os resultados deste estudo sugerem que o *nudging* pode ser um instrumento eficaz para incentivar comportamentos sustentáveis em larga escala, por ser uma abordagem não intrusiva e não requer recursos financeiros significativos (Allcott e Rogers, 2014).

Um outro estudo comparou diferentes intervenções para incentivar o uso de escadas em vez de elevadores. Ao nível do *nudging*, foram realizadas pequenas mudanças no ambiente (ao nível do *Design*) que tornaram a opção de subir escadas mais fácil ou atraente de escolher, destacando-a como a opção mais saudável. O estudo comparou a eficácia desta intervenção com a oferta de incentivos financeiros e a disponibilização de informações genéricas sobre os benefícios da atividade física. Os resultados específicos do estudo mostraram que o *nudging* levou a um aumento significativo no uso das escadas (de 5,3% para 18,1%), enquanto a oferta de incentivos financeiros e a disponibilidade de informações sobre os benefícios da atividade física não tiveram um efeito significativo (aumento de 1,5% no uso de escadas) (Byrne et. Al., 2020).

Em 2015, o governo britânico encomendou à Universidade de Chicago o estudo *Nudging and Regulating: A Behavioral Economic Analysis of the National Menu Labeling Law*, que visava comparar o uso de *nudges* em oposição à regulação para incentivar os restaurantes a fornecer informações nutricionais nos seus menus. O estudo concluiu que o *nudging* foi mais eficaz do que a regulação, resultando num aumento de 7,4% na divulgação de informações nutricionais em comparação com o aumento de 5,5% alcançado com a regulação que impunha legalmente essa disponibilização da informação (List et. Al, 1015).

Em *Nudging and education to improve cafeteria meal choices: a randomized controlled trial*, um grupo de investigadores da Universidade de Harvard comparou o uso de *nudges* com intervenções pedagógicas, com o objetivo de incentivar os estudantes universitários a comer alimentos saudáveis no refeitório. Ao nível da estratégia de *nudging*, a intervenção dividiu-se em duas fases: a primeira, com a colocação de cartazes com imagens de frutas e vegetais em frente aos alimentos saudáveis; a segunda com a colocação de pequenas bandeiras verdes nos alimentos saudáveis para sinalizar que eram opções mais saudáveis. A intervenção mais convencional cujos resultados foram alvo de comparação consistiu na distribuição de folhetos informativos sobre nutrição e alimentação saudável para os estudantes. O estudo concluiu que as intervenções de *nudging* foram mais eficazes levando a um aumento de 23% no consumo de

alimentos saudáveis, enquanto a abordagem pela pedagogia resultou num aumento de 7% (VanEpps et. Al, 2016).

Entre as metodologias mais utilizadas para avaliar a eficácia concreta das políticas públicas com recurso a *nudging* estão os testes aleatórios controlados (RCT)[27], a análise de regressão, os estudos longitudinais, os estudos de caso e as experiências laboratoriais.

O teste aleatório controlado comprara resultados entre dois grupos de indivíduos selecionados aleatoriamente, sendo um dos grupos exposto à intervenção, enquanto o outro é mantido como grupo de controlo. A análise do comportamento dos dois grupos, comparando-os, sustenta a identificação e mensuração dos efeitos da intervenção de *nudging* (Thaler e Sunstein 2008).

A análise de regressão é utilizada para medir a relação entre uma variável independente, que corresponde à intervenção de *nudging*, e uma variável dependente, que corresponde ao comportamento do indivíduo. Sendo uma análise estatística de causa-efeito, permite determinar se a intervenção de *nudging* teve efeito no comportamento do indivíduo, permitindo quantificar esse efeito (Dolan et. al, 2012).

Os estudos longitudinais envolvem o acompanhamento dos indivíduos ao longo do tempo para avaliar a eficácia das políticas públicas com recurso ao *nudging*. Nesta metodologia, um grupo de indivíduos é escolhido para ser exposto à intervenção de *nudging*, enquanto outro grupo é mantido como controlo. E o comportamento dos dois grupos é acompanhado ao longo do tempo, sendo o propósito avaliar se a intervenção tem impacto a médio e longo prazo (Thaler et. al, 2010).

Os estudos de caso são outra opção metodológica útil para avaliar a eficácia de políticas públicas que recorrem ao *nudging*. É uma abordagem que envolve a análise detalhada de um ou mais casos específicos em que uma intervenção de *nudging* foi implementada. Os dados são recolhidos por meio de várias técnicas, como entrevistas com os participantes, pesquisa documental, análise de conteúdo e observação participante. Esta abordagem permite uma análise em profundidade para entender melhor como a intervenção de *nudging* teve impacto e que efeitos concretos teve sobre o comportamento dos indivíduos (Halpern, 2015).

Como ferramentas metodológicas para apoiar os decisores na escolha do tipo de ferramentas a utilizar no processo de formulação de políticas públicas, Bardach e Patashnik elencam cinco: 1) análise multicritério, uma técnica que permite que os decisores comparem diferentes opções

[27] Randomized controlled trials

de políticas públicas com base em vários critérios de avaliação, como eficácia, eficiência, equidade e aceitabilidade política; 2) a análise de custo-benefício, que envolve a análise dos custos e benefícios de diferentes opções de políticas públicas para determinar qual opção é mais viável do ponto de vista económico; 3) a análise de impacto regulatório, que é usada para avaliar o impacto regulatório de diferentes opções de políticas públicas, incluindo os custos e benefícios para empresas e indivíduos; 4) a análise de cenários, que envolve a criação de enquadramentos hipotéticos para explorar as possíveis consequências de diferentes opções de políticas públicas em diferentes contextos; e 5) a análise de redes, uma técnica que envolve o estudo das relações entre as diferentes partes interessadas e como elas podem ser afetadas por diferentes opções de políticas públicas (Bardach e Patashnik, 2015).

Capítulo 5 – Enquadramento Metodológico

5.1. Abordagem metodológica

Esta tese segue uma abordagem qualitativa, porque se sustenta na compreensão aprofundada de um fenómeno por meio de recolha e análise de dados interpretativos e descritivos. Enquadrando-se na classificação defendida por Creswell (2014), a investigação será consubstanciada pela recolha de dados qualitativos, utiliza métodos descritivos e interpretativos para analisar dados não-numéricos, por meio de pesquisa e análise de documentos, e realização de entrevistas com especialistas. Esta abordagem é flexível e interativa, na medida em que se sustenta numa pesquisa qualitativa que poderá ser alvo de ajustes ao longo do processo de recolha e análise de dados, e decorrendo de novas informações que forem sendo descobertas.

Sublinhamos que, pela natureza qualitativa desta abordagem, o investigador está naturalmente envolvido no processo de pesquisa, podendo as suas perspetivas e experiências vir a afetar a interpretação dos dados (Creswell, 2014). Contudo, faz-se a ressalva da motivação profunda para o cumprimento do propósito académico desta investigação e da preocupação permanente com a sua solidez científica. Pelo que sublinhamos o compromisso de sermos amplamente transparentes e neutrais sobre todos os processos metodológicos, o que permitirá mitigar qualquer tendência, mesmo que inconsciente, de enviesamento.

Como técnica de pesquisa recorrermos ao estudo de caso, que permitirá aprofundar o conhecimento sobre um fenómeno concreto (Yin, 2014). Nesta investigação, interessa-nos analisar dois casos mais aprofundadamente: as unidades de *nudging* governamentais pioneiras (Reino Unido e EUA). Tendo por opção a abordagem qualitativa, investigaremos estes estudos de caso a partir de uma perspetiva mais descritiva e interpretativa, de forma mais ampla, sem a necessidade de estabelecer hipóteses prévias. Interessa-nos compreender o fenómeno, as suas características, nuances e complexidades, sem a limitação de um plano de análise rígido (Stake, 2005).

Consideramos que a abordagem qualitativa permitirá obter dados mais ricos e detalhados, através de técnicas de recolha como entrevistas e análise documental, que permitem uma compreensão mais profunda do(s) caso(s). Sublinhamos que a análise dos dados na abordagem qualitativa é interpretativa, ou seja, com o propósito de compreender o significado dos dados a partir da perspetiva dos participantes do estudo. A interpretação é feita de forma indutiva, ou seja, a partir dos dados recolhidos, dispensando uma teoria previamente enunciada (Yin, 2014).

Consideramos que a abordagem qualitativa no estudo de caso nos facilitará uma compreensão mais aprofundada e descritiva do fenómeno, a partir de uma análise interpretativa dos dados recolhidos, de forma mais ampla e considerando as influências sociais, políticas e culturais que o podem afetar (ainda mais relevante, tratando-se de dois fenómenos que decorrem em conjunturas geográficas, políticas e sociais diferentes).

Avançaremos para a redação após a análise descritiva de dois estudos de caso - as unidades de *nudging* britânica e norte-americana – de onde tentaremos encontrar pontos de conexão operacionais entre os fenómenos homólogos. Numa segunda fase, corroboraremos a observação e análise documental com testemunhos de participantes já publicados. Na análise das unidades de *nudging* dos Estados Unidos e do Reino Unido estaremos preocupados em responder ao como e ao porquê, expondo caraterísticas e compreendendo o fenómeno nos seus contextos. Interessa-nos envidar esforços para dar corpo a uma moldura teórica que permita balizar as características comuns das unidades de *nudging* analisadas.

Assim, seguindo um desenho de investigação de natureza indutiva, partiremos da análise do concreto para o geral, procurando padrões que permitam ser base de enunciação de uma teoria (Freitas e Jabbour, 2011) ou modelo teórico. Tal enunciado materializará a construção de uma matriz, com a enunciação dos requisitos e condições *sine qua non* para a criação de uma unidade de *nudging* de apoio ao governo, em contexto nacional.

Importa recordar que o método indutivo: a) permite retirar conclusões de premissas que encerram informações acerca de casos ou acontecimentos observados, passando para uma conclusão que contém informações sobre casos ou acontecimentos não observados; b) ou do raciocínio, dos indícios percebidos, a uma realidade desconhecida por eles revelada; c) que se parte do especial (estudos de caso) para o mais geral (modelo teórico), dos indivíduos às espécies, das espécies ao género, dos factos às leis ou das leis especiais às leis mais gerais; d) sendo a extensão dos antecedentes menor do que a da conclusão, que é generalizada pelo universalizante "todo", ao passo que os antecedentes enumeram apenas "alguns" casos verificados; e e) que quando descoberta uma relação constante entre duas propriedades ou dois fenómenos, passa-se dessa descoberta à afirmação de uma relação essencial e, em consequência, universal e necessária, entre essas propriedades ou fenómenos. (Cervo e Bervian, 1978, p.25)

A escolha recai sobre a indução enquanto processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente documentados, se infere uma verdade geral ou universal,

não necessariamente contida nas partes examinadas. Portanto, teremos como objetivo extrair dos argumentos indutivos conclusões gerais cujo conteúdo é mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.

Uma característica que preponderou na seleção do método é o facto de o argumento indutivo se fundamentar em premissas. Também no dedutivo verificamos esse fundamento, contudo, neste, premissas verdadeiras levam inevitavelmente à conclusão verdadeira, enquanto no método indutivo, as premissas conduzem apenas a conclusões prováveis. Tal desfecho parece-nos mais viável e cientificamente honesto. "Pode-se afirmar que as premissas de um argumento indutivo correto sustentam ou atribuem certa verossimilhança à sua conclusão. Assim, quando as premissas são verdadeiras, o melhor que se pode dizer é que a sua conclusão é, provavelmente, verdadeira" (Cervo e Bervian, 1978, p.25). É com esta ressalva que nos apresentamos.

À luz do método indutivo, consideraremos três fases: 1) a observação dos fenómenos com o objetivo de descobrir as causas da sua manifestação; 2) a descoberta da relação entre eles, ou seja, procurando, por intermédio da comparação, aproximar os factos ou fenómenos com o objetivo de descobrir a relação constante existente entre eles; 3) a generalização da relação, a última etapa em que se pretende generalizar a relação encontrada entre fenómenos e factos semelhantes.

A utilização da indução leva à formulação de duas perguntas: 1) Qual a justificação para as inferências indutivas; e 2) Qual a justificação **para a crença de que o futuro será como o passado? Recorremos a Jovilet (1979) para lhes dar resposta. Em relação à primeira,** "temos expectativas e acreditamos que exista uma certa regularidade nas coisas, e por este motivo, o futuro será como o passado", sobre a segunda, "as observações repetidas, feitas no passado, geram em nós a expectativa de uma certa regularidade no mundo, no que se refere a factos e fenómenos. Por este motivo, analisando-se vários casos singulares do mesmo género, estende-se a todos (do mesmo género) as conclusões baseadas nas observações dos primeiros, através da constância das leis da natureza ou do princípio do determinismo" (Jolivet, 1979, p. 89).

Para além da análise mais aprofundada dos dois estudos de caso que constituem as unidades pioneiras de *nudging* em contexto governamental, pesquisaremos sobre unidades similares criadas noutros países. Contaremos recorrer a técnicas de recolha de dados como a pesquisa documental e a entrevista com especialistas que participaram ou são coatores de relatórios de

política comparada, considerando a aplicação do mesmo fenómeno – *nudging* – como instrumento de políticas públicas, em diferentes países e contextos. Neste sentido, acrescentaremos à nossa abordagem qualitativa mais uma metodologia que nos parece adequada: a fenomenologia, que procura descrever a experiência vivida pelos participantes de forma detalhada e sistemática, a partir da sua própria perspetiva. Por se concentrar na experiência subjetiva dos especialistas, a fenomenologia procura compreender não apenas o que foi feito, mas como foi feito e percecionado pelos participantes. Podendo ser definida como como uma abordagem filosófica e metodológica que se concentra na compreensão da experiência subjetiva das pessoas em relação a um fenómeno específico (Husserl, 1989), consideramos que poderá ser uma opção valiosa para a pesquisa qualitativa em várias áreas, especialmente porque teremos a visão dos fenómenos a partir da perspetiva dos participantes.

Reconhecendo que a fenomenologia não é a metodologia mais comumente utilizada na investigação em Ciência Política, como são o estudo de caso ou a análise qualitativa, acreditamos que uma abordagem metodológica abrangente poderá fortalecer a investigação e robustecê-la. Porque consideraremos como técnica de recolha de dados a realização de entrevistas com especialistas, parece mais apropriado circunscrever metodologicamente a sua visão à fenomenologia: trata-se da visão de participantes e corresponde a uma seleção muito criteriosa.

Fruto dos objetivos gerais e específicos desta investigação, estamos a atuar no campo da política comparada que, não sendo uma metodologia em si mesma, utiliza uma variedade de metodologias e abordagens de pesquisa para compreender fenómenos em diferentes países e contextos. Neste caso concreto, irá envolver a comparação entre o mesmo fenómeno – a aplicação do *nudging* como instrumento de políticas públicas oriunda de unidades de *nudging* de nível governamental - em países diferentes, do qual se pretende enfatizar padrões-chave de similaridade e diferença. Arend Lijphart (1971) defende que a política comparada se foca no método e não na substância, no como, mas sem especificar “o quê da análise" (Lijphart, 1971, p. 683).

Peter Mair (1996) e Richard Rose (1991) têm uma visão diferente, argumentando que a política comparada é definida por uma combinação de um foco substantivo no estudo dos sistemas políticos dos países e um método de identificar e explicar semelhanças e diferenças entre esses países usando conceitos comuns. Rose afirma que "o foco é explícita ou implicitamente em mais de um país, seguindo o uso da ciência política familiar para excluir a comparação dentro

da nação. Metodologicamente, a comparação é distinguida pelo uso de conceitos que são aplicáveis em mais de um país " (Rose, 1991, p. 448).

Nesta investigação, adotaremos as metodologias do estudo de caso e fenomenologia procurando fazer análise de unidades de *nudging* na política comparada. Com o objetivo de responder à pergunta de partida e ao propósito de contribuir efetivamente para a criação de uma matriz de base para a construção de unidade de *nudging* de nível governamental, em Portugal, interessa-nos focar na comparação das estruturas institucionais das unidades de *nudging* nos países analisados, como a alocação de recursos, a coordenação interdepartamental e o envolvimento de partes interessadas externas, como a sociedade civil e o setor privado. Acreditamos que esta análise ajudará a identificar que estratégias são mais eficazes para promover a adoção de políticas baseadas em ciência comportamental e como essas estratégias podem ser adaptadas a diferentes contextos políticos e culturais.

Conduziremos esta análise utilizando uma combinação de métodos qualitativos, incluindo entrevistas com especialistas, análise de documentos oficiais e pesquisa documental.

Existem várias estratégias utilizadas no método comparativo. As mais comuns são o Most Different Systems Design (MDSD), também designado Método da Similaridade de Mill, que consiste em comparar casos muito diferentes que têm em comum a mesma variável dependente, sendo que qualquer outra circunstância identificada nos casos será considerada como variável independente; e o Método da Diferença de Mill, ou The Most Similar System Design (MSSD), que compara casos muito semelhantes que diferem apenas na variável dependente, tornando mais fácil encontrar as variáveis independentes que explicam a presença ou ausência da variável dependente (Anckar, 2008). Se a nossa investigação se sustentasse apenas no resultado dos estudos de caso do Reino Unido e dos Estados Unidos, estaríamos em condições de eleger esta última estratégia porque, efetivamente falamos de comparação entre dois países com estruturas políticas e culturais semelhantes, ambos recorrem à ciência comportamental como instrumento na construção de políticas públicas. Contudo, o fenómeno em análise – as unidades de *nudging* de cada país têm características de implementação distintas.

Para aplicar o MSSD é necessário escolher como objetos sistemas de pesquisa tão semelhantes quanto possível, exceto no que diz respeito ao fenómeno, os efeitos dos quais estamos interessados em avaliar. A razão para escolher sistemas que são semelhantes é a ambição de manter constantes tantas variáveis estranhas quanto possível (Bartolini, 1993, p.134, Sartori, 1991, p.250, Skocpol, 1984, p.379). Embora teoricamente robusto, o MSSD sofre de uma falha

prática séria: o número limitado de países comparáveis em que poderá ser possível manter constantes todos os fatores explicativos potenciais (Meckstroth, 1975, p. 134; Peters, 1998, pp. 38-39).

Uma aplicação mais flexível de um MSSD acontece quando escolhemos estudar países que parecem ser semelhantes em muitas características, mas onde o investigador nunca corresponde sistematicamente aos casos todas as variáveis de controlo relevantes. Se o MSSD for concebido desta última forma, na maioria dos casos, pode dizer-se que os estudos comparativos regionais implicitamente se aplicam ao MSSD (Anckar, 2008). Não podemos, no entanto, escapar às críticas de que qualquer modelo MSSD é suscetível de sofrer do problema de "muitas variáveis, pequeno número de casos" (Lijphart, 1971, p.685).

"O MSSD é particularmente útil em casos em que estamos interessados em variáveis a um nível sistémico. Projetos de sistemas similares requerem uma suposição *a priori* sobre o nível de sistemas sociais em que os fatores importantes operam. Uma vez formulado um *design* particular, as suposições sobre níveis alternativos de sistemas não podem ser consideradas" (Przeworski & Teune, 1970, p.36).

Quando fazemos uso do MSSD, escolhemos sistemas que diferem em relação à variável independente – neste caso, seria o modelo de implementação levado a cabo por cada unidade de *nudging* analisada - enquanto todas as variáveis concorrentes são mantidas constantes. A exigência de as restantes variáveis de controlo se manterem constantes poderia ser ultrapassada, como vimos, usando países que são geográfica e/ou culturalmente próximos uns dos outros (Anckar, 2008). O que acreditamos que é o caso: a comparação entre o Reino Unido e os Estados Unidos utilizando o método dos sistemas mais semelhantes permite identificar diferenças e semelhanças na política e no sistema político desses dois países. Por exemplo, o Reino Unido e os Estados Unidos são países democráticos com sistemas políticos multipartidários, mas com diferenças significativas em termos de estrutura política, cultura e história. No caso dos fenómenos em análise, poderemos identificar os fatores que diferem e que podem explicar a diferença de resultados, como as diferenças de recursos financeiros disponíveis, características culturais, entre outros.

Ao usar o MSSD, podemos identificar os fatores que são semelhantes em ambos os países e que podem explicar o sucesso ou o fracasso da implementação das políticas públicas com recurso à ciência comportamental. Tal abordagem ser-nos-á útil na identificação das melhores práticas, e na adaptação ao contexto de nosso país. Assim, desta análise comparativa entre as

unidades pioneiras, pretendemos aferir quais as condições necessárias à criação destas unidades de *nudging* no seio das administrações governamentais britânica e norte-americana, e que tipo de impactos tiveram no processo de conceção de políticas públicas.

Contudo, tomámos a decisão de acrescentar ao estudo aprofundado nas unidades de *nudging* governamental BIT UK e SBST, a análise de outras unidades de *nudging* de nível governamental a operar em contextos distintos. Consideramos que a investigação apenas poderá beneficiar com mais exemplos de experiências, fortalecendo o conhecimento sobre os fatores que poderão ser críticos para a construção bem-sucedida de uma unidade de *nudging* governamental.

Tomada esta decisão, deixámos de poder acomodar totalmente a nossa abordagem comparativa ao método MSSD. Encontrámos conforto numa terceira via, que servirá complementarmente: a análise de casos selecionados, também utilizada no método comparativo e que envolve a comparação de um pequeno número de casos para examinar padrões e tendências de um determinado fenómeno (George e Bennett, 2005).

A análise de casos selecionados pode ser útil para explorar casos multifacetados em que a comparação de um grande número de casos seria difícil ou impraticável. Pode, contudo, ser usada para desenvolver teorias e hipóteses sobre um determinado fenómeno político (Ibid).

John Gerring, que é um dos defensores da análise de casos selecionados como metodologia da análise comparativa, alerta para a importância da fase da seleção dos casos para garantir a confiabilidade e validade dos resultados de pesquisa, defendendo a necessidade de consciencialização de que é necessário rigor na seleção e na análise dos dados, para mitigar enviesamentos e robustecer a validade dos resultados (Gerring, 2014).

Tendo estas limitações em consideração, e perseguindo o desiderato de fortificar metodologicamente esta investigação, optámos por combinar duas técnicas de recolha de dados da análise de casos selecionados. Por um lado, a entrevista com especialistas, que permite obter informações adicionais sobre o fenómeno em estudo a partir do testemunho de pessoas com conhecimento especializado ou experiência relevante na área em questão. Pressupondo que os especialistas podem fornecer informações valiosas sobre o contexto do fenómeno, as causas e consequências, bem como as implicações políticas e sociais. Por outro lado, a pesquisa documental, que envolve a recolha e análise de documentos relevantes para o fenómeno em estudo, como relatórios, estatísticas, artigos científicos, entre outros, documentos que também

podem fornecer informações valiosas sobre o fenómeno em estudo, mas acrescido de um enquadramento contextual valioso sobre a experiência dos indivíduos envolvidos (Ibid).

5.2. Desenho da pesquisa

A noção de que a experiência social é multidimensional e que envolve níveis micro e macro da realidade, tem obrigado a investigação em ciências sociais a procurar mecanismos que a tornem mais robusta, não se limitando à compreensão de fenómenos ao longo de uma dimensão (Maon, 2006; Morin, 2003). Assim, apresentamos graficamente o desenho de pesquisa que sustenta esta investigação.

Figura 7. Apresentação gráfica do desenho de pesquisa implementado

Optámos, como anunciado previamente, por utilizar o método comparativo nos estudos de caso, que consiste em investigar os dois casos e explicá-los, identificando as suas semelhanças e diferenças (Fachin, 2001), tendo como variável dependente a localização. Estados Unidos e Reino Unido não são idênticos, o que poderia ser um obstáculo à aplicação deste método qualitativo dos estudos de caso, contudo, existe uma exceção para colmatar a exigência da variável dependente se manter constante, como vimos, que é a de usar países que são geográfica e/ou culturalmente próximos uns dos outros (Anckar, 2008).

Assumimos como definição de técnica "um instrumento de trabalho que viabiliza a realização de uma pesquisa" que, através da execução do conjunto de operações de um método, permite confrontar o corpo de hipóteses com a informação colhida na amostra (Pardal e Correia, 1995, p. 48). Temos como técnicas de recolha de dados na investigação social a observação, o questionário, a entrevista, as escalas de atitudes e opiniões, a análise de conteúdo, a pesquisa e análise documental e a semântica diferencial. Para a recolha de dados desta investigação são utilizadas a técnica qualitativa da entrevista semiestruturada a especialistas envolvidos na criação das unidades *nudging* em diferentes países, assim como a pesquisa documental e a análise qualitativa dos relatórios das unidades de *nudging* existentes.

Quer a BIT quer a SBST estão amplamente documentadas e existe facilidade no acesso ao testemunho publicado dos intervenientes. No caso da unidade SBST, criada por Barack Obama e entorpecida por Donald Trump, existem relatórios anuais dos dois anos em funções deste gabinete, bem como obra publicada com testemunho dos principais envolvidos na sua criação. No caso da unidade de *nudging* criada por David Cameron em 2010, sobreviveu ao seu mandato e continua, até hoje, a constituir uma referência para o governo britânico, apesar de se tratar de uma unidade sediada externamente. Para salvaguarda da credibilidade da investigação, consideraremos um corte no tempo, e faremos a análise das motivações que levaram à criação da unidade britânica, bem como os resultados obtidos até à data em que foi praticamente anulada a atividade desta unidade de Obama, ou seja, 2017.

No que concerne os casos selecionados de unidades de *nudging* de nível governamental de outros países, recorreremos a entrevistas a especialistas, representantes de instituições internacionais neutras, como o Banco Mundial ou a Comissão Europeia, que desenvolveram várias análises comparativas entre diferentes unidades de *nudging* de nível governamental, existentes em vários países do mundo.

Quando se retirarem todas as conclusões sobre os casos selecionados, as unidades pioneiras e algumas posteriormente criadas) e as entrevistas, estarão criadas as condições de base para estruturar a matriz para a criação e implementação de uma estrutura de *nudging* em Portugal, avaliando a predisposição para a criação desta unidade, nos moldes que lhes forem apresentados (concebidos estruturalmente à imagem de modelos homólogos, sobretudo os modelos britânico e norte-americano). Os atores cuja participação será relevante para esta investigação decorrem da fase metodológica anterior e dos estudos de caso analisados.

Para além dos intervenientes e potenciais intervenientes das unidades de *nudging*, será sempre considerado o contraditório, com vista à obtenção de uma visão neutral e uma investigação não enviesada. Tendo conhecimento da existência de correntes céticas em relação à aplicação do *nudging*, é tão importante demonstrar a visão dos especialistas que defendam o paternalismo libertário e a aplicação do *nudging*, tanto quanto a dos que colocam obstáculos éticos e de transparência, entre outros, a esta teoria. Assim, é nossa ambição que aqui sejam explanados os diferentes contributos úteis para o tratamento do tema na discussão da comunidade científica, nacional e internacionalmente.

5.3. Procedimentos de tratamento e análise de dados

Conforme demonstrado graficamente no desenho de pesquisa, esta investigação divide-se na aplicação de duas técnicas. Na primeira fase, é feita a análise comparativa de dois estudos de caso – BIT UK e SBST EUA – de forma a poder extrair informação válida sobre os requisitos para a criação de uma unidade de *nudging*. Com base em pesquisa documental, análise de conteúdo e testemunhos de especialistas (publicados), recorremos ao método comparativo The Most Similar System Design (MSSD), onde iremos identificar as diferenças e semelhanças das unidades de *nudging* dos dois países (que consistem na variável independente).

Para apresentar os resultados deste estudo comparativo, descrevemos detalhadamente as unidades de *nudging* do Reino Unido e dos Estados Unidos, as suas políticas e estratégias, o contexto em que operam e outras variáveis relevantes.

Ao apresentar os resultados de um estudo de caso que utiliza o método MSSD, é importante fornecer uma explicação clara do método utilizado e dos resultados obtidos, de forma a contribuir para um bom entendimento das conclusões do estudo e avaliar a validade e a relevância dos resultados.

Na segunda fase, à luz da fenomenologia, faremos a análise de casos selecionados com base em pesquisa documental, análise de conteúdo, opinião publicada e entrevistas semiestruturadas com especialistas identificados. Justificaremos a seleção de cada especialista e retiraremos as conclusões, enquadradas no contexto dessa seleção.

Da análise e tratamento destes dados, evoluímos para a construção de uma matriz teórica para a criação de uma unidade de *nudge*, de nível governamental, em Portugal. Recorreremos, nesta fase, novamente à entrevista com especialistas, neste caso, dois ex-decisores políticos que exerceram funções em governos constitucionais nacionais recentes, e que lideraram tutelas em

que acreditamos que se enquadraria o embrião de uma unidade de *nugding* governamental, em Portugal.

A análise e tratamento da informação e das respostas recolhidas permitem-nos retirar as conclusões que dão resposta à pergunta de partida desta tese, bem como responder às subperguntas derivadas. Podem ainda deduzir-se desta fase algumas linhas de investigação futuras.

Retendo-se o nosso objetivo no contributo teórico para a criação de uma unidade de *nudging* em Portugal, remetemos para linha de investigação futura o apuramento das conclusões relativas a uma implementação efetiva da matriz teórica criada, bem como a aferição dos seus resultados e impactos, enquanto instrumento de política pública.

Os procedimentos de tratamento e análise de dados em abordagens qualitativas, como entrevistas e pesquisa documental, diferem um pouco dos procedimentos utilizados em abordagens quantitativas, que envolvem análise estatística, porque os dados coletados são em forma de texto, narrativas, transcrições de entrevistas ou documentos escritos, e a análise concentra-se na compreensão e interpretação do significado subjacente aos dados (Creswell, 2013). Nesta investigação, iremos adotar como procedimento a transcrição das entrevistas bem como a sua tradução (nos casos em que se aplica), para facilitar a análise. As duas etapas obrigam a precisão e rigor para garantir a confiabilidade dos dados transcritos. No caso da transcrição de áudio para texto, será realizada em relação a duas entrevistas que foram realizadas via Zoom, com gravação consentida pelos entrevistados. No caso das restantes duas entrevistas semiestruturadas com especialistas, e duas entrevistas semietsruturadas com ex-decisoresn políticos, foram respondidas via e-mail, sendo que apenas três delas estão em português (língua nativa dos entrevistados). Outras duas serão traduzidas pela investigadora da língua em que foram respondidas (inglês) para português.

Em todos os casos, as entrevistas serão integralmente disponibilizadas em anexo, em língua portuguesa, constando desses documentos o conteúdo completo e fiel partilhado, sem adições, correções, omissões ou interpretações, como prática ética para garantir o rigor da investigação (Riessman, 2008), bem como para assegurar que os excertos e referências citados durante a investigação são passíveis de ser conhecidos no exato contexto em que foram proferidos.

Tratando-se de entrevistas com especialistas e ex-decisores políticos, não se verificará a necessidade de proteger a sua privacidade, anonimizar os dados ou manter confidencial a participação. Estas regras foram acordadas previamente com os entrevistados.

Na análise qualitativa de documentos, serão sempre identificadas as fontes e registados os procedimentos realizados bem como os resultados obtidos, de forma a facilitar a replicação e a revisão científica do estudo, como contributo para futuras investigações.

Capítulo 6. Influência das ciências comportamentais na formulação de políticas públicas

No decorrer desta investigação, fomos acompanhando o desenvolvimento científico sobre a temática das ciências comportamentais como suporte da tomada de decisão política e fomos constatando, com a evolução nas investigações, que, apesar de as unidades de *nudging* de nível governamental manterem essa designação, os investigadores e economistas comportamentais tendem a analisar "para além do *nudge*".

Como explicou Zeina Afif, em troca de comunicações no âmbito desta investigação, o trabalho de muitas unidades governamentais, incluindo organizações internacionais como o Banco Mundial (onde a autora coordena o departamento de Ciência Comportamental) utiliza a ciência comportamental num âmbito mais vasto do que apenas o *nudging*. É utilizado numa fase de diagnóstico comportamental, onde se pretende identificar todos os problemas de uma política ou de um programa já existente, que podem ser de natureza psicológica, social, mas também estrutural e processual. Após o diagnóstico, são propostas, na maioria das vezes, reformulações profundas de programas e serviços, que contemplam intervenções de *nudging*, mas vão além dessas intervenções, recorrendo à ciência comportamental. Segundo Afif, o foco do *nudging* está no utilizador final, enquanto a utilização da ciência comportamental na política pública pode levar a mudanças na prestação do serviço ou na conceção da política e, por vezes, a mudanças nos comportamentos do próprio decisor ou *designer* da política.

Contudo, as unidades e equipas continuam, muitas vezes, a designar-se como unidades de *nudging*, provavelmente devido ao mediatismo que Richard Thaler e o seu Nobel da Economia acabaram por dar ao conceito.

Mais à frente, exploraremos de forma mais aprofundada as várias abordagens ao desenho de políticas públicas que os autores identificam. Por exemplo, em 2014, Whitehead e a sua equipa elaboraram o relatório *Nudging all over the World, Assessing the Impacts of the Behavioural Sciences on Public Policy*, que fornece uma visão global da influência emergente das ciências comportamentais, incluindo as práticas de *nudging*, na conceção e implementação de políticas públicas. Este é o primeiro levantamento global sistemático que inclui iniciativas de políticas públicas em 196 países. Os autores concluem que as iniciativas de ciências comportamentais, que acabam por classificar indistintamente de "tipo *nudge*" estendem-se a 70% dos países analisados (Whitehead, et. Al., 2014).

Conhecem-se outros estudos de carácter abrangente que consideram a influência das ciências comportamentais no processo de formulação de políticas públicas a nível global.

Behavioural Insights for Public Policy: Concepts and Cases, editado por Varun Gauri e Michael Woolcock, em 2019, é um dos exemplos de investigações que apresentam uma visão geral da aplicação de ciências comportamentais na formulação de políticas públicas em todo o mundo. Este relatório apresenta casos de estudo de diferentes países, em que os governos recorreram ao *nudging* para projetar políticas públicas mais eficazes, que visam incentivar as pessoas a tomar decisões que beneficiem tanto a si mesmas quanto a sociedade como um todo.

Nesta obra, é sublinhada a formulação de políticas públicas sustentada num modelo de *evidence based policy-making*, sendo, por isso, fundamental fomentar a colaboração entre governos e investigadores para o desenvolvimento de respostas políticas. É também reforçada a necessidade de avaliação rigorosa para determinar a eficácia dessas políticas (Gauri e Woolcock, 2019).

Da análise comparativa que os autores realizam sobre a influência das evidências das ciências comportamentais no processo de formulação de políticas públicas em vários países do mundo, Gauri e Woolcock elencam um conjunto de conclusões que poderão ser úteis no âmbito desta investigação, sinalizando alguns daqueles que poderão vir a ser identificados como possíveis fatores críticos de sucesso.

Os autores concluem, por exemplo, que a teoria comportamental pode ser usada para informar a formulação de políticas públicas mais eficazes, que levem em consideração as limitações cognitivas e comportamentais dos cidadãos. Determinam também que a colaboração entre governos e investigadores é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências, desde que sejam adaptadas às necessidades e aos contextos locais. Defendem ainda que a experimentação aleatória é uma ferramenta valiosa para avaliar a eficácia das políticas comportamentais, permitindo que os governos avaliem diferentes abordagens e ajustem as suas políticas com base nos resultados. E, finalmente, concluem que a avaliação rigorosa não pode ser dispensada, se o objetivo for determinar a eficácia das políticas comportamentais e justificar as suas opções e investimento associados (Gauri e Woolcock, 2019).

6.1. Experiências de unidades de *nudging* governamentais

O *Behavioural Insights Applied to Policy - Country Overviews 2016* é um relatório produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que apresenta uma visão geral da aplicação de ferramentas das ciências comportamentais em políticas

públicas em diferentes países, destacando exemplos de como a abordagem tem sido usada em áreas como a saúde, as finanças, o meio ambiente e a justiça.

O objetivo do relatório é mostrar como as ciências comportamentais podem ajudar os governos a projetar políticas mais eficazes e eficientes, que levem em consideração a forma como as pessoas tomam decisões na prática. O documento apresenta alguns exemplos de utilização desta abordagem, a nível governamental, com propósitos distintos como aumentar a adesão a programas de saúde e prevenção de doenças; melhorar o cumprimento das obrigações fiscais; reduzir o desperdício de recursos naturais, como energia e água; facilitar a tomada de decisões financeiras mais informadas; ou melhorar a eficácia do sistema judicial.

O trabalho foi produzido pela Divisão de Política Regulatória e de Reforma do Governo da OCDE, em colaboração com a Unidade de Ciências Comportamentais da OCDE, e envolveu a monitorização e avaliação da aplicação de contributos das ciências comportamentais em políticas públicas em diferentes países membros da OCDE.

Como resultado apresenta uma visão geral das práticas e tendências de aplicação de perceções comportamentais em políticas públicas em diferentes países membros da OCDE, mas não se aprofunda em casos específicos. É, antes, uma compilação de estudos de caso apresentados pelos países membros da OCDE que foram identificados como boas práticas de utilização de ciências comportamentais, entre eles, Austrália, Canadá, Chile, Dinamarca, França, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Países Baixos, Espanha e Noruega, para além do Reino Unido e dos Estados Unidos, considerados países pioneiros no recurso a esta abordagem como suporte da formulação de políticas públicas.

Este relatório da OCDE apresenta ainda alguns exemplos de iniciativas realizadas em Portugal, ainda que não apresente resultados das aplicações. Mas enumera estratégias utilizadas com recurso às ciências comportamentais no âmbito das políticas públicas. Por exemplo, o Ministério da Saúde português usou evidências comportamentais para projetar uma intervenção com vista a aumentar a adesão aos exames de rastreio do cancro de colo do útero e da mama. A intervenção incluiu o uso de lembretes personalizados e informações simplificadas sobre os benefícios dos exames de rastreio.

Apesar de o relatório *Behavioural Insights Applied to Policy - Country Overviews 2016* não mencionar resultados quantitativos deste programa, apenas afirmando que "obteve resultados positivos" (OCDE, 2016), estudos posteriores (Araujo et. Al, 2017; Costa e Ferreira-da-Silva, 2019) revelaram que a intervenção na promoção do rastreio do cancro de colo do útero e da

mama impactou 2.415 mulheres portuguesas, e que a intervenção aumentou significativamente a adesão aos exames de rastreio, com uma proporção maior de mulheres que receberam os lembretes personalizados e informações simplificadas fazendo o exame em comparação com o grupo de controlo: a intervenção baseada em evidências comportamentais, que recorreu a ferramentas de *nudging*, gerou uma taxa de participação de 67,4% entre as mulheres que receberam a intervenção, em comparação com 60,8% no grupo de controlo.

Outra dos exemplos portugueses citados no relatório da OCDE é o Programa de Educação Financeira, lançado pelo Banco de Portugal, baseado em evidências comportamentais para ajudar os consumidores a tomar decisões financeiras mais informadas. O programa incluiu o uso de simulações e jogos para ajudar os consumidores a entender melhor os produtos financeiros e as consequências das suas decisões[28].

No relatório, destaca-se ainda o compromisso do governo português em incorporar perceções comportamentais na elaboração de políticas públicas, citando a criação do Laboratório de Experimentação e Análise Comportamental em Portugal (LEAP), que visa contribuir para aplicação de evidências comportamentais em políticas públicas em todo o país. Contudo, o LEAP é uma unidade externa ao governo: trata-se de uma iniciativa da NOVA School of Business and Economics que tem como objetivo promover a investigação e a aplicação de evidências comportamentais em diferentes áreas. Segundo o relatório, é composto por uma equipa de investigadores que trabalham em projetos de investigação em áreas como finanças, marketing, saúde e meio ambiente. O laboratório utiliza métodos experimentais para testar hipóteses sobre o comportamento humano em diferentes contextos e para avaliar a eficácia de intervenções comportamentais. Também não existe informação pública sobre a atividade vigente desta unidade.

Como referimos no ponto anterior, *Nudging all over the World: Assessing the Global Impact of the Behavioural Sciences on Public Policies* é outro exemplo de um estudo publicado em 2014 pelo Global Policy Journal, que avalia o impacto global das ciências comportamentais na elaboração e implementação de políticas públicas. Coordenado pelo Professor Mark Whitehead, do Departamento de Geografia e Ciências da Terra da Aberystwyth University, conta ainda com a colaboração dos investigadores Rhys Jones, Rachel Howell, Rachel Lilley e Jessica Pykett.

[28] Não foi realizada avaliação de impacto deste programa, pelo que não existem referências nacionais ou internacionais sobre os resultados alcançados.

Neste relatório são consideradas iniciativas de políticas públicas de 196 países. Os resultados são passíveis de surpreender os decisores políticos que, não associando as suas decisões à influência das ciências comportamentais, poderão acabar por concluir que uma grande parte das medidas que implementaram tiveram, na realidade, essa origem (Whitehead et. al, 2014).

O estudo examina a adoção de técnicas de *nudging* em diferentes contextos, desde políticas de saúde e segurança até políticas de meio ambiente e economia. Entre os países analisados, estão a Alemanha, Suécia, Israel, México e Canadá, com exemplos de aplicação de técnicas de *nudging* em políticas públicas numa grande variedade de contextos.

Na Alemanha, é referido o "Pedelec", um programa desenvolvido na cidade de Hamburgo, que consistia na oferta de bicicletas elétricas aos funcionários do governo que se comprometessem a usar a bicicleta em vez do carro para ir ao trabalho. Um estudo de impacto posterior demonstrou que a adesão ao programa resultou numa redução de 10% no uso de carros para o trabalho e um aumento de 19% o uso de bicicletas elétricas. Além disso, os participantes relataram um aumento significativo em sua atividade física, o que melhorou a sua saúde e bem-estar (Schroeder et al.,2017).

Da Suécia, foi referido o exemplo de uma iniciativa de uma empresa pública de transportes implementada para incentivar os motoristas a respeitar os limites de velocidade nas estradas. Foram criadas faixas sonoras que faziam ruído quando os motoristas excediam o limite de velocidade, alertando-os para reduzir a velocidade. De acordo com um estudo publicado em 2015 pelo National Bureau of Economic Research, esta intervenção levou a uma redução de 22% no número de motoristas que excedem o limite de velocidade em comparação com áreas onde essas faixas não foram implementadas. O mesmo estudo de impacto demonstrou que a redução de velocidade resultante das faixas sonoras levou a uma redução na incidência de acidentes e lesões nas estradas onde as faixas foram implementadas[29] (Gneezy et. Al, 2015).

Em Israel, o governo usou o *nudging* para aumentar o número de doadores de sangue. A intervenção consistiu em mudar a redação do formulário de doação para enfatizar o papel social dos doadores, sublinhado que as doações de sangue salvam vidas e são um ato de solidariedade com a comunidade. De acordo com um estudo de impacto realizado pelo Ministério da Saúde de Israel, a mudança na redação do formulário de doação de sangue resultou num aumento de 30% no número de doações de sangue em comparação com o grupo de controlo que recebeu o formulário original. A mudança no texto do formulário não afetou apenas a taxa de doação, mas

[29] O estudo não quantifica essa redução. Apenas a qualifica como "significativa".

também aumentou o número de doações repetidas, demonstrando um impacto duradouro do *nudge* (Arad, et. At., 2013).

O *Nudging all over the World: Assessing the Global Impact of the Behavioural Sciences on Public Policies* identifica também o caso do governo mexicano que implementou uma campanha de *nudging* para incentivar os cidadãos a reduzir o consumo de sal. A intervenção consistiu em sinalizar, com etiquetas, os alimentos processados que continham muito sal, incentivando as pessoas a escolher opções com menos sal. Segundo um estudo realizado pelo Instituto Nacional de Saúde Pública do México em 2015, a campanha resultou numa redução média de 0,67 gramas de sódio por 100 gramas de alimento nos produtos alimentares que receberam a etiqueta de advertência, o que representa uma redução de aproximadamente 6,7% no teor de sal desses produtos. Além disso, o estudo de impacto relata que a campanha foi eficaz no aumento da consciencialização sobre o consumo excessivo de sal e os riscos associados à saúde (Sánchez-Tejeda et. Al, 2015).

Finalmente, a intervenção canadiana que mereceu destaque no estudo coordenado por Whitehead foi realizada pela Behavioral Economics Team of the Australian Government (BETA) em colaboração com a Behavioural Insights Team (BIT) do Reino Unido, e consistiu na utilização de *nudging* para incentivar as pessoas a economizar água. Através da instalação de medidores de água inteligentes numa amostra de residências e dotando os moradores dessas casas do *feedback* sobre o seu consumo de água, incentivando-os a economizar, registou-se uma redução de 4,5% no consumo de água por residência em comparação com o ano anterior. Em termos globais, o programa resultou numa economia de 42 milhões de litros de água durante um verão (Stoker e Cairney, 2015; Behavioral Economics Team of the Australian Government e Behavioural Insights Team, 2015).

O estudo *Nudging all over the World* deu um importante contributo para o entendimento do uso das ciências comportamentais na formulação de políticas públicas, bem como para a avaliação dos efeitos dessas políticas no comportamento humano e na sociedade em geral. Os resultados mostram que as técnicas de *nudging* têm sido cada vez mais utilizadas em políticas públicas em todo o mundo, com uma grande variedade de intervenções comportamentais sendo implementadas em diferentes contextos. No entanto, o estudo também apontou para a necessidade de uma maior avaliação e transparência na implementação dessas políticas, bem como para a necessidade de considerar questões éticas e de privacidade na utilização dessas técnicas (Whitehead & al., 2014).

Em 196 países analisados, as ciências comportamentais têm influência na formulação de políticas públicas, afetando, assim, 70% dos países em todo o mundo. (Ibid). Tal facto, permite sustentar que o reconhecimento da aplicação do *nudging* como modelo de *evidence based policy-making* não é proporcional à sua efetiva aplicação.

Em parte, isso acontece pelo facto de existirem múltiplas abordagens comportamentais no desenho das políticas públicas que misturam vários conceitos e que, conforme concluiu o relatório, são *nudges*, ainda que na sua formulação lhes atribuam outra designação. Esta conclusão sustenta-se em quatro pressupostos: 1) todas as abordagens são ciências ou filosofias de comportamento; 2) todas sugerem que o comportamento humano não é apenas o produto da tomada de decisão individual autónoma; 3) todas reconhecem o papel das normas sociais e culturais (por mais racionais ou irracionais que sejam) em influenciar o comportamento humano; 4) todas reconhecem a função que os ambientes circundantes e arquiteturas de escolha desempenham na modelação de condutas (Whitehead & al., 2014, p. 14).

Figura 8. Lista de abordagens associadas ao desenho de políticas públicas que os autores consideraram *nudge*

Legenda: A cor vai ficando mais matizada à medida que as ocorrências diminuem.
Fonte: *Nudging* all over the World: Assessing the Global Impact of the Behavioural Sciences on Public Policy.

Entre as várias áreas em que o *nudging* é mais aplicado na formulação de políticas públicas, o estudo revela primazia para o pagamento de impostos, o incentivo à poupança, a promoção de hábitos de vida saudáveis, a prevenção da violência em escolas, a poupança do consumo de energia, o aumento de doações de órgãos e o empoderamento de jovens, sobretudo no que toca à participação cívica (Whitehead & al., 2014).

Uma primeira explicação pode estar relacionada com o facto de o desenvolvimento das teorias em torno do *nudging* e da adoção de ciências comportamentais na esfera política terem acontecido nas universidades de língua oficial inglesa, fruto da obra de Richard Thaler e Cass Sunstein. Ambos estiveram na origem prática da adoção de modelos de e*vidence based policy-making* no Reino Unido e nos EUA, respetivamente.

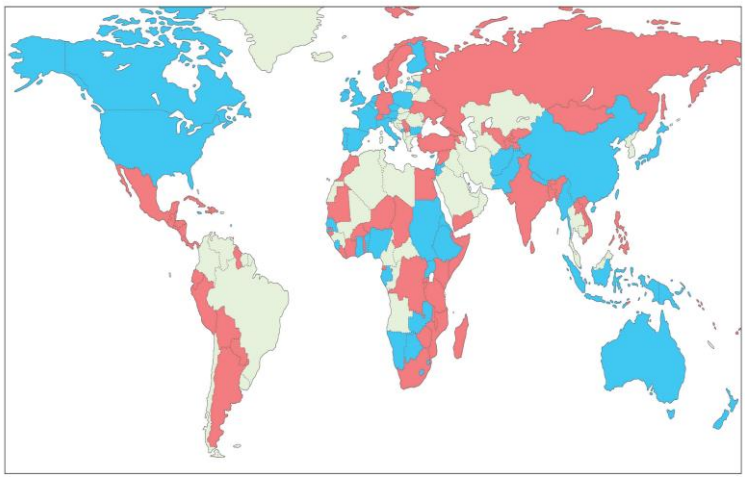
Outra explicação, segundo avança Whitehead e a sua equipa, pode estar relacionada com a disseminação dessas políticas estar associada às culturas políticas dos países e à forma como

exercem o seu "paternalismo brando"[30]. Tal assunção teria acolhimento em países ocidentais com regimes democráticos, como é o caso da França, Países Baixos ou Bélgica, mas não serve à China, por exemplo, um país autoritário onde o *nudging* também é utilizado[31], nem a Singapura, um dos países líderes na utilização das ciências comportamentais como base da formulação de políticas públicas.

As primeiras unidades governamentais de *nudging* começaram a ser criadas na década de 2010, consistindo em *task forces* de apoio direto à decisão governamental, compostas por psicólogos, economistas comportamentais, antropologistas, juristas e analistas políticos, cuja missão era dotar os decisores de evidência e sugerir intervenções políticas concretas, com previsão de públicos-alvo e metas a atingir.

A primeira equipa a ser criada foi a Behavioural Insight Team (BIT), em 2010, no seio da administração de David Cameron, que contou com a consultoria de Richard Thaler para a sua constituição. David Halpern foi o fundador e contínua a liderar a unidade, mesmo depois de a BIT se ter tornado externa ao governo, passando a tê-lo como principal cliente, mas estendendo a sua ação a outras empresas e sediando-se em outros países.

Figura 9. Estados independentes que utilizaram as ciências comportamentais como ferramenta de apoio à formulação de políticas públicas tomadas ao nível central (azul) e Estados que utilizaram políticas do tipo *nudge* de forma "ad hoc" (vermelho)



Fonte: *Nudging* all over the World: Assessing the Global Impact of the behavioural sciences on public policies Report (2014:26)

[30] Adjetivo que Richard Thaler utiliza para descrever o tipo de paternalismo libertário que considera que os *nudges* consubstanciam.
[31] A China utiliza o *nudging* para o desenvolvimento de programas de prevenção contra o HIV

Com a mesma abordagem da BIT, em 2014, a administração de Barack Obama fundou a Social and Behavioral Sciences Team (SBST), sob a égide de Cass Sunstein, que já trabalhava com o presidente dos Estados Unidos da América, e foi o responsável pela sensibilização de Barack Obama para a importância das ciências comportamentais na ação política.

A BIT do Reino Unido, sendo pioneira, acabou por dar suporte ao nascimento de outras equipas de ciências comportamentais noutras geografias, como Alemanha, Israel, Países Baixos, Dinamarca, Austrália e Nova Zelândia.

Perante a sempre constante pergunta sobre o que é preciso para que uma unidade de *nudging* seja criada e efetivamente tenha sucesso, David Halpern acabou por criar a mnemónica "APPLES", que reúne os pré-requisitos necessários, numa abordagem mais simplista: Administração, Política, Pessoas, Localização, Experimentação e Bolsa de estudos [32]. Apresentou-a a 21 e 22 de outubro de 2014, numa conferência organizada pelo *Behavioral Insights Group* da Universidade de Harvard dedicada ao tema "*Lessons from the front lines of global policy"*. Desde esse momento, a mnemónica foi cunhada por Halpern e adotada como manual pela BIT UK e associadas.

Desconstruindo os requisitos, Halpern considera que é essencial que uma unidade de *nudging* tenha, no seu seio, pessoas que compreendam como funciona a máquina do governo. Quer estejam dentro da estrutura, ou fora dela, tem de haver na equipa quem conheça como funcionam procedimentalmente as operações, ou seja, quem provenha de lá. Segundo Halpern, não há literatura que substitua o *know how* de quem efetivamente trabalhou no gabinete da tomada decisão.

Igualmente essencial é que exista apoio político de alto nível, para que seja possível influenciar e implementar as decisões. No caso da BIT UK, David Halpern recorda que houve sempre um envolvimento muito próximo do Chefe de gabinete e do Primeiro-ministro no desenvolvimento do trabalho da equipa.

As "Pessoas" são o que Halpern considerou serem a lição mais importante, porque podem consistir igualmente no maior obstáculo ao sucesso de uma unidade. É fundamental que a equipa seja criada de acordo com as necessidades identificadas e que esse recrutamento seja feito por quem coordena a equipa. Não devem ser assim bem-vindas sugestões externas de contratações, porque o cumprimento dos objetivos desta equipa depende de quem a compõe.

[32] *Scholarship*

Este tipo de gabinetes não pode servir para alocar "boys" cuja contratação não seja suscitada por mérito ou conveniência profissional (Halpern, 2015).

A localização pode parecer um capricho ou um requisito somenos relevante, contudo Halpern alega que estar fisicamente perto dos patrocinadores políticos é "simbolicamente importante e ajuda a cimentar laços" (idem).

Na ciência, é frequente testar e falhar e a evidência decorre, na maioria das vezes, do processo de tentativa-erro. As políticas do *tipo nudge*, apesar de sustentadas em evidência, são baseadas nessa abordagem, prevendo que é necessária a experimentação. Esta cultura de teste, que nem sempre é possível por limitações de tempo e de recursos, permite aperfeiçoar medidas, bem como demonstrar eficácia.

Finalmente, Halpern defende que é estratégico manter a ligação permanente à academia, tal como tem com a administração. Porque é da academia que provém a literatura da ciência comportamental e o conhecimento, em mutação constante, e que é a base do que as unidades de *nudging* fazem. É muito favorável à criação de uma nova unidade conseguir ter espaço para realizar ensaios clínicos em contexto académico, especializado e metodologicamente rigoroso, para prover a decisão política da evidência de que necessita (Idem).

6.2. O caso da Behavioural Insights Team (BIT) do Reino Unido

A vitória de Tony Blair, em 1997, pôs fim aos mandatos Margaret Tatcher, considerados de conservadorismo puro, e deu origem a um novo espaço político que juntou, num mesmo plano, elementos do liberalismo e socialismo, criando a oportunidade certa para apresentar abordagens inovadoras na formulação de políticas públicas. Entre 1997 e 2007, sobre a égide do *New Labour*, cresceu a tendência de usar o poder político para influenciar o comportamento humano, de forma individual e coletiva. Já no novo milénio, Tony Blair criou uma Unidade de Estratégia (SU), que fundia, em si mesma, a Unidade de Desempenho e Inovação (PIU) e a Unidade Estratégica de Futuro do primeiro-ministro (FSU). A missão era dotar o governo de uma visão global sobre as principais oportunidades e desafios estratégicos para o Reino Unido, considerando os diferentes setores, e criar oportunidades de cooperação entre as várias áreas setoriais para o desenvolvimento de estratégias inovadoras e transversais. Essencialmente, a SU fornecia aconselhamento estratégico e apoio à decisão do Primeiro-ministro. Nos primeiros meses, o foco foi em dois grandes temas - a reforma do serviço público e o futuro económico do país – tendo sido promovidos projetos nas áreas de emprego, natalidade, saúde, juventude e

pobreza. Esta unidade, que tinha como analista principal David Halpern, o fundador da Behavioural Insights Team anos mais tarde, foi considerada o embrião da BIT UK.

Num artigo da Unidade de Estratégia de 2004[33] dedicado à reflexão sobre a responsabilidade de cada indivíduo na mudança de comportamento e de que forma a posse desse conhecimento poderia contribuir para maior eficácia na implementação de políticas públicas, os autores argumentam que os tradicionais instrumentos de política pública, como as leis, regulamentos, impostos, subsídios e taxas, têm uma eficácia limitada em algumas áreas. Defendem que a participação dos cidadãos no processo político é coadjuvante ao melhor funcionamento dos serviços públicos, pelo que aconselham aquilo que vêm a determinar como coprodução: o estabelecimento de parcerias entre os cidadãos e o governo para promover o envolvimento e participação dos mesmos nas iniciativas públicas (Prime Minister Strategy Unit, 2004, p. 4). Neste artigo, os autores sugerem ainda que é mais eficiente, a longo prazo, adotar uma estratégia de intervenção *a priori*, que passe pela mudança do comportamento das pessoas, do que fazer intervenções *a posteriori*, com o objetivo de forçar a correção de atitudes. Deve ser assumida pelos formuladores de políticas a necessidade de estabelecer equilíbrios de responsabilidades entre os cidadãos e o Estado. Assim, quanto mais responsabilidades estiverem do lado dos cidadãos, maior probabilidade existe de que as iniciativas sejam bem-sucedidas. Tal circunstância, defendem os autores, não enfraquece o poder do Estado. Pelo contrário, engrandece-o ao torná-lo num ativo de empoderamento dos indivíduos, contribuindo para a sua emancipação e maior participação cívica (Ibid, p.62). Para além das vantagens óbvias na eficácia das medidas, Halpern e os restantes contribuidores da Unidade de Estratégia argumentam sobre uma das mais importantes vantagens das intervenções baseadas no comportamento: têm um custo muito mais reduzido do que as intervenções convencionais.

São elencadas várias teorias de mudança de comportamento, que variam em função da sua amplitude e raio de ação. Podem ser de nível individual, interpessoal e comunitário (Ibid, p. 17). Os seres humanos vivem num ecossistema onde recebem influências de várias origens. "Das instituições, da família, de ambientes culturais, das normas e de pressões de seleção" (Ibid, p. 28). Estes vieses individuais e forças societais têm de ser considerados pelos formuladores de políticas, bem como a reação dos indivíduos à condicionalidade, que pode ser testada com

[33] Prime Minister Strategy Unit - "Personal Responsibility and Changing Behaviour: the of knowledge and its implications for public policy", de autoria de David Halpern, Clive Bates, Geoff Mulgan, Stephen Aldridge, Greg Beales e Adam Heathfield – https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+/http:/www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/pr2.pdf

utilização de recompensas e punições associadas ao seu comportamento. Assim, ainda que seja necessário avaliar a disposição dos indivíduos, é redutor atribuir-lhe a causa de todos os erros. Segundo os autores, há uma relevância incontornável do ambiente, que permite determinar explicações situacionais. Daí que "a política elaborada em torno de uma compreensão mais realista de como as pessoas realmente fazem escolhas e se envolvem na sociedade deve levar a políticas mais eficazes, mas também permitir que os cidadãos se sintam mais no controlo das suas próprias vidas" (Ibid, p. 68). Esta é a materialização de uma visão da "Terceira Via" do cenário político, de que Tony Blair foi um dos principais defensores, focada na importância do bem-estar social e na autonomia individual.

Esta visão defende um governo ativo, cujo papel é redefinido. Em vez de se resumir à oferta de serviços públicos, desenvolve políticas de incentivo ao trabalho, tentando retirar as pessoas da dependência dos sistemas de previdência. Sustentada num sistema de valores de centro-esquerda, "a Terceira Via oferece um antídoto para os valores individualistas da Nova Direita" (Martell, 2004, p. 5). Defende o envolvimento da comunidade na tomada de decisão, com a promoção da inclusão, em oposição à Nova Direita que "argumenta que o mercado deve resolver os problemas daqueles que foram excluídos" (Ibid, p. 6). A "Terceira Via" defende que o Estado tem de intervir para garantir oportunidades para todos, quer através da educação, quer da promoção do bem-estar. A justiça social e a eficiência económica não são vistas como ambições conflituantes. Para a "Terceira Via", ambas podem existir e até entreajudar-se.

Esta não é uma doutrina consensual e a orientação da "Terceira Via" à Esquerda ou à Direita mantém-se em discussão viva. Tanta como a que existe em redor de esta ser uma boa estratégia de governação ou, pelo contrário, enfraquecer o papel do Estado e da Administração. Stephen Driver (1998), Colin Harris (2004) e Peter McCullen (2004) são alguns dos autores que defendem a "Terceira Via", pelos seus elementos sociais-democratas[34], ainda que dissertem invariavelmente sobre os seus benefícios associados às suas limitações. Sarah Hale (2004), Paul Cammack (2004) e David Morrison (2004) questionam o pragmatismo da corrente, suspeitando que a impede de conseguir os melhores resultados, e Eric Shaw (2004) e Eunice Goes (2004) acusam-na de comunitarismo disfarçado, por ter abandonado a luta social-democrata pela redução das desigualdades.

À margem da discussão ideológica, a abordagem da economia comportamental às políticas públicas acabou por ser utilizada por diferentes forças políticas, de forma a atingir soluções

[34] Driver dirige a análise para o New Labour, Harris e McCullen referem-se especificamente à definição teórica da Terceira Via de Anthony Giddens

mais baratas e eficazes para os problemas identificados. As políticas da mudança comportamental acabaram por reunir consenso bipartidário e o *nudging* viria a servir como intrumento política para conservadores.

O programa Big Society de David Cameron pretendia capacitar os cidadãos e as comunidades, dando-lhes o papel principal da ação política nas suas esferas de ação. Tratava-se do programa político que Cameron apresentou para as eleições gerais de 2010, que defendia que o governo iria ajudar a sociedade a regenerar-se, dando aos cidadãos britânicos os meios para cuidar das suas comunidades. O objetivo enunciado pelo governante era o de combater a política de Margaret Tatcher e defender a descentralização de funções do Governo e o foco no indivíduo e na sociedade. Entre as medidas apresentadas no programa estava a criação de um "Serviço Nacional de Cidadão" que incentivava as crianças a fazer voluntariado; o "Localism Act", que definia uma agenda de empoderamento do cidadão; e o Big Society Capital, um banco de investimento social criado para financiar projetos comunitários.

Oliver Letwin, um dos principais conselheiros políticos de David Cameron durante o seu mandato como primeiro-ministro do Reino Unido, que viria a ser Ministro da Política Governamental no período de 2010 a 2016, defendeu a ideia de que "os fins progressistas podem ser mais bem alcançados por meios conservadores" (Letwin, 2006). Letwin argumentou que o Partido Conservador precisava de adotar uma abordagem mais moderna e progressista para a política, enfatizando a importância da inovação e da eficiência na entrega de serviços públicos, em vez de simplesmente cortar nos gastos públicos. Defendeu a descentralização do poder do governo central para níveis mais locais, como forma de promover a responsabilidade e a participação da comunidade na tomada de decisões políticas.

No entanto, esta abordagem não foi isenta de críticas. Vários autores argumentaram que a ideia de conservadorismo progressista era uma tentativa de encobrir a agenda de redução de gastos e austeridade do Partido Conservador, que foi duramente criticada por grupos de defesa dos direitos sociais e trabalhistas durante o governo de Cameron.

Entre os críticos, Walker (2003) defendia que as boas intenções enunciadas não passavam de uma forma de o governo cortar no investimento público e demitir-se de salvaguardar o bem-estar social. No mesmo sentido, Benyon (2013) argumentou que a política do Big Society de Cameron foi uma forma de mascarar os cortes de gastos do governo e a redução de serviços públicos, além de enfraquecer os sindicatos e organizações da sociedade civil. Graham (2013) endureceu a crítica afirmando que a política do Big Society não levou em consideração as

desigualdades estruturais e a falta de recursos nas comunidades mais pobres e marginalizadas, considerando como erro base pressupor que as atividades voluntárias possam substituir a ação do Estado no fornecimento de serviços públicos. Hood (2013) vaticinou que a opção política de Cameron ao demitir-se da responsabilidade da prestação de serviços público resultou na falha de recursos e de apoio necessários e, consequentemente, numa redução da qualidade e disponibilidade desses serviços. Lansley (2011), igualmente crítico da visão de Cameron, acusava-o de idealizar uma sociedade civil inalcançável, o que acabaria por ter o efeito perverso de enfraquecer as comunidades locais, em vez de as fortalecer, como era o objetivo, desviando a atenção dos problemas estruturais subjacentes. Por fim, Pearce (2012) acusou Cameron de ignorar a falta de equidade e de justiça social nas comunidades, que acreditava que comprometeria qualquer boa intenção de transferência de responsabilidades do Estado para voluntários, acabando por levar a uma redução dos serviços públicos essenciais.

Independentemente das críticas, o Big Society criou o terreno fértil para o nascimento da Behavioural Insights Team (BIT), que foi criada em 2010 com o propósito de tornar os serviços do Estado e as políticas do governo mais eficientes e claras para o cidadão. Fatores considerados essenciais para gerar a adesão dos cidadãos à política. Segundo Cameron, "a política elaborada em torno de uma compreensão mais realista de como as pessoas fazem as suas escolhas e se envolvem na sociedade deve levar a políticas mais eficazes e permitir que os cidadãos se sintam mais no controlo das próprias suas vidas" (Prime Minister Strategy Unit, 2004, p. 68).

Em 2008, num discurso no *National Endowment for Sciences, Technology and the Arts*[35], Cameron delineou as posições dos conservadores afirmando que a formulação de políticas deve ser baseada em evidências, em vez de em modelos ideológicos, e que a influência social afeta profundamente o comportamento dos cidadãos. Richard Thaler, um dos autores de referência de David Cameron e cuja obra o político tinha amplamente estudado nos anos anteriores à sua chegada ao governo, veio a colaborar intensamente com os membros do executivo conservador, ensinando como aplicar o *nudging* às políticas públicas. Juntou-se a Steve Hilton, James O'Shaughnessy e Oliver Letwin, três importantes elementos da esfera mais privada de Cameron e as principais mentes por detrás do programa eleitoral e, mais tarde, do programa de governo.

Depois de tomar posse, em julho de 2010, Cameron pôs em prática a intenção de promover a aplicação da teoria do *nudge* às políticas públicas e constituiu a Behavioural Insights Team (BIT), no seio da sua administração, deixando-a a cargo de David Halpern.

[35] Tory policy on government IT, open source and openness - Public Sector IT (computerweekly.com)

A Behavioral Insights Team, também conhecida como *Nudge Unit*, foi a primeira organização deste tipo, no mundo. Halpern usou sua experiência para desenvolver a ideia de aplicar evidências comportamentais para melhorar a eficácia das políticas governamentais. A maior dificuldade identificada, no início da sua criação, foi a ignorância. Ser pioneiro tende a ser historicamente uma mais-valia, mas significa que foi preciso desbravar caminho que antes não era conhecido. Segundo Halpern, "o pensamento comportamental oferece uma abordagem única para entender e abordar as complexidades do comportamento humano, mas ainda era relativamente novo em termos de aplicação em políticas públicas quando criamos a BIT em 2010" (Halpern, 2015).

O desconhecimento e a ignorância sobre o *nudging* foram um obstáculo significativo para a aplicação de evidências comportamentais às políticas públicas na fase inicial, e motivo de resistência para os decisores políticos que não estavam familiarizados com a abordagem comportamental e que, por isso, não a viam como uma opção viável para a formulação de políticas públicas. No início da aplicação da BIT, foi preciso instruir os diferentes públicos-alvo (decisores políticos) sobre os potenciais benefícios da abordagem comportamental e, para isso, realizaram-se seminários, workshops e muitos outros eventos com o objetivo de divulgar informações e estudos de caso sobre a aplicação bem-sucedida do *nudging* em políticas públicas em todo o mundo (Halpern, 2015).

A BIT teve a vantagem de ser criada como uma equipa dentro do governo, trabalhando em estreita colaboração com os decisores de topo para projetar e testar políticas comportamentais baseadas em evidências (Halpern, 2019). Tal facto foi assumido como condição *sine qua non* para o sucesso que a unidade teve e tem, até hoje.

No início do seu mandato, a BIT tinha três objetivos principais: 1) transformar três grandes áreas de política (saúde pública, empoderamento do consumidor, eficiência energética e alterações climáticas) e apoiar o trabalho do Governo; 2) disseminar a compreensão e o uso de perceções comportamentais entre os governos nacionais e locais; e 3) alcançar um retorno dez vezes maior do custo das suas atividades. (Behavioural Insights Team Annual Update – 2010/2011, p. 4 – 5). Em resumo, "orientava as pessoas a reduzir as suas externalidades negativas, modificando o seu comportamento por meio da arquitetura de escolha" (Ibidem).

Durante o primeiro ano de funcionamento da BIT UK, foram implementadas estratégias de *evidence based policy-making* para aumentar a doação de órgãos, fortalecer a promoção da aquisição de hábitos de alimentação saudável, empoderar os consumidor na relação com as

empresas, tornar mais eficaz o pagamento de impostos em dívida, e promover escolhas de maior eficiência energética, que salvaguardam o ambiente e elevam o nível de poupança das famílias (Behaviour Insights Team Annual Update 2010/2011: 3).

A unidade funcionou durante dezoito meses com uma estrutura centralizada e formalmente dependente do Gabinete do Primeiro-ministro. Era constituída por oito membros, mas rapidamente viu crescer o número de quadros. Em 2015, já eram 65 os funcionários, incluindo as filiais estrangeiras da BIT, que, entretanto, foram criadas sob a direção de Rory Gallagher, em 2014. O departamento internacional da BIT estendeu a consultoria a governos internacionais como o de Singapura, Holanda ou Nova Gales do Sul, e foi constituída uma unidade internacional da BIT na Austrália. Nos Estados Unidos, a BIT celebrou uma parceria com a Bloomberg Philanthropic para a concretização de um projeto de 58 milhões de euros para a promoção da inovação nas cidades[36].

Não foi feito, até hoje, um balanço oficial dos custos de financiamento da BIT, enquanto unidade interna da administração governamental. Contudo, foi tornado público o relatório relativo ao primeiro ano de atividade, que refere que, em 2011, a equipa BIT custou cerca de 520 mil libras (725 mil euros) (Ibidem). Fazendo a proporção entre este custo e o número de trabalhadores em 2011, e o número de trabalhadores em 2015, é possível estimar custos de operação de aproximadamente 5.8 milhões de euros. Uma das condições preestabelecidas para a continuidade da execução da BIT era que teria de gerar um retorno para o Estado superior a dez vezes ao seu custo (Del Balzo, 2018).

Os benefícios gerados pela atividade da BIT são difíceis de avaliar, porque excederam, em grande medida, a esfera do governo, enquanto beneficiário. As ações tiveram alcance a nível local, regional e nacional, em diversos serviços públicos, tendo os resultados impactado também a vida dos cidadãos. Segundo os cálculos do governo, nos primeiros 19 meses de atividade, a BIT originou poupanças de mais de 300 milhões de libras (aproximadamente 417 milhões de euros). Em 2013, a unidade de *nudging* afirmava que, nos cinco anos seguintes, os projetos em curso representariam uma redução da despesa pública da ordem de mais 300 milhões de libras (Ibidem).

A BIT tornou-se uma empresa independente em 2014, mantendo-se hoje como uma organização que aplica evidências da ciência comportamental como suporte da formulação de

[36] www.behaviouralinsights.co.uk/blogpost/bit-partner-us-cities-through-bloomberg-philanthropies'-what-works- cities-initiative

políticas públicas para melhorar os resultados sociais e económicos, com clientes públicos e privados em todo o mundo.

A BIT utiliza um conjunto vasto de métodos de pesquisa comportamental, incluindo experiências controladas randomizadas (RCT), para testar e implementar intervenções comportamentais em políticas públicas. Já trabalhou em várias iniciativas bem-sucedidas, como aumentar as taxas de inscrição em doação de órgãos, reduzir a evasão fiscal e melhorar a eficácia do programa de emprego do governo.

Halpern identifica a falta de dinheiro e a vontade conservadora de restringir o tamanho do Estado como os principais motores do *nudging*, como uma alternativa suave à regulamentação e obrigatoriedade. Defende que o *nudging* pode ser particularmente útil em situações em que as pessoas podem estar sobrecarregadas por escolhas complexas ou têm dificuldade em tomar decisões informadas, e que pode ajudar a superar barreiras comportamentais que impedem as pessoas de alcançar os seus objetivos e melhorar a eficácia das políticas públicas de maneira mais geral (Halpern, 2015). Como exemplos, identifica na sua obra algumas estratégias que a BIT implementou e que foram comprovadamente bem-sucedidas.

Na área da eficiência energética, as políticas governamentais que oferecem incentivos fiscais para encorajar mudanças comportamentais, como a adoção de tecnologias de economia de energia são mais eficazes do que a imposição de regulamentações rígidas para incentivar a eficiência energética. Vários estudos têm vindo a corroborar esta afirmação. Allcott e Greenstone publicaram um artigo no Journal of Environmental Economics and Management em que avaliaram a eficácia de três abordagens de política pública para incentivar a adoção de tecnologias de energia eficiente: subsídios diretos, taxas ou impostos sobre o consumo de energia e informações sobre a eficiência energética. Os resultados do estudo mostraram que os subsídios diretos eram a política mais eficaz para promover a adoção de tecnologias de energia eficiente em mais casos (Allcott e Greenstone, 2012).

Noutra latitude, um estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, intitulado "Eficiência Energética Residencial: Desafios e Oportunidades para a América Latina e o Caribe", de 2016, concluiu que incentivos financeiros, como subsídios e empréstimos com juros baixos, podem ser eficazes na promoção da eficiência energética em residências na América Latina e no Caribe; e identificou que a falta de informação e acesso a tecnologias eficientes são barreiras significativas para a adoção de medidas de eficiência energética. Neste relatório, sugere-se uma adoção de políticas públicas que combinem incentivos financeiros com

programas de educação e informação podem ser mais eficazes em promover a eficiência energética em residências (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016).

Outra área identificada por David Halpern como terreno fértil para a adoção de estratégias de *nudging* bem-sucedidas é a Saúde, em concreto na vertente preventiva, promoção de hábitos de alimentação saudável: as políticas públicas podem promover escolhas alimentares saudáveis por meio de campanhas de informação que usem linguagem positiva e atraente, como, em opção à imposição de regulamentações restritivas sobre alimentos pouco saudáveis. Mais uma vez, existe evidência científica para suportar estas afirmações. Fisberg e Morimoto estudaram as Estratégias de comunicação para promover escolhas alimentares saudáveis em vários países, incluindo Estados Unidos, Canadá, Austrália e Reino Unido, e concluíram que as campanhas de informação que usaram uma linguagem positiva e atraente tiveram um impacto positivo na promoção de escolhas alimentares saudáveis, especialmente quando combinadas com outras intervenções. Por exemplo, em escolas, a disponibilidade de alimentos saudáveis e a educação nutricional complementar à campanha de informação mostraram ser mais eficazes do que a campanha isoladamente (Fisberg e Morimoto, 2013).

Entre as estratégias implementadas pela BIT que Halpern identifica como comprovadamente bem-sucedidas estão ainda as políticas governamentais que optam por simplificar os padrões de rotulagem de alimentos para ajudar os consumidores a tomar decisões informadas sobre os alimentos que compram; as políticas públicas que recorrem a mensagens personalizadas de texto para lembrar as pessoas dos seus compromissos, como fazer exercícios ou comparecer a consultas médicas, para ajudar a superar a procrastinação e a falta de motivação (Halpern, 2015; 2019).

O autor fornece amplos exemplos que mostram como o *nudging* pode ser usado para ajudar as pessoas a fazer escolhas melhores e a alcançar os seus objetivos, sem a necessidade de impor regulamentações rígidas ou obrigações legais.

Contudo, e apesar de ser um dos mais vibrantes defensores e utilizadores do *nudging* como instrumento de suporte à construção de políticas públicas, David Halpern não considera que o esta seja a única ou a melhor resposta para todas as situações. “Embora o *nudging* possa ser uma ferramenta poderosa em muitos contextos, é importante lembrar que essa abordagem comportamental tem limitações e não é adequada para todos os tipos de problemas. É importante usar o *nudging* de forma responsável e sensata, reconhecendo as suas limitações e aplicando-o apenas em situações em que possa ser eficaz." (Halpern, 2015).

O autor exemplifica que o *nudging* é menos eficaz em questões que exigem escolhas altamente deliberadas ou envolvem conflitos de valores profundos, apontando-o como potencialmente menos adequado para questões do foro da justiça social ou da distribuição de recursos. A experiência da BIT permitiu, ao longo dos anos, aferir que "nem todos os projetos de política pública que desenvolvemos e testamos foram bem-sucedidos. Aprendemos muito com os nossos fracassos e é importante sermos honestos sobre eles" (Halpern, 2019).

Entre os exemplos de contextos em que o *nudging* pode não ser a estratégia mais adequada, Halpern identifica conflitos de valores profundos, como o tema do aborto. Trata-se de uma questão que exige deliberação cuidadosa e envolve diferenças fundamentais nas perspetivas éticas das pessoas. Da mesma forma, o *nudging* pode não ser adequado para questões de justiça social, como a redistribuição de recursos para garantir a igualdade de oportunidades, por se tratar de situações que exigem mudanças estruturais profundas que têm de ir além das mudanças comportamentais. Escolhas altamente deliberadas como uma profissão, a decisão se casar ou a compra de uma casa são decisões que devem pressupor reflexões aprofundadas, em que o *nudging* não deve intervir (Halpern, 2015).

Halpern enfatiza a importância de considerar cuidadosamente a aplicação do *nudging* em cada caso e de avaliar os seus efeitos a longo prazo. E identifica dois desafios constantes que é necessário acautelar.

Em primeiro lugar, garantir que a aplicação de evidências comportamentais às políticas públicas seja ética e respeite os direitos e as escolhas dos indivíduos. Esta é a única forma em que Halpern consente e incentiva o recurso ao paternalismo libertário: desde que os governos sejam transparentes sobre as suas intenções, atuem de forma ética e responsável, e permitam aos cidadãos optar por sair, livremente e sem prejuízos, de programas ou intervenções em que não desejem participar.

O segundo desafio constante recai sobre a obrigatoriedade de considerar a complexidade e as diferenças culturais, sociais e organizacionais sempre que se pretende exportar projetos de *nudging* entre contextos, sejam empresas, comunidades ou estados. Não há garantias de que essas diferenças não comprometam bons resultados, mesmo no caso de políticas públicas testadas e bem-sucedidas (Halpern, 2019).

No seu livro *Inside the Nudge Unit: How small changes can make a big difference* (2015), David Halpern elenca vários requisitos essenciais para a criação de uma unidade de *nudging* bem-sucedida. O primeiro é que deve ser liderada por pessoas com conhecimento e experiência

em psicologia comportamental e análise de dados. Depois, defende que é fundamental sustentar toda a abordagem baseada em evidências, e que promova uma cultura de aprendizagem contínua. Para Halpern, é fundamental que a unidade tenha capacidade para testar diferentes abordagens, avaliar o impacto das estratégias adotadas e adaptar as estratégias com base nos resultados obtidos. O CEO da BIT enfatiza a importância da transparência e do envolvimento das partes interessadas, incluindo o público em geral, no processo de tomada de decisão. Para Halpern, uma unidade de *nudging* bem-sucedida tem de ser capaz de demonstrar os resultados das suas intervenções, sejam sucessos ou fracassos, de forma a ganhar a confiança do público e facilitar a perpetuação do apoio dos decisores políticos.

Por fim, Halpern sugere que uma unidade de *nudging* tem de ter um compromisso firme com a ética e a privacidade dos dados, bem como uma abordagem responsável e sensível aos riscos. Em suma, a fórmula de Halpern para uma unidade de *nudging* governamental bem-sucedida é baseada em evidências, transparência, colaboração, adaptação, ética e responsabilidade (Halpern, 2015).

6.3. O caso da Social and Behavioral Sciences Team (SBST) dos Estados Unidos

O primeiro presidente dos EUA a tomar contacto com estratégias de *nudging* e arquiteturas de escolha foi Jimmy Carter, nos anos setenta, através do seu consultor económico Charles Schultze. Autor de *The Public Use of Private Interest* (1977), Schultze defendia que os decisores deveriam utilizar o interesse próprio dos cidadãos como motores para o desenvolvimento do bem comum. Considerando esta premissa, o legislador deveria adotar abordagens de apelo ao bom senso de cada um, em vez de limitar a ação dos indivíduos através de um conjunto de normas de comportamento restritivas.

Na década de noventa, Bill Clinton contactou com a doutrina associada ao *nudging*, através de David Osbourne, autor de *Reinventing Government* (1992), que o presidente norte-americano evocou num discurso da Universidade de Connecticut, quando anunciou que pretendia criar "um governo que dirige mais do que rema; um governo que é catalisador da ação de outros; um governo que é orientado para o mercado, menos burocrático e mais empreendedor", com a promessa de apostar numa maior eficiência, numa maior capacidade de resposta e na produção de uma conjuntura fértil para os negócios. A visão de mercado livre veio a demonstrar ser mais teórica do que prática, tendo-se mostrado desequilibrada na resposta às necessidades sociais

dos cidadãos. O equilíbrio entre bem-estar e liberdades tem de ser acautelado, como a crise económica que se seguiu veio evidenciar (Del Balzo, 2018).

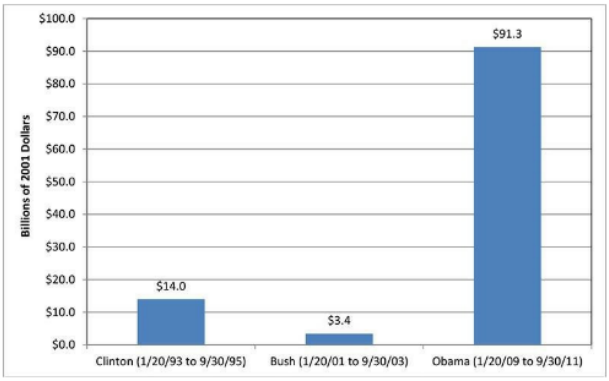
Cass Sunstein era professor da Faculdade de Direito da Universidade de Chicago, nas décadas de 80 e 90, quando a teoria do ator racional dominava as ciências sociais, com impacto nas políticas governamentais. Sunstein, juntamente com Richard Thaler, contestaram essa visão, defendo a limitação da racionalidade humana e a importância do conhecimento sobre o comportamento humano para influenciar a tomada de decisões mais eficientes.

Os dois autores começaram a defender a utilização intensiva da economia comportamental na elaboração de políticas públicas, ancorada no paternalismo libertário, que advogavam como nova doutrina filosófica dominante. Publicaram *Nudge* em 2008, sendo Cass Sunstein nomeado para dirigir o Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios (OIRA[37]) da Casa Branca. Cabia ao OIRA a responsabilidade de planear e coordenar o plano de ação para garantir a saúde, a segurança e o bem-estar do povo americano, com poder (dado pela administração Reagan) de rever as regras das outras agências executivas, bem como de avaliar a relação custo-benefício das medidas implementadas para a sociedade[38].

Sunstein foi mandatado para avaliar os resultados das medidas implementadas nas áreas da Saúde e Finanças, recorrendo à sua abordagem. Conseguiu evidenciar resultados líquidos de mais de 91 mil milhões de euros para o período 2009-2011 (figura 9), um valor muito superior ao primeiro triénio do mandato Clinton (1993-1995), com apenas 14 mil milhões de dólares gerados, ou ao triénio de Bush (2001-2003), que apresentou 3,4 mil milhões de dólares de benefícios em resultados.

[37] O Gabinete de Informação e Assuntos Regulamentares (OIRA) é uma Divisão dentro do Gabinete de Gestão e Orçamento (OMB), que por sua vez, está dentro do Gabinete Executivo do Presidente. O OIRA foi criado em 1980, supervisiona a implementação de políticas governamentais e revê projetos de regulamentos ao abrigo da Ordem Executiva 12866, da Lei de Redução Burocrática, e da Lei de Qualidade da Informação.
[38] Information and Regulatory Affairs | OMB | The White House

Figura 10. Total de benefícios por triénio



Fonte: Draft 2012 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities

Barack Obama ficou impressionado com os bons resultados e elogiou o trabalho de Cass Sunstein, que "ajudou a impulsionar um conjunto de realizações históricas em nome do povo americano. Desde pôr em prática proteções para salvar vidas às famílias americanas, até eliminar dezenas de milhões de horas de papelada para os cidadãos e empresas da nação, mostrando que é possível apoiar o crescimento económico sem sacrificar a saúde, a segurança e o ambiente" (Obama, 2012[39]).

Em 2012, depois da saída de Cass Sunstein do OIRA, o professor Barry Schwartz propôs que o governo criasse um Conselho de Psicólogos, como complemento ao já existente Conselho de Economistas, de forma a trazer evidências comportamentais para a Casa Branca, no seguimento do sucesso da BIT UK. Barack Obama mandatou, então, Maya Shankar para dar forma a uma unidade de *nudging* similar, nos Estados Unidos.

"Criámos a Equipa de Ciências Sociais e Comportamentais com a convicção de que os americanos são melhor servidos quando os programas são de fácil acesso", afirma Maya Shankar, chefe do projeto e conselheira sénior para as ciências sociais e comportamentais no Gabinete de Política Científica e Tecnológica da Casa Branca, em entrevista[40].

Maya Shankar compreendeu o potencial da ciência comportamental aplicada às políticas públicas, o que que alterou a trajetória inicialmente prevista. "Quando entrei para o gabinete de Política Científica e Tecnológica, foi com o objetivo de traduzir os conhecimentos de

[39] Statement by the President on the Departure of Cass Sunstein | whitehouse.gov (archives.gov)
[40] The White House Has a Social and Behavioral Sciences Team | Time

investigação nestes campos em melhorias nos programas e políticas federais, mas depressa percebi o imenso valor de tentar institucionalizar a tradução contínua desta investigação em melhorias e conceção de políticas. Por isso, lancei a ideia de criar uma equipa de especialistas em ciências comportamentais e avaliação que pudesse fornecer às agências apoio conceptual e técnico que lhes permitisse conceber e implementar ensaios rápidos e interativos que utilizassem conhecimentos comportamentais"[41] Mas, tal como aconteceu com a BIT no Reino Unido, foi preciso sensibilizar os diferentes *stakeholders* para o potencial das ciências comportamentais como instrumento de políticas públicas. "Comecei a minha missão como uma equipa de uma só mulher, indo de agência em agência, falando-lhes dos potenciais benefícios da ciência comportamental, perguntando-lhes quais os problemas que já estavam a tentar resolver e, em seguida, capacitando-os com as ferramentas de baixo custo que poderiam ajudá-los a atingir esses objetivos de forma mais eficaz e eficiente", explicou Shankar[42].

Esta começou por ser uma unidade discreta, focada nas áreas de Política Científica e Tecnológica da Casa Branca. Mas, com base nos bons resultados alcançados[43], Barack Obama decidiu estender o raio de ação, convidando todas as agências federais a repensar de que forma se poderia utilizar a ciência comportamental para melhorar as condições de vida dos cidadãos nos Estados Unidos.

"A adoção das evidências da ciência comportamental ajudará a trazer o nosso governo para o século XXI de forma ampla - desde a prestação de serviços com mais eficiência e eficácia até à aceleração da transição para uma economia de energia limpa; à ajuda aos trabalhadores a encontrar melhores empregos, à obtenção de acesso a oportunidades educacionais, proporcionando uma vida mais longa e saudável"[44], explicou o presidente norte-americano, em comunicado. Maya Shankar afirmou que "a nossa esperança é que, para além de demonstrarmos o impacto da ciência comportamental nas políticas, pudéssemos também melhorar a qualidade da avaliação efetuada pelo governo federal e desenvolver conhecimentos em continuidade e uma aprendizagem contínua sobre o que funciona e o que não funciona"[45].

[41] Head of White House "*Nudge* Unit" Maya Shankar Speaks about Newly Formed Social and Behavioral Sciences Team - Behavioral Scientist
[42] Idem
[43] Using Behavioral Science Insights to Make Government More Effective, Simpler, and More People-Friend | whitehouse.gov (archives.gov)
[44] Tradução livre - https://behavioralscientist.org/executive-order-formally-establishes-us-*nudge*-unit/
[45] Head of White House "*Nudge* Unit" Maya Shankar Speaks about Newly Formed Social and Behavioral Sciences Team - Behavioral Scientist

Em 2015, o presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama, emitiu uma ordem executiva[46] que estabelecia, pela primeira vez, a criação de uma equipa de Ciências Sociais e Comportamentais (Social and Behavioral Sciences Team – SBST) diretamente a reportar a si. A missão desta equipa era a de melhorar a eficácia e eficiência das agências governamentais, tendo por base um conjunto de políticas baseadas em evidência.

Segundo Shankar, um dos projetos que começaram a abordar foi o processo de candidatura a ajuda financeira dos estudantes para a universidade. Constataram que só a ansiedade de preencher o formulário poderia levar a atrasos na candidatura ou à renúncia total à faculdade. A SBST associou-se ao Departamento de Educação para enviar um conjunto de mensagens de texto personalizadas para os lembrar de preencher os formulários, o que levou a um aumento de 5,7% nas matrículas na faculdade. "Essa é a beleza da ciência comportamental. Trabalhámos com mais de uma dúzia de agências diferentes: agricultores que acedem a microempréstimos, membros do serviço militar, famílias com baixos rendimentos", resume Shankar[47].

Composta por cientistas sociais e políticos, a SBST pretendia criar programas, políticas e operações mais eficazes e compatíveis com as necessidades dos cidadãos. Promoveram a utilização, pelas agências federais, de políticas com base em evidência, demonstrando a eficácia do impacto de intervenções de *nudging* nos programas políticos, através de metodologias de baixo custo (Ibidem).

Após o primeiro ano de funcionamento, a SBST era composta por sete membros cujas principais responsabilidades eram: a) identificação de novas áreas que pudessem beneficiar da aplicação de EBPM baseada em ciências comportamentais; b) testar intervenções com recurso a métodos estatísticos; c) fornecer aconselhamento técnico aos serviços que já estivessem a aplicar metodologias de *nudging*; d) partilhar boas práticas entre administração federal e regional; e) produzir conhecimento, através de publicações científicas; e f) colaborar com atores externos, como a academia, para descobrir novas formas de atuação e áreas de aplicação da EBPM (Congdon e Shankar, 2018).

A SBST nunca forneceu relatórios oficiais sobre os custos de funcionamento da unidade. Contudo, por analogia à BIT do Reino Unido, cuja estrutura serviu de inspiração à unidade de *nudging* de Obama, podemos estimar um valor entre 650 e 900 mil euros, no ano de fundação.

[46] Executive Order -- Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People | whitehouse.gov (archives.gov)
[47] The White House Has a Social and Behavioral Sciences Team | Time

Em 2016, o orçamento previa um aumento do investimento destinado à unidade (FY Budget 2016: 80[48]).

Quando questionada sobre se o *nudge* foi sempre bem-sucedido, Maya Shankar afirmou que nem todas as experiências resultaram, mas manteve a confiança de que simples estímulos, como uma caixa de *pop-up* ou uma mensagem de correio eletrónico cuidadosamente redigida, podem ter um enorme impacto na melhoria do trabalho do governo e levar as pessoas a serviços governamentais mais eficientes. "*Pode ser um esforço duradouro. E é algo com que ambos os lados do corredor podem concordar"*[49].

Num discurso proferido no Dia da Psicologia das Nações Unidas, *Designing Public Policies: A Person-Centered Approach*[50], Maya Shankar concluiu com a esperança de que a identificação e a utilização de conhecimentos comportamentais continuem a ser um processo de colaboração à escala global, e que "a comunidade mundial possa continuar a colaborar e a partilhar as melhores práticas e as lições aprendidas". Isto porque, a SBST que coordenou "beneficiou enormemente da partilha de conhecimentos com a equipa de conhecimentos comportamentais do Reino Unido", a pioneira BIT UK, e essa cooperação é entendida como um fator crítico de sucesso para a implementação eficaz das intervenções baseadas em ciências comportamentais.

A vitória de Donald Trump nas eleições presidenciais de 2016 ditou a redução brusca da atividade da SBST, estando o site oficial da unidade[51] congelado desde a data da tomada de posse, 20 de janeiro de 2017. Em 2018, a equipa existente de 16 membros da SBST foi reduzida para apenas três elementos, e em 2019, o orçamento da unidade foi reduzido de 3,5 milhões de dólares para apenas 1 milhão de dólares. Como resultado, a equipa restringiu em grande medida os seus projetos e atividades. Embora ainda existisse oficialmente durante a administração Trump, a sua capacidade operacional foi bastante limitada, o que atribuiu um caráter residual à sua existência.

Esta travagem brusca determinou a interrupção das políticas em curso, bem como a avaliação de resultados, que nunca chegou a ser formalmente realizada. Estima-se, contudo, com base nos resultados alcançados por Cass Sunstein, com o OIRA, que a SBST terá gerado centenas de milhões de dólares em benefícios para o governo, para as instituições públicas e os cidadãos, desde a sua criação até 2017 (Del Balzo, 2018: 678).

[48] https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2016-BUD/pdf/BUDGET-2016-BUD.pdf
[49] The White House Has a Social and Behavioral Sciences Team | Time
[50] Home | UN Web TV
[51] SBST

Em 2021, o presidente Joe Biden reativou a equipa, reforçando novamente o seu investimento. A equipa é atualmente liderada por Katy Milkman, nomeada em fevereiro de 2021. Milkman foi professora na Wharton School da Universidade da Pensilvânia, onde estudou e aplicou conceitos da economia comportamental e da psicologia na tomada de decisão, especialmente no contexto de saúde, finanças pessoais e produtividade. Hoje, a SBST está sedeada na Casa Branca e conta com a participação de especialistas de várias agências governamentais, tem trabalhado em programas para aumentar a adesão à vacinação contra a COVID-19, aumentar o acesso ao crédito para pequenas empresas e ajudar os estudantes a aceder a recursos financeiros para frequentar a faculdade.

Coautora de "How can decision making be improved? Perspectives on Psychological Science", publicado em 2009 na revista Perspectives on Psychological Science, Milkman apresenta uma visão geral sobre os principais obstáculos à tomada de decisão eficaz e discute estratégias para melhorar a qualidade das decisões. No artigo, os autores destacam que as pessoas muitas vezes tomam decisões com base em heurísticas simples e tendências cognitivas enviesadas, que podem levar a escolhas menos positivas e a erros. Pelo que enfatizam a importância de considerar diferentes perspetivas e opções antes de tomar uma decisão. Como sugestão, os autores remetem para a utilização de métodos como a análise sistemática de opções, o pensamento crítico e a reflexão sobre as próprias tendências cognitivas e vieses. Esta é uma base de pensamento partilhada entre os defensores do recurso à ciência comportamental como instrumento de política pública. Com uma abordagem aparentemente semelhante da defendida pela sua antecessora, Maya Shankar, perspetiva-se que a SBST continue a trilhar o caminho iniciado no mandato de Barack Obama e sob aconselhamento de Cass Sunstein.

6.4. Matriz de comparação dos estudos de caso

Conforme desenvolvemos no capítulo anterior, recorremos à utilização do método The Most Similar System Design (MSSD) para o estudo de caso que compara as unidades de *nudging* do Reino Unido e dos Estados Unidos, justificável pelas semelhanças entre os dois países.

Vários estudos sustentam a utilização do método comparativo MSSD em estudos de caso, recorrendo especificamente aos exemplos comparativos entre o Reino Unido e os Estados Unidos (Gerring, 2007; Mahoney e Goertz, 2006).

No artigo "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research", publicado na Political Analysis, Mahoney e Goertz argumentam que o método MSSD é útil

para comparar países que têm sistemas políticos semelhantes, como o Reino Unido e os Estados Unidos, defendendo que essa similaridade aumenta a validade interna do estudo, permitindo que o investigador controle variáveis que podem afetar os resultados. Os autores argumentam que o método MSSD permite uma análise mais aprofundada das causas dos resultados diferentes entre dois países. No artigo, ilustram essa abordagem recorrendo a um estudo comparativo entre o Reino Unido e os Estados Unidos sobre a implementação de políticas de bem-estar social. Concluem que, embora os dois países tenham sistemas políticos diferentes, as políticas de bem-estar social são semelhantes o suficiente para permitir uma comparação útil usando o método MSSD.

O MSSD é um método de pesquisa que se baseia na premissa de que países com características semelhantes, mas que adotam políticas ou programas diferentes, são ideais para análises comparativas. O Reino Unido e os Estados Unidos são dois países com muitas semelhanças em termos de democracia, economia de mercado, cultura, sistema legislativo, sendo, assim, o MSSD um método adequado para comparar as suas unidades de *nudging* (Przeworski e Teune, H., 1970).

No caso das unidades de *nudging* analisadas, os efeitos podem ser diferentes nos países devido a diferenças culturais, políticas e económicas. O MSSD ajudará a controlar essas variáveis para que o impacto das unidades de *nudging* possa ser avaliado com mais precisão (Ibid).

De seguida, apresentamos o quadro síntese que sustenta a aplicação do método comparativo MSSD na análise dos estudos de caso que comparam Estados Unidos da América e Reino Unido.

Tabela 12. Síntese da sustentação de aplicação de método comparativo MSSD aos Estados Unidos e Reino Unido

História	Relação colonizador vs. Colonizado O Reino Unido começou a colonizar a região que mais tarde se tornaria os Estados Unidos no início do século XVII. A colonização inglesa na América do Norte começou com a fundação do assentamento de Jamestown, na Virgínia, em 1607. Esse foi o primeiro assentamento inglês permanente na costa leste da América do Norte.

	Posteriormente, outros assentamentos ingleses foram estabelecidos ao longo da costa leste, incluindo Plymouth (1620), Massachusetts Bay Colony (1629), Rhode Island (1636), Connecticut (1636), New Hampshire (1623), Nova Iorque (1624) e Carolina do Norte (1653). Ao longo do século XVII, os ingleses continuaram a expandir as suas colónias na América do Norte, estabelecendo-se em diferentes regiões, desde o norte até o sul do continente. Apesar de outras potências europeias como a Espanha, França, Holanda e Suécia também terem estabelecido colónias na América do Norte, o domínio inglês cresceu gradualmente e, eventualmente, as treze colónias inglesas na América do Norte formaram a base para o estabelecimento dos Estados Unidos da América após a Guerra Revolucionária Americana no final do século XVIII (1775-1783). A colonização inglesa e subsequente formação dos Estados Unidos tiveram um impacto significativo na formação da cultura americana. Os colonos ingleses trouxeram consigo as suas tradições, idioma, sistema jurídico e instituições políticas que ajudaram a moldar a identidade cultural dos Estados Unidos.	
	O Reino Unido tem uma história mais longa, com uma monarquia que remonta a mais de 1000 anos.	Os Estados Unidos são uma república constitucional fundada em 1776.
Sistema político	Ambos são democracias representativas com sistemas bipartidários.	
	O Reino Unido tem um sistema parlamentarista com uma monarquia constitucional. Dois partidos políticos dominam o cenário político, geralmente alternando-se no poder. Os dois principais partidos são o Partido Conservador e o Partido Trabalhista.	Os Estados Unidos têm um sistema presidencialista com um presidente eleito. Dois partidos políticos dominam o cenário político, geralmente alternando-se no poder. Os dois principais partidos são o Partido

		Democrata e o Partido Republicano.
Economia	Ambos são economias de mercado com altos níveis de desenvolvimento e rendimento per capita.	
	O Reino Unido é mais voltado para a indústria financeira.	Os Estados Unidos têm uma economia mais diversificada e mais voltada para a tecnologia.
Cultura .	Ambos têm uma cultura fortemente influenciada pela cultura ocidental. Partilham a mesma língua, o que reforça a proximidade cultural.	
	O Reino Unido tem uma cultura mais tradicional e aristocrática, com uma forte ênfase na literatura, música e teatro.	Os Estados Unidos têm uma cultura mais popular e comercializada, com uma forte ênfase na cultura pop, cinema e música.
Política Externa	Ambos têm fortes laços com a NATO e são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU.	
	O Reino Unido é mais propenso a seguir uma política externa multilateral, mas tem uma história de envolvimento em conflitos internacionais.	Os Estados Unidos têm uma política externa mais intervencionista, com uma história de intervenções militares em todo o mundo.
Ideologia	Ambos têm um vasto conjunto de ideologias políticas representadas nos seus sistemas multipartidários. Ambos têm uma crescente tendência de polarização ideológica e políticas identitárias.	
	No Reino Unido, o conservadorismo e o socialismo são mais proeminentes.	Nos Estados Unidos, o conservadorismo e o liberalismo são as principais ideologias políticas.

Sistema Legislativo	Ambos os sistemas têm a função de fazer e aprovar leis, mas diferem na sua estrutura e processo legislativo.	
	O Reino Unido tem um sistema legislativo bicameral composto pela Câmara dos Comuns e pela Câmara dos Lordes.	Nos Estados Unidos, o Congresso é composto pelo Senado e pela Câmara dos Representantes.
Separação de Poderes e Sistema de Governo	Tanto o Reino Unido quanto os Estados Unidos têm um sistema de separação de poderes que divide o poder entre o Executivo, Legislativo e Judicial.	
	O Reino Unido tem um sistema de governo parlamentarista no qual o chefe do governo é o primeiro-ministro e o rei é o chefe de Estado.	Nos Estados Unidos, o presidente é o chefe de Estado e chefe do Executivo, e o Congresso é o órgão legislativo.
Princípios Fundadores e Valores	Ambos os países foram fundados com base em certos princípios fundamentais. O termo "relações especiais" é frequentemente usado para descrever os laços estreitos entre o Reino Unido e os Estados Unidos. Winston Churchill, ex-primeiro-ministro do Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial, foi um dos grandes defensores da aliança entre os dois países e usou o termo "relações especiais" em vários discursos proferidos. Reconhecia a conexão íntima entre as duas nações, destacando a colaboração estreita e os valores partilhados de democracia e liberdade (Young, 2012). Essa relação abrange várias áreas, incluindo a colaboração em assuntos de segurança, política externa e economia. A relação especial tem raízes históricas e tem sido sustentada por um conjunto de acordos bilaterais e interações entre os líderes dos dois países, ao longo dos anos.	
	O Reino Unido tem uma longa história de desenvolvimento político,	Nos Estados Unidos, a Constituição foi escrita em

	incluindo a Magna Carta de 1215, que estabeleceu a primazia da lei, e a Revolução Gloriosa de 1688, que estabeleceu a supremacia do Parlamento. Os valores fundamentais do Reino Unido incluem a democracia, a primazia da lei, a liberdade individual, a igualdade e a tolerância.	1787 com base em princípios como liberdade, igualdade, democracia e direitos individuais, incluindo a Declaração de Independência de 1776. Os valores fundamentais dos Estados Unidos incluem a liberdade, a democracia, a igualdade, a justiça e a oportunidade.
Conclusão	1. Embora o Reino Unido e os Estados Unidos tenham muitas semelhanças históricas, políticas e culturais, também existem diferenças significativas em termos de economia, cultura, política externa e sistema de governo. 2. A análise comparativa entre o Reino Unido e os Estados Unidos mostra que ambos os países têm um sistema de separação de poderes e foram fundados com base em princípios fundamentais. 3. A compreensão desses sistemas e princípios é importante porque eles informam a maneira como as políticas são formuladas e implementadas, e como as instituições políticas interagem entre elas. Exemplo concreto: as unidades de *nudging* analisadas dependem, nos dois casos, dos chefes de governo que, no caso do Reino Unido, é o primeiro-ministro, e no caso dos Estados Unidos, é o Presidente.	

Fonte: Síntese elaborada pela autora

Fazendo a análise descritiva do estudo de caso que compara a Behavioural Insights Team (BIT) do Reino Unido com a Social and Behavioral Sciences Team (SBST) dos Estados Unidos, identificamos como fatores a ser comparados: a história e formação; os objetivos e missão; a estrutura organizacional; os recursos; a abordagem metodológica; os setores de atuação; as

dificuldades identificadas na fase de lançamento e as estratégias utilizadas pelas unidades para ultrapassar essas dificuldades; as principais parcerias; o impacto dos projetos; as limitações e desafios que cada unidade enfrentou e perspetivas futuras; orçamento e recursos.

Apresentamos os resultados num quadro síntese das principais conclusões.

Tabela 13. Matriz de Comparabilidade (MSSD) entre unidades de *nudging* do Reino Unido e Estados Unidos da América

Fatores a comparar	**Behavioural Insights Team (Reino Unido)**	**Social and Behavioral Sciences Team (Estados Unidos da América)**[52]
História e Formação	Fundada em 2010, como unidade interna do governo britânico. Dirigida por David Halpern.	Fundada em 2015, como unidade interna do governo norte-americano. Dirigida por Maya Shankar.
Objetivos e missão	Aplicar evidências da ciência comportamental à formulação de políticas públicas e programas governamentais, em colaboração com departamentos governamentais.	Aplicar evidências da ciência comportamental à formulação de políticas públicas e programas governamentais, em colaboração com agências federais.
Estrutura organizacional	Começou por ser unidade interna do governo. Numa segunda fase, externalizou-se como organização independente,	Iniciativa intergovernamental liderada pelo Escritório de Ciência e Tecnologia da Casa Branca. Esteve ativa até 20 de janeiro de 2017, data em que

[52] Para efeitos comparativos, a investigadora considera a atividade da SBST até 2017, data em que, não tendo sido formalmente extinta, foi praticamente desativada, durante o mandato de Donald Trump. Voltou a ser reativada em 2021, com o presidente Joe Biden, mas não existem dados suficientes para permitir uma análise comparativa rigorosa.

	mas recebe financiamento do governo britânico. Tem escritórios em Londres, Manchester, Nova York, Sydney e Cidade do Cabo.	Donald Trump assumiu a presidência. (Acabou por ser reaberta em 2020, mas atua de modo discreto). A sua sede é em Washington, D.C.
Dificuldades identificadas na fase de lançamento	As duas unidades reportaram as mesmas dificuldades, tendo a SBST tido alguma vantagem na superação, por poder evocar a experiência da BIT UK como exemplo bem-sucedido. • Aceitação: As ciências comportamentais eram relativamente novas em muitos contextos políticos e muitas pessoas tinham dúvidas sobre a utilidade e a validade das suas descobertas. Por isso, foi necessário convencer muitos líderes políticos de que as ciências comportamentais poderiam ajudar a melhorar as políticas públicas. • Resistência à mudança: A aplicação de ciência comportamental pode envolver mudanças na forma como as políticas são formuladas e implementadas. Isso pode levar a resistência de pessoas e organizações que estão habituadas e já adaptadas às práticas existentes. • Falta de competências especializadas: A aplicação de ciência comportamental requer competências especializadas em psicologia, economia comportamental e outras áreas relacionadas. Encontrar pessoas com essas competências constituiu um desafio. • Dificuldade em medir o impacto: uma das principais questões enfrentadas pelas equipas foi a medição do impacto das suas intervenções. Mudanças comportamentais são difíceis de medir e avaliar,	

	especialmente no curto prazo, o que pode dificultar a justificação de investimentos mais avultados em projetos baseados em evidências comportamentais.
Estratégias utilizadas para superar dificuldades iniciais	A Behavioural Insights Team (BIT) do Reino Unido e a Social and Behavioral Sciences Team (SBST) dos Estados Unidos enfrentaram várias dificuldades iniciais, incluindo o desconhecimento sobre o que essas equipas efetivamente faziam e como poderiam contribuir para melhorar a eficácia das políticas públicas. No entanto, ambas conseguiram superar essas dificuldades utilizando estratégias semelhantes: • Comunicação eficaz: ambas duas trabalharam para comunicar claramente o que faziam e como poderiam ajudar a melhorar políticas públicas e programas governamentais. Isso incluiu a publicação de relatórios e estudos de caso que ilustram o valor do uso de evidências comportamentais. • Parcerias estratégicas: as equipas estabeleceram parcerias com outras organizações governamentais e não governamentais para colaborar em projetos específicos e ampliar o impacto do seu trabalho. • Experimentação e avaliação: as equipas realizaram experiências para testar diferentes abordagens comportamentais e avaliar a sua eficácia. Essas experiências foram cuidadosamente projetadas e bem documentadas para que pudessem ser avaliadas com rigor. • Dados e análises: as duas equipas trabalharam para obter acesso a dados relevantes e realizar análises rigorosas para suportar cientificamente as suas recomendações.

	• Capacitação e formação: as equipas trabalharam para capacitar funcionários do governo em todo o país sobre o uso de evidências comportamentais e como aplicá-los nos seus próprios trabalhos. Essas abordagens permitiram que a BIT e a SBST superassem as dificuldades iniciais e se tornassem exemplos mundiais de unidades de ciências comportamentais bem-sucedidas.	
Abordagem metodológica	Foco em testes aleatórios controlados (RCT) e experiências de campo, com ênfase na implementação de políticas baseadas em evidências.	Foco em pesquisa aplicada e parcerias com agências governamentais para implementação de políticas públicas baseadas em evidências.
Principais parcerias	Governo britânico e organizações internacionais (Banco Mundial, OMS, OCDE, FMI, CE)	Governo americano, academia e organizações não governamentais
Projetos e impactos	A BIT trabalhou inicialmente em projetos como a promoção de hábitos alimentares saudáveis, a redução da evasão fiscal e a melhoria do atendimento ao cliente. Os resultados positivos permitiram o reconhecimento internacional como líder na aplicação de ciência	A SBST trabalhou em projetos como a promoção da educação financeira, a redução do uso de opioides e a prevenção da violência doméstica. Foi elogiada pela sua abordagem colaborativa e a sua orientação para resultados. A sua suspensão prematura pela mudança da liderança política, não permitiu medir impacto de projetos em curso nem

	comportamental à política pública.	expandir para áreas que já estavam identificadas como suscetíveis de intervenção.
Setores mais intervencionados	Saúde, Finanças, Transportes e Mobilidade, Justiça	Saúde, Educação, Segurança Social e Ambiente
Dimensão da equipa	Mais de 100 colaboradores (equipas multidisciplinares)	Cerca de 50 colaboradores (até 2017)
Limitações e desafios	Algumas críticas têm sido feitas sobre a falta de transparência em relação ao trabalho e ao financiamento da organização.	Enfrentou desafios em relação ao financiamento e apoio político, e a necessidade de demonstrar impacto tangível.
Orçamento anual (em dólares)	25 milhões (2017) - (7,6 dólares por habitante)[53]	12 milhões (2017) – (18,1 euros por habitante)[54]
Perspetivas futuras	A organização tem planos de expansão internacional e diversificação de serviços.	Atualmente, a SBST é dirigida por Katy Milkman, nomeada para o cargo pelo governo liderado por Joe Biden, em fevereiro de 2021. Com a sua experiência académica e profissional, perspetiva-se que contribua para continuar a recorrer à ciência comportamental como instrumento de políticas públicas, recuperando a linha de atuação da SBST.

[53] Em 2017, a população dos Estados Unidos era de 325,1 milhões de pessoas, segundo o Banco Mundial
[54] Em 2017, a população do Reino Unido era de 66,01 milhões de pessoas, segundo o Banco Mundial

Recursos materiais	Tecnologias digitais, *software* de análise de dados, ferramentas de pesquisa.	Equipamentos de laboratório, *softwares* estatísticos, serviços de consultoria.

Fonte: Síntese elaborada pela autora

Após análise dos dados recolhidos, elencamos as principais conclusões da análise comprativa entre as unidades BIT (Reino Unido) e SBST (Estados Unidos), focando-nos em quatro grandes eixos.

O primeiro eixo corresponde à **Abordagem**: as duas unidades utilizam a abordagem de *nudging*, que consiste em utilizar intervenções baseadas em evidências da ciência comportamental para influenciar as escolhas dos indivíduos de forma não coerciva. A Behavioural Insights Team do Reino Unido foi a primeira unidade a adotar essa abordagem, enquanto a Social and Behavioral Sciences Team dos Estados Unidos foi criada posteriormente, assumindo-se como uma unidade seguidora da primeira, e tendo-se, por isso, inspirado nas metodologias adotadas, nomeadamente na existência de um "embaixador"[55] que acredite na abordagem e a defenda e no posicionamento operacional junto ao topo da cadeia de comando, o chefe de governo.

O segundo eixo corresponde às **Áreas de atuação**. Ambas as unidades atuam em áreas semelhantes, como Saúde, Finanças, Educação e Ambiente, partilhando como objetivo o de melhorar o bem-estar das pessoas. No entanto, a BIT, implementada há mais tempo e dispondo de mais anos ativamente em operação e crescimento, sem interrupções, e estando externalizada, tem um campo de ação mais alargado, atuando atualmente em áreas como Justiça, Transportes e Segurança, tendo como cliente, para além do governo britânico, organizações internacionais, empresas, organizações sem fins lucrativos, e mesmo governos de outros países.

Já a SBST, que viu a atividade drasticamente reduzida durante a presidência de Donald Trump, retomou-a em 2021, mas mantém-se como unidade interna da administração norte-americana, focada nos problemas nacionais. A esse nível, trabalha com agências governamentais para melhorar a eficácia de programas governamentais.

No terceiro eixo está a **Estrutura**. A BIT UK começou por fazer parte do governo do Reino Unido, externalizou-se, mas mantém o governo britânico como principal cliente, sendo a sua

[55] Normalmente designado pelos especialistas entrevistados (ponto 7.4) de "*champion*"

atividade parcialmente financiada pelo governo. A Behavioural Insights Team é composta por membros de vários departamentos do governo, enquanto a Social and Behavioral Sciences Team é formada por uma equipa multidisciplinar composta por membros de várias agências governamentais. A SBST sempre foi uma unidade interna da Casa Branca, sob a responsabilidade direta do presidente dos Estados Unidos.

Finalmente, o quarto eixo corresponde ao **Impacto**. As duas unidades relataram ter um impacto positivo nas suas áreas de atuação. A BIT relatou ter gerado economias significativas de custos em programas governamentais, enquanto a SBST (até 2017) relatou ter melhorado a eficácia de políticas e aumentado a adesão a programas de vários setores.

A análise comparativa entre as unidades de *nudging* permite concluir que têm abordagens semelhantes, atuam em áreas semelhantes e relatam ter impactos positivos nas suas áreas de atuação. No entanto, cada unidade tem a sua própria estrutura e um histórico que molda as suas estratégias e objetivos específicos.

Capítulo 7 - A visão dos especialistas

7.1. Os métodos de recolha de dados

Esta investigação tem como objeto de estudo o *nudging* enquanto instrumento de políticas públicas. Apesar de se situar no campo das Ciências Sociais, aborda conceitos considerados recentes e cuja concetualização, ainda que profusa nos últimos anos, é maioritariamente desenvolvida por especialistas que recorrem à sua utilização.

Consideramos, por isso, que as entrevistas com especialistas são uma ferramenta valiosa para esta tese, pelas razões que passamos a elencar: 1) os especialistas possuem um conhecimento especializado sobre a teoria e a aplicação do *nudging* em diferentes contextos, podendo fornecer informações relevantes sobre as oportunidades e desafios, bem como sobre as diferentes abordagens para a implementação do *nudging*; 2) a variedade das perspetivas decorrente de experiências em contextos e ambientes distintos permitirá dotar-nos de uma compreensão mais alargada do *nudging* e dos seus efeitos; 3) o aprofundamento do conhecimento sobre o fenómeno que as entrevistas com especialistas nos permitem concretizar poderá orientar-nos para a exploração de temas para os quais poderíamos não estar inicialmente sensibilizados. Os contributos dos especialistas poderão constituir mais-valias em várias fases da construção da tese, desde a identificação das melhores metodologias, à concetualização e desenvolvimento teórico do problema, e direcionar-nos para temas cuja abordagem enriquecerá a robustez da investigação, como é o caso da discussão ética associada à aplicação do *nudging* como instrumento de Política Pública. Como 4) e o último ponto, concluímos que as entrevistas com especialistas nos permitiriam verificar e validar resultados obtidos a partir de outras fontes como a análise e pesquisa documental ou a própria observação.

Como defendem Fontana e Frey, as entrevistas com especialistas são particularmente importantes para pesquisas qualitativas que procurem explorar tópicos complexos e especializados. Os especialistas possuem um conhecimento profundo e experiente sobre um tópico específico, o que permite que os investigadores explorem questões mais profundas e obtenham contributos mais ricos (Fontana e Frey, 1998: 49).

Os autores também discutem algumas das vantagens e desafios das entrevistas com especialistas, apontando que os especialistas são frequentemente difíceis de aceder, facto que constatámos no decorrer desta investigação.

Como referimos no enquadramento metodológico, esta é uma tese que se sustenta na compreensão aprofundada de um fenómeno por meio de recolha e análise de dados interpretativos e descritivos.

Entre os métodos de recolhas de dados selecionados (Creswell, 2014) está a realização de entrevistas com especialistas, perspetivando-se uma abordagem flexível e interativa, ancorada numa pesquisa qualitativa que poderá ser alvo de ajustes ao longo do processo de recolha e de análise de dados, decorrendo de novas informações que forem sendo descobertas.

Antecipámos que as entrevistas com especialistas nos pudessem levar a alguns desvios que careceriam de acrescido esforço para garantir o rigor científico, capitalizando e enquadrando no propósito de responder à pergunta de partida e cumprir os objetivos gerais e específicos enunciados.

Preponderou ainda na decisão pela seleção deste método de recolha de dados, a perspetiva da credibilidade e da confiabilidade, defendida por Rubin e Rubin: as informações fornecidas por especialistas são frequentemente consideradas confiáveis e credíveis pelos leitores da investigação. Isso deve-se, em grande parte, à sua posição de autoridade na área de especialização e ao facto de que as suas informações são baseadas em evidências concretas e experiência prática (Rubin e Rubin, 2012).

Existindo profícua literatura sobre as bases metodológicas da realização de entrevistas qualitativas com especialistas, escolhemos seguir as etapas de Irving Seidman, identificadas no livro *Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences*. Nomeadamente 1) definir o objetivo da entrevista e estabelecer critérios de seleção dos especialistas a serem entrevistados; 2) realizar uma revisão bibliográfica para identificar as principais questões a serem abordadas na entrevista; 3) desenvolver um guião de perguntas abertas, semiestruturado, que possam ser adaptadas de acordo com as respostas dos entrevistados; 4) preparar um convite para a entrevista, explicando o objetivo da pesquisa e o papel do entrevistado; 5) realizar a entrevista, seguindo o guião de perguntas, mas também estando atento para oportunidades de explorar tópicos adicionais que pudessem surgir durante a conversa; 6) transcrever e analisar as entrevistas, utilizando técnicas de análise de conteúdo ou outras abordagens qualitativas; 7) interpretar os resultados da análise e discutir as implicações para a pesquisa em questão; 8) apresentar os resultados de forma clara e objetiva, utilizando citações das entrevistas para ilustrar os pontos-chave; e 9) refletir sobre as limitações da pesquisa e sugestões para investigações futuras (Seidman, 2013).

Em opção à recolha de dados através de entrevista semiestruturada com especialista, não dispensámos a oportunidade de apresentar a visão dos mais conceituados especialistas sobre o objeto de estudo, recorrendo a outras formas de recolha de dados, nomeadamente a pesquisa documental da sua ampla obra publicada, e a análise de conteúdo de entrevistas realizadas noutros contextos. Em ambos os casos, estamos perante a opinião dita e publicada, em discurso direto.

7.2. Seleção dos Especialistas

As fases de revisão de literatura e a posterior estrutura da tese foram fundamentais para identificar os especialistas que pretendíamos entrevistar e os objetivos de cada entrevista. Tendo selecionado como base qualitativa o estudo de caso, com vista a permitir uma compreensão mais aprofundada e descritiva do *nudging* (enquanto fenómeno), e tendo escolhido como dois estudos de caso as unidades de *nudging* britânica (BIT) e norte-americana (SBST), pareceu-nos relevante obter os contributos de especialistas que estiveram na origem das duas unidades. A vasta obra publicada por Cass Sunstein, que esteve intrinsecamente envolvido no lançamento da unidade na administração Obama; e de Richard Thaler, que foi consultor na criação da Behavoural Insight Team, da administração Cameron, permitiu-nos aceder a ambos, em opinião publicada, em discurso direto. Contactado no âmbito da investigação, Cass Sunstein sugeriu a consulta da sua obra *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science* (2016), onde dá o testemunho sobre as questões éticas associadas ao *nudging*, a que posteriormente se dedicou.

Também nos foi possível robustecer a informação relativa aos dois estudos de caso, recorrendo à obra e opinião publicadas de dois outros intervenientes. No caso da Behavioural Insights Team, selecionámos David Halpern, CEO da BIT desde a sua criação, que manteve o cargo após a externalização da agência. Também Halpern é um cientista comportamental, autor de vários livros, entre eles *Inside the Nudge Unit: How Small Changes Can Make a Big Difference" (2015*). Neste livro, Halpern explora minuciosamente o trabalho da Behavioural Insights Team e como, na prática, as perceções comportamentais são utilizadas para ajudar a resolver problemas sociais e políticos. Neste livro, que consultámos no âmbito desta investigação, encontramos exemplos concretos de como pequenas mudanças em políticas e serviços públicos podem ter um grande impacto na vida das pessoas.

O próprio David Halpern, contactado no âmbito desta investigação, nos garantiu que a obra por si publicada contém as respostas a todas as perguntas sobre a BIT. Efetivamente, através de pesquisa aprofundada, conseguimos aceder à sua opinião em discurso direto, retirada dos seus livros, mas também de entrevistas que foi dando ao longo dos anos.

No caso da Social and Behaviour Sciences Team, identificámos como especialista cujo pensamento nos interessava explorar Maya Shankar, neurocientista que foi nomeada em 2015 pelo governo dos Estados Unidos para liderar uma equipa de ciência comportamental que se concentrava em aplicar ciências comportamentais na resolução de problemas sociais e políticos. A equipa SBST foi criada como uma iniciativa da Casa Branca em resposta ao sucesso da Behavioural Insights Team (BIT) no Reino Unido. Como diretora da SBST, Shankar trabalhou com agências governamentais em todo o país para aplicar a ciência comportamental na elaboração de políticas públicas e programas sociais. Liderou projetos em áreas como educação, saúde, segurança financeira, energia e meio ambiente, sendo o objetivo da SBST ajudar o governo a tomar decisões mais informadas e eficazes, utilizando evidências da ciência comportamental para melhorar a vida das pessoas. Embora a SBST tenha sido inicialmente criada como uma iniciativa de curto prazo, o seu sucesso levou a uma expansão do programa e à criação de uma equipa permanente de ciência comportamental no governo dos Estados Unidos, que esteve em ativamente em funções até à tomada de posse de Donald Trump[56]. Obtivemos o contributo desta especialista através dos seus discursos oficiais nas Nações Unidas e entrevistas a meios de comunicação, sobre o trabalho desenvolvido na SBST em concreto, o que nos permitiu citá-la na primeira pessoa.

Equacionámos identificar outros participantes destas unidades para a realização de entrevistas, mas concluímos que, perante a profusa documentação existente, desde relatórios oficiais a testemunhos publicados dos especialistas que pretendíamos entrevistar, numa primeira linha, estaríamos em condições de garantir acesso a informação factual e metodologicamente robusta, com recurso a outras técnicas de recolha, como a pesquisa documental da obra publicada e a análise de conteúdo de entrevistas realizadas no âmbito de outras investigações, em que os mesmos especialistas evidenciam a sua visão. Não acreditamos, por isso, que a impossibilidade de ter os seus testemunhos em exclusivo no âmbito desta tese tenha consistido numa limitação ou uma numa fragilidade para a investigação.

[56] Entretanto, durante o mandato de Donald Trump a atividade da SBST foi residual e a equipa reduzida a mínimos. Apenas foi retomado o investimento em 2021, com o presidente Joe Biden.

O método da entrevista semiestruturada não foi, contudo, colocado de parte, para o cumprimento dos restantes objetivos desta investigação. Para além da identificação das unidades de *nudging* governamental pioneiras, do Reino Unido e Estados Unidos da América, tínhamos como propósito identificar a existência de outras unidades do mesmo cariz, dispersas pelo mundo. Reconhecendo o trabalho de investigação de instituições internacionais como o Banco Mundial e a Comissão Europeia, identificámos como especialistas a entrevistar os coordenadores dos relatórios produzidos por essas instituições, por acreditarmos que, fruto da sua investigação alargada, teriam uma visão mais abrangente da aplicação do fenómeno do *nudging* em diferentes latitudes e contextos. Assim, selecionámos como especialistas, Emanuele Ciriolo, Zeina Afif e Wiam Hasanain.

Emanuele Ciriolo é doutorado em Economia pela Universidade de York, é coautor do relatório *Behavioural Insights Applied to Policy - Country Overviews 2016*, e é o atual chefe do Centro de Competência em Perceções Comportamentais do Centro Comum de Investigação (JRC) da Comissão Europeia. O JRC é um departamento científico e de conhecimento interno da Comissão Europeia, responsável por fornecer as evidências científicas e análises técnicas para apoiar a formulação de políticas públicas na União Europeia. O Centro de Competência em Perceções Comportamentais foi criado em 2016 para ajudar a Comissão Europeia a aplicar evidências comportamentais na elaboração de políticas públicas. Como chefe do centro, Ciriolo lidera uma equipa de especialistas, que trabalham com várias unidades da Comissão Europeia e agências da União Europeia para aplicar conhecimentos comportamentais em questões como mudança climática, energia, saúde pública, proteção do consumidor e proteção de dados.

Zeina Afif é uma das autoras do relatório *Behavioral Science Around the World: Profiles of 17 International Organizations*, do Banco Mundial, publicado em 2019. O livro é um conjunto de estudos de caso de organizações que aplicam ciências comportamentais em políticas públicas e privadas em todo o mundo. Zeina Afif é responsável pelo Centro de Ciências Comportamentais do Banco Mundial, focada nas áreas de Pobreza e Desigualdade Social, cuja principal missão é contribuir para ajudar os governos através do diagnóstico, desenho, implementação e avaliação de políticas públicas com intervenções sustentadas em evidência das ciências comportamentais. Afif é especialista em comunicação e análise de políticas públicas com uma vasta experiência em organizações não governamentais e sem fins lucrativos.

Wiam Hasanain é uma investigadora palestina que trabalha na área de políticas públicas e ciência comportamental. Atualmente, contribui para o Centro de Pesquisa de Políticas Económicas e Sociais (CIRPS) da Universidade Birzeit, na Palestina. É mestre em Política

Económica pela Universidade de Londres e doutorada em Estudos de Desenvolvimento pela Universidade de Cambridge. A sua investigação tem-se focado na compreensão de como as perceções comportamentais podem ser aplicadas para melhorar as políticas públicas e a tomada de decisão em países em desenvolvimento, especialmente em contextos políticos complexos e instáveis, como é o da Palestina. Nos últimos anos, Wiam Hasanain tem colaborado com organizações governamentais e não governamentais em todo o mundo, incluindo o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Fundação Bill e Melinda Gates, para promover a aplicação de perceções comportamentais em políticas públicas e a tomada de decisão em diversas áreas, como na saúde, educação e bem-estar social.

O nosso objeto de estudo reporta à aplicação do *nudging* em contexto de democracias consolidadas. Não é o caso da Palestina[57] que, embora realize periodicamente atos eleitorais, ainda está refém de um conjunto de restrições e limitações à liberdade, sendo uma região que enfrenta desafios políticos e económicos de natureza complexa. Contudo, considerámos que Wiam Hasanain poderia dar-nos uma visão alargada dos desafios da aplicação do *nudging* enquanto instrumento de políticas públicas, não só pela sua base de investigação e obra internacional, mas exatamente por ter estudado o impacto da ciência comportamental em contextos de regimes autoritários, bem como a sua aplicação no seu país de origem. A política baseada em evidências pode ser desafiadora em regimes autoritários, onde a ideologia e a manutenção do poder são fatores preponderantes. Mas não é inexistente. Durante esta investigação cruzámo-nos com um artigo recente de Lawther e Pemberton (2019), *Basing policy on evidence in authoritarian settings*, que nos confirmou a relevância de poder contar, na nossa tese, com o testemunho de Wiam Hasanain.

Tendo como objetivo desta investigação contribuir para a criação de uma unidade de *nudging* governamental em Portugal, considerámos ainda pertinente ter a visão de um especialista que conhece bem quer o fenómeno, quer o contexto em que o pretendemos aplicar. Selecionámos Diogo Gonçalves, fundador da *Nudge* Portugal, perito em Economia Comportamental e autor regular da Psychology Today e do Huffington Post (EUA), Behavioraleconomics.com (Reino Unido), e economiacomportamental.org (Brasil). Licenciado em Psicologia Social pelo Instituto de Psicologia Aplicada - ISPA, é mestre em Análise de Dados Aplicada ao Comportamento do Consumidor pela NOVA IMS, e doutorando no Tilburg Institute for

[57] De acordo com o Índice de Democracia de 2020 da Economist Intelligence Unit, a Palestina é classificada como um "regime autoritário" e está classificada em 139º lugar entre 167 países avaliados.

Behavioral Economics Research na Universidade de Tilburg. É docente de Economia Comportamental na Universidade Europeia, na NOVA SBE e no Instituto Superior Técnico.

Emanuele Ciriolo, Zeina Afif, Wiam Hasanain e Diogo Gonçalves foram contactados por email e aceitaram colaborar com a nossa investigação. Nos dois primeiros casos, as entrevistas foram realizadas por zoom; nos restantes casos, o guião foi enviado e respondido por mail. Os quatro especialistas tiveram acesso ao mesmo guião, que lhes foi enviado previamente.

Selecionámos ainda como especialista Michael Hallsworth, um investigador britânico em ciências comportamentais e políticas públicas, doutorado em Psicologia pela University College of London, onde se dedicou ao estudo do papel da motivação nas mudanças comportamentais.

Foi membro da Behavioural Insights Team UK, tendo sido responsável pelo lançamento da BIT Americas e, em 2013, fundou o The Decision Lab, uma organização de consultoria que usa ciências comportamentais para ajudar empresas e governos a tomar decisões melhores e mais eficazes, sedeada em Montreal, no Canadá, mas que trabalha com empresas, organizações públicas e privadas e governos de todo o mundo. Entre os serviços prestados pelo The Decision Lab estão análises comportamentais, pesquisas de mercado, design de intervenções comportamentais, formação e desenvolvimento de competências em ciências comportamentais.

Ao longo do seu percurso profissional e académico, Hallsworth conduziu vários estudos em ciências comportamentais e políticas públicas, desde o impacto do envio de lembretes de mensagens de texto ou cartas personalizadas para incentivar as pessoas ao pagamento de multas de trânsito ou de impostos em atraso; ao impacto da simplificação dos formulários de inscrição no programa de ajuda financeira do governo.

Recentemente, Michael Hallsworth publicou um documento a que chamou "Manifesto para a Ciência Comportamental", onde pretende evidenciar o potencial da ciência comportamental para melhorar a eficácia das políticas públicas, um tema que acreditamos estar em completa sintonia com o objeto de estudo da nossa investigação, o que justifica a inclusão de Michael Hallsworth na lista de especialistas que considerámos. Pela coincidência da publicação desta obra com o *timing* da nossa investigação, considerámos sustentar metodologicamente a visão deste especialista na análise da sua obra recém-publicada.

Tabela 14. Síntese com a relação dos quatro especialistas

Especialista	Nota Biográfica
Emanuele Ciriolo	Diretor do Centro de Competências em Ciências Comportamentais do JRC, Comissão Europeia. Economista comportamental, abriu caminho para o uso de ciências comportamentais nas políticas públicas na Comissão Europeia. Desde 2007, quando se juntou à Comissão, tem aplicado evidências comportamentais na formulação de políticas, como um complemento a outras abordagens tradicionais. O seu trabalho resultou em vários serviços da Comissão utilizando evidências comportamentais em iniciativas políticas concretas, como a proibição de caixas pré-marcadas para serviços auxiliares em contratos online, a adoção de rotulagem energética para eletrodomésticos e a Recomendação da CE sobre Jogos de Azar Online. É formado em Economia, com Mestrado em Planeamento Regional e Urbano (London School of Economics) e Mestrado em Economia e Estatística (ECARES, Bruxelas).
Diogo Gonçalves	Licenciado em Psicologia Social (ISPA), Mestre em Análise de Dados aplicada ao Marketing (NOVA-IMS), Doutorado em Economia Comportamental (Universidade de Tilburg, Países Baixos). É professor convidado no DEG-IST e fundador da Nudge Portugal.
Wiam Hasanain	Diretora saudita do Instituto de Transformações Nacionais, cujo trabalho se concentra na integração do comportamento humano no design de políticas baseadas em evidências.

	Wiam trabalha na interseção da reforma de políticas, desenvolvimento social, mudança de comportamento e envolvimento cívico. Ingressou na consultora Kearney após 20 anos de trabalho ao lado de entidades privadas, públicas e sem fins lucrativos, liderando programas nacionais nas áreas de desemprego, saúde e educação. Tem MBA pela Universidade da Califórnia em Berkeley e Mestrado em ciência comportamental pela London School of Economics and Political Science.
Zeina Afif	Diretora da Unidade de Mente, Comportamento e Desenvolvimento do Banco Mundial (eMBeD), dentro da Prática Global de Pobreza e Equidade do Banco Mundial. Atualmente, Zeina Afif trabalha na aplicação de evidências comportamentais para melhorar o acesso das mulheres a financiamento e emprego, reduzir o desemprego juvenil, reduzir a violência de género, promover a coesão social e melhorar o acesso a serviços e programas públicos no Médio Oriente e Norte da África, bem como na América Latina e Caribe. Antes de ingressar no Banco Mundial, contribui operacionalmente para projetos do Banco Mundial e trabalhou em países como Egito, Indonésia, Iraque, Kuwait, Omã e Iemen nas áreas de impostos, proteção social, responsabilidade social e envolvimento do cidadão. Tem MBA pela George Washington University e Mestrado em Ciência Comportamental pela London School of Economics.
Michael Hallsworth	Diretor Executivo da BIT Americas. Antes de sua atual posição, Michael liderou o trabalho global da BIT em saúde e impostos durante cinco anos. Foi anteriormente consultor sénior de políticas no Gabinete do governo do

	Reino Unido e tem experiência profunda no desenvolvimento de políticas e na prestação de serviços para governos nacionais e organizações internacionais. Tem sido uma figura de liderança no desenvolvimento do campo da aplicação da ciência comportamental ao governo, tendo desenvolvidos várias *frameworks* influentes, como EAST, Behavioral Government e o relatório MINDSPACE. Tem um Doutoramento em Economia Comportamental do Imperial College London e um Mestrado da Universidade de Cambridge. É professor assistente (adjunto) na Universidade Columbia e professor honorário no Imperial College London.

Fonte: Síntese elaborada pela autora

7.3. **Guião de Entrevistas**

Fontana e Frey dedicaram um capítulo do *Handbook of Qualitative Research*, à arte de entrevistar, defendendo a importância da construção de um guião de entrevistas semiestruturado para recolha de dados de pesquisa qualitativa confiáveis e válidos. Os autores argumentam que a entrevista é uma forma poderosa de recolher dados ricos e detalhados, e defendem a construção de um guião de entrevistas semiestruturado como uma forma de garantir que as perguntas sejam claras e relevantes, mas também permitam flexibilidade e adaptação às respostas do entrevistado (Fontana e Frey, 1994).

Para tal, contribui a inclusão de um enquadramento no guião de uma entrevista semiestruturada, fundamental para garantir a coerência e a relevância das perguntas formuladas. Vemos o enquadramento como uma introdução à entrevista, que estabelece o contexto no qual as perguntas serão feitas (Gil, 2010). Para além disso, acreditamos que esse enquadramento prévio, claro e transparente em relação aos objetivos da investigação, ajuda a estabelecer uma relação de confiança entre o entrevistador e o entrevistado.

No guião[58] que utilizámos para os quatro especialistas entrevistados, informámos que o questionário servia como base para uma entrevista semiestruturada, enquadrando-o num projeto de investigação para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Políticas, pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Identificámos os docentes que orientam a tese e explicitámos o campo de investigação da tese, o seu objeto de estudo específico e o objetivo de contribuir para a criação de uma unidade de *nudging* governamental em Portugal. Por imperativo de transparência, mencionámos a intenção de realizar uma abordagem ampla do objeto de estudo, que contemplaria os riscos de uso indevido do *nudging* ou dos problemas éticos que podem ser levantados. Também referimos que a investigação abordaria a corrente do paternalismo libertário, que sublinhámos como essencial para uma boa compreensão do objeto de estudo e para a sua limitação dentro de um quadro de boas práticas, fora do qual a essência do objeto seria comprometida.

Neste enquadramento, anunciámos o objetivo de medir a resposta à pergunta de partida "em que medida o *nudging* é um instrumento de política pública?", enumerando contribuições para a criação de uma unidade de *Nudging*, a nível governamental, em Portugal.

A partir desta pergunta inicial, informámos sobre as quatro outras perguntas derivadas para as quais também pretenderíamos encontrar resposta. Nomeadamente: 1) Quais as vantagens e desvantagens do recurso ao *nudging* como instrumento de formulação de políticas públicas?; 2) Que fatores podem afetar a eficácia do *nudging* como ferramenta de política pública, nomeadamente os setores de atuação, conjunturas políticas ou ideológicas, fases do ciclo político, atores políticos intervenientes, beneficiários ou afetados pelo problema público, entre outros?; 3) Que condições deveriam constar numa matriz de criação de uma unidade de *nudging* em Portugal, considerando uma moldura de boas práticas, de acordo com unidades homólogas analisadas?; e 4) Que critérios éticos devem ser ponderados na utilização do *nudging* como ferramenta de políticas públicas?

Identificámos neste enquadramento prévio do guião de entrevista que o objetivo geral da investigação é avaliar o potencial do *nudging* como um instrumento de apoio à ação política, nomeadamente através da sua aplicação no processo de construção de políticas públicas a nível governamental. E que, durante esta análise, pretendemos contribuir para a criação de uma unidade de *nudging* para apoiar um governo nacional. Explicámos que, para atingir este objetivo, será realizada uma análise aprofundada de várias unidades de *nudging* de natureza

[58] Anexo 1

semelhante, substanciada por entrevistas semiestruturadas com peritos em ciências comportamentais e ciência política, cujos antecedentes permitem uma visão abrangente, ampla e comparativa. E sinalizámos os casos de unidades inglesas e norte-americanas, pioneiras, que como estudos de caso desta investigação, foram alvo de um maior grau de profundidade.

Justificámos, por fim, a seleção dos entrevistados enquanto especialistas pelo facto de nos interessar desenvolver uma investigação robusta com análise comparativa de outras unidades de *nudging* similares já existentes noutros países, e cujo contributo dos peritos seria essencial para nos fornecer uma visão mais ampla e fundamentar a criação de uma matriz para uma unidade de *nudging* eficiente, em contexto nacional. Todos os participantes foram informados de que responderiam a um guião semelhante, por razões metodológicas. Contudo, tratando-se de uma entrevista semiestruturada, sublinhámos a liberdade exploratória que cada um teria para responder às perguntas, bem como a possibilidade de abordar subtemas e questões que considerassem apropriadas e que não tivessem sido abordadas.

O guião foi dividido em cinco partes, estando as perguntas agrupadas tematicamente por: 1) Questões gerais – Estrutura; 2) Operabilidade e Eficácia; 3) Requisitos de implementação de uma unidade de *nudging*; 4) Visão como Especialista; e 5) Opinião pessoal sobre temas abordados ou derivados. No total, os entrevistados responderam a 25 perguntas[59]. As respostas serão analisadas qualitativamente e por temática, mas a transcrição integral das entrevistas encontra-se disponível para consulta[60].

7.4. Análise dos dados

7.4.1. Opinião publicada

Na obra *Manifesto para a Ciência Comportamental*, Michael Hallsworth destaca algumas conclusões que considera cruciais, que passaremos a elencar: 1) a ciência comportamental oferece soluções inovadoras e eficazes para problemas sociais complexos, ao ajudar a compreender as causas dos comportamentos humanos e desenvolver intervenções para modificá-los; 2) a ciência comportamental deve ser aplicada de forma ética e transparente, respeitando os direitos e a dignidade dos cidadãos; 3) a ciência comportamental deve ser usada em conjunto com outras disciplinas e evidências, como a economia, a psicologia e a medicina, para formular políticas públicas eficazes e baseadas em evidências; 4) os governos devem

[59] Anexo 1
[60] Anexos 2, 3, 4 e 5

investir em investigação em ciência comportamental, bem como em projetos piloto e avaliações para testar a eficácia das intervenções comportamentais; 5) a ciência comportamental deve ser incorporada nos processos de tomada de decisão em todas as fases, desde a formulação de políticas até a implementação e avaliação.

Neste manifesto, Hallsworth destaca a importância da ciência comportamental para resolver problemas sociais complexos e a necessidade de integrá-la nos processos de tomada de decisão dos governos. "Precisamos de líderes que entendam a importância das ciências comportamentais e saibam como aplicá-las de forma inteligente e estratégica para resolver os desafios mais difíceis da sociedade" (Hallsworth, 2016: 166). Numa perspetiva antropologicamente otimista, defende que a ciência comportamental "não é apenas uma caixa de truques que as organizações podem usar para fazer as pessoas fazerem o que elas querem. É uma ferramenta poderosa para tornar o mundo um lugar melhor" (Ibidem).

Para este especialista, ignorar que as pessoas são seres humanos e não máquinas racionais, e que, por essa razão, tomam decisões baseadas em fatores emocionais e sociais, é um erro dos decisores, que condena as políticas públicas à partida. Contudo, a forma como se utiliza o *nudging* não é displicente. Num artigo de opinião publicado no The Guardian, em 2013, Hallsworth argumentou que o *nudging* tem de ser balizado por um conjunto claro de princípios éticos para garantir que seja usado para o bem público, sendo a transparência, o consentimento informado, a igualdade e a proteção da privacidade dos indivíduos princípios inalienáveis da sua utilização (Hallsworth, 2013).

Perante a possibilidade de má utilização do *nudging* e a perceção dos riscos associados, o autor defende como imprescindível a realização de uma avaliação rigorosa das intervenções comportamentais, oriundas de decisores políticos, baseadas em *nudging* para medir o seu impacto e garantir que elas são eficazes e justas.

Na tentativa de elencar aqueles que são os requisitos para a criação de uma unidade de *nudging*, segundo a visão de Hallsworth, encontrámos resposta no artigo "The *Nudge* Unit: Towards a Healthy, Wealthy, and Sustainable World", de que é coautor.

Michael Hallsworth e os seus colegas fornecem uma estrutura para a criação de uma unidade de *nudging*. Segundo eles, uma unidade de *nudging* bem-sucedida deve atender a vários requisitos, nomeadamente: 1) liderança forte: uma unidade de *nudging* deve ter um líder forte e envolvido que possa estabelecer a visão da unidade, gerir a equipa e garantir que os objetivos da unidade sejam alcançados; 2) equipa multidisciplinar: uma unidade de *nudging* deve ter uma

equipa que inclua especialistas em ciências comportamentais, análise de dados, design e comunicação. 3) parcerias estratégicas: a unidade deve ter parcerias estratégicas com outras organizações, incluindo governos, ONGs e empresas, para colaborar em projetos e partilhar recursos; 4) foco em problemas complexos: a unidade deve concentrar-se em problemas complexos e desafiadores que exigem soluções inovadoras e criativas; 5) avaliação rigorosa: uma unidade de *nudging* deve realizar avaliações rigorosas das suas intervenções para medir o seu impacto e garantir que sejam eficazes e justas; 6) ética e transparência: a unidade deve comprometer-se com altos padrões éticos e de transparência nas suas operações e comunicações; 7) objetivos claros: deve ter objetivos claros e mensuráveis que possam ser acompanhados e ajustados conforme necessário (Hallsworth, 2017).

Esses requisitos fornecem uma estrutura útil para a criação e operação de uma unidade de *nudging*, que também teremos em conta, mais à frente, na nossa proposta de matriz para a criação de uma unidade de *nudging* de nível governamental, em Portugal.

7.4.2. Análise das respostas dos especialistas

Faremos de seguida a análise das respostas dos especialistas, organizadas tematicamente, de acordo com a estrutura do guião de entrevista.

7.4.2.1. *Nudging* aplicado às políticas públicas: características das unidades de *nudging* observadas e motivações para a sua criação

A primeira parte do guião de entrevista, que designámos como "Parte 1 – Questões Gerais e Estruturais" questionava os especialistas sobre se consideravam o *nudging* aplicável à política pública.

Os quatro especialistas entrevistados responderam consensualmente. "Definitivamente", afirmou Emanuele Ciriolo, ressalvando que as intervenções de *nudging* podem ser eficazes de forma isolada, mas também quando aplicadas em complementaridade com formas tradicionais de intervenção como "taxação, informação ou lei" (anexo 2). Diogo Gonçalves, responde "definitivamente, sim", avançando que as ciências comportamentais "são fundamentais para que os governos desenhem políticas mais eficazes, no sentido de ajudar as pessoas a tomar melhores decisões para si, mas também para regular processos que podem pôr em causa o bem-estar e a saúde das populações, e a próprias viabilidade da democracia" (anexo 3). Este

especialista considera que "sem este instrumento, os governos estão a ignorar a forma como os cidadãos tomam decisões e a realidade da sociedade moderna", o que resultará, a curto prazo numa limitação da sua eficácia na ação política.

Menos enfaticamente, Wiam Hasanain faz questão de sublinhar que o recurso às ciências comportamentais vai para além do *nudging* (como já referimos nesta investigação[61]) (anexo 4).

Zeina Afif corrobora esta visão mais holística das ciências comportamentais e, identificando o *nudging* como um exemplo das intervenções baseadas nestas evidências, considera-o "definitivamente aplicável às políticas públicas" (anexo 5).

Seguidamente, pedimos que, fruto da observação e do conhecimento que tinham de diferentes unidades de *nudging* de nível governamental, nos identificassem que países tinham sido objeto de estudo; quais as motivações identificadas para a criação de cada uma dessas unidades; e se as unidades observadas seguiram algum modelo internacional reconhecido.

Emanuele Ciriolo, sendo coautor do relatório *Behavioural Insights Applied to Policy - Country Overviews 2016*[62] da Comissão Europeia, esclarece que o documento analisa por áreas de atuação, classificando as intervenções como: 1) iniciativas testadas em termos de comportamento, que correspondem a intervenções explicitamente testadas ou alargadas após uma experiência inicial *ad hoc*; 2) iniciativas informadas sobre o comportamento, isto é, que são explicitamente baseadas em dados comportamentais previamente existentes; e 3) iniciativas alinhadas com o comportamento, que são aquelas que, pelo menos *a posteriori*, estão implicitamente alinhadas com as evidências comportamentais" (Sousa et. Al, 2016).

O relatório acaba por se organizar por países, elencando as diferentes intervenções baseadas em ciências comportamentais que ocorreram em cada país, destacando, contudo, que não foram encontrados exemplos das três classificações em todos os países. Foram elencados dezasseis estados, de que Portugal faz parte. O destaque de Emanuele Ciriolo, ao nível do recurso das ciências comportamentais como base de políticas públicas, vai para os Países Baixos e a Noruega.

No caso dos Países Baixos, o relatório deteta implementações ao nível local, regional e nacional e intervenções dos três tipos da classificação referida. Identifica intervenções nas áreas de Finanças, Justiça, Impostos, Cultura, Energia, Ambiente, Saúde, Transportes e Proteção do

[61] Ver Capítulo 6.

[62] O referido relatório faz um elenco das iniciativas identificadas pelos países, mas não inclui análises de impacto ou resultados das medidas analisadas. Na maior parte dos casos, tal acontece por que não tinha sido feita a avaliação das medidas no momento da publicação do relatório.

Consumidor, desenvolvidas por entidades institucionais e decisores políticos como os Ministérios dos Assuntos Económicos, das Infraestruturas e do Ambiente, o Ministério do Interior e das Relações com o Reino, e a Administração fiscal (Idem, p. 102).

O caso da Noruega volta a referir intervenções dos três tipos da classificação dos autores, e identifica um envolvimento ao nível das políticas públicas nacionais e locais, com ações desenvolvidas pelos Ministérios da Saúde, das Finanças, da Igualdade e das Crianças e da Inclusão Social, e o Ministério da Administração Local e da Modernização. As áreas de atuação voltam a ser as Finanças, a Saúde, os Impostos, os Transportes. Um dos casos apresentados como destaque situa-se na temática da Proteção do Consumidor, seguindo um conjunto de recomendações da Comissão Europeia, de 2014, sobre a forma como os estados-membros poderiam ajudar na missão de proteger os cidadãos[63]. No caso concreto do jogo online, "a CE defendeu a necessidade de ajudar os jogadores a adotar estratégias de autocompromisso, como a autolimitação da quantidade de tempo e/ou dinheiro gasto numa sessão de jogo. A questão problemática é a necessidade de conciliar as preferências prévias ao jogo com a ação no jogo, associada a uma sensação de euforia. Vieses como o excesso de confiança, a miopia e as preferências intertemporais inconsistentes estão bem documentados e podem causar o jogo irresponsável" (Idem, p.108).

No seguimento destas recomendações, a Noruega implementou um programa para reduzir o jogo irresponsável (iniciativa alinhada com o comportamento), que impedia a utilização de cartões de crédito noruegueses nos jogos de azar online.

Outra das intervenções destacadas pelo documento da Comissão Europeia é o programa de redução do consumo de tabaco (iniciativa alinhada com o comportamento), desenvolvida pelo Ministério da Saúde e dos Serviços de Cuidados de Saúde norueguês, que propôs embalagens simples normalizadas para todos os produtos do tabaco. Em março de 2015, o Governo norueguês lançou uma consulta sobre esta proposta. A nova embalagem simples deveria manter as advertências sanitárias obrigatórias e outras informações em conformidade com a legislação atual, mas para além das advertências relativas à saúde, acredita-se que as embalagens simples reduzam o número de jovens que começam a fumar (tal como confirmado por um conjunto de

[63] Diretiva dos Direitos do Consumidor (2014) é uma legislação da União Europeia que tem como objetivo fortalecer e harmonizar os direitos dos consumidores em toda a União Europeia. Estabelece um conjunto de regras que protegem os consumidores em transações comerciais realizadas no âmbito da União Europeia, principalmente nas vendas online e fora do estabelecimento comercial. Inclui informações pré-contratuais claras; prazo de reflexão; direito à devolução e reembolso; fornecimento de informações claras sobre custos adicionais; responsabilidade do comerciante; proibição de encargos adicionais pré-selecionados, entre outros - Consumer rights directive (europa.eu)

artigos publicados na Tobacco Control (abril de 2015), a fim de os proteger dos efeitos nocivos do consumo de tabaco. Prevê-se que as embalagens simples (sem marca) tornem os produtos do tabaco menos apelativos, limitando o efeito publicitário das embalagens e aumentando o impacto das advertências obrigatórias relativas à saúde (como comprovado por um estudo da Comissão Europeia sobre a rotulagem do tabaco, 2015). Por último, mas não menos importante, as embalagens simples são uma intervenção política que utiliza alavancas comportamentais como o enquadramento (tornando as embalagens menos atrativas), a proeminência (tornando as marcas menos proeminentes nas prateleiras) e as normas sociais (reduzindo a dimensão do estatuto social associada às embalagens e às marcas) (Idem).

O relatório de que Ciriolo é coautor também inclui Portugal, com intervenções de nível local, regional e nacional, sendo que é referido que "as iniciativas comportamentais decorrem de forma independente, sem coordenação centralizada, embora se observem alguns indícios de ligação em rede entre as partes interessadas".

Um dos exemplos que é dado para o caso português é uma das primeiras intervenções de *nudging* ao nível das políticas públicas em Portugal, e que tem sido apresentado como caso de sucesso internacional e exemplo a seguir.

Em 2015, o Ministério das Finanças identificou como problema o incumprimento das obrigações fiscais e apresentou um conjunto de medidas para combater a fraude e evasões fiscais. As medidas foram inspiradas em dados comportamentais, na medida em que o problema identificado também decorria do comportamento individual. Assim, uma das iniciativas consistiu na introdução de incentivos que motivam os consumidores a pedir faturas em todas as empresas, incluindo nos setores em que a evasão fiscal é mais elevada e mais difícil de controlar (por exemplo: restaurantes, oficinas de automóveis, cabeleireiros e serviços de estética). Os talões de venda foram convertidos em bilhetes de lotaria e todos os anos são oferecidos automóveis de topo de gama ou prémios monetários, sorteados entre os consumidores que pedirem faturas que incluam o seu número de identificação fiscal. Ainda hoje está em prática a "Fatura da Sorte", que permitiu aumentar o número de consumidores que cumprem as regras, num país onde o jogo é popular. As lotarias fiscais baseiam-se na evidência das ciências comportamentais, que demonstram, por exemplo, que as pessoas ponderam demasiado as pequenas probabilidades nas suas decisões (neste caso, a probabilidade de ganhar a lotaria) (Idem, p. 119).

Zeina Afif é uma das autoras do relatório *Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries* (2018), do Banco Mundial, e tem, por isso uma visão que vai para além do mundo ocidental. O documento evidencia o "número crescente de organismos públicos interessados em tirar partido das perceções comportamentais para melhorar as políticas e os serviços, este relatório pretende captar a difusão e a forma da ciência comportamental em 10 países, selecionados com base no facto de serem inovadores ou pioneiros neste domínio: Austrália, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Países Baixos, Peru, Singapura, EUA e Reino Unido" (Afif et. Al, 2018, p. 6).

Na entrevista realizada no âmbito desta investigação, Zeina Afif relatou que este relatório foi elaborado com base na partilha de informação entre a Austrália, os Países Baixos, o Canadá, os Estados Unidos e o Reino Unido, países cujos decisores políticos foram entrevistados. Mais frequentemente, o Banco Mundial tem alargado a rede de contactos entre profissionais e instituições que se dedicam à análise do papel das perceções comportamentais nas políticas públicas, e beneficiam de uma rede de conexões que envolve OCDE, FMI, OMS e a Comissão Europeia. Segundo Afif, esta rede resulta numa enorme mais-valia para criar valor e compreender o potencial das ciências comportamentais como ferramenta de ação de política (anexo 5).

Um dos exemplos destacados neste relatório do Banco Mundial é o da Austrália. A equipa de economia comportamental do Governo Australiano (BETA) foi criada em 2016 e desenvolve projetos em conjunto com agências parceiras e outros departamentos governamentais. A BETA tem como objetivo melhorar o bem-estar dos australianos através do desenvolvimento da capacidade do Serviço Público Australiano, prestando aconselhamento ao governo, trabalhando com parceiros em intervenções e na realização de ensaios. A BETA está sediada no Departamento do Primeiro-Ministro. Os projetos são financiados e desenvolvidos em colaboração com agências e departamentos parceiros, pelo Fundo de Modernização do Governo, destinado a reforçar a inovação do setor público, e de contribuições das agências parceiras. O apoio inicial foi bastante sólido com a BETA a ser apoiada por 13 agências em fevereiro de 2016, quando a equipa foi lançada. Inicialmente, tinha uma equipa de três pessoas, que aumentou para 27 até 2017, incluindo 15 pessoas destacadas de agências parceiras. Os recursos humanos são destacados com o objetivo de aproveitar os conhecimentos institucionais existentes e desenvolver capacidades na BETA e em todos os departamentos do governo australiano. Atualmente, esta unidade tem uma equipa diversificada, que inclui profissionais

com formação académica em economia, psicologia, direito, sociologia e desenvolvimento internacional (Afif et. Al, 2018).

Atualmente, o Banco Mundial está a produzir um novo relatório dedicado à intervenção das ciências comportamentais nas políticas públicas da Saúde, em colaborações com a Organização Mundial de Saúde. Afif, que coordena o projeto, explicou que foram identificados onze países que têm um de dois modelos: "ou constituem unidades de ciência comportamental dentro dos ministérios da Saúde, ou têm unidades centrais que apoiam os ministérios e que têm ação concreta na área da Saúde" (anexo 5). Portugal não consta do relatório, cujo lançamento está previsto para o final do verão de 2023.

Segundo Zeina Afif, o interesse pelo recurso às ciências comportamentais é crescente: "temos sido contactados por governos que nos pedem orientação para a criação de unidades de ciência comportamental ou para reforçar a necessidade de criação dessas unidades" (anexo 5).

Todos os entrevistados identificam como exemplo a unidade pioneira do Reino Unido, a BIT. Como resume Diogo Gonçalves, "a unidade que serviu de exemplo foi a *Nudge Unit* do Reino Unido, que começou em 2010, com o governo de David Cameron, e que teve um impacto tão espetacular, permitindo ao governo arrecadar dezenas de milhões de libras, através de pequenas modificações nas cartas enviadas aos seus cidadãos, que se tornou na grande referência, até por ser a primeira, que inspirou todas as outras, e da qual saíram pessoas que depois foram fundadoras de outras unidades. É o caso do Michael Hallsworth, um dos fundadores da *Nudge Unit* do Reino Unido, em Londres, que depois acabou por ser o responsável pela criação de uma unidade semelhante para o governo dos Estados Unidos, em Nova Iorque" (anexo 3).

Ainda nesta parte do guião, considerámos importante compreender se os recursos das unidades analisadas pelos especialistas tinham sido semelhantes ou se, pelo contrário, tinham encontrado discrepâncias significativas.

"Os recursos variam significativamente", resume Emanuele Ciriolo. E, naturalmente, em consequência, os impactos também. "Em França, a unidade é constituída por uma pessoa, Mariam Chammat, de forma contínua. Na Alemanha, existe uma unidade de planeamento do junto do chanceler mas com recursos reduzidos" (anexo 2). As unidades não são comparáveis com uma BIT, que agora funciona como uma consultora multinacional, com sede em vários países. Diogo Gonçalves considera que as unidades que integram as instituições políticas internacionais "como o Banco Mundial, as Nações Unidas, Comissão Europeia e OCDE parecem ter tido um potencial de crescimento limitado, talvez por questões de políticas internas

e/ou burocracia, o que parece estar a limitar o grau com que as evidências comportamentais têm sido aplicadas nestas unidades" (anexo 3). Ainda assim, como Emanuele Ciriolo referiu, "na Comissão Europeia a estrutura de ciências comportamentais começou em 2017, apenas com um elemento e neste momento a equipa tem 11 profissionais" (anexo 2).

Das entrevistas realizadas, podemos concluir que a dimensão das unidades é variável, tanto quanto os recursos que aloca como ao modelo de operação por que se regem.

7.4.2.2. Critérios que influenciam a operacionalidade das unidades de *nudging* e a eficácia das políticas públicas

Para desenvolver mais este ponto, recorremos à segunda parte do guião da entrevista, dedicado a "Operabilidade e Eficácia". Neste conjunto de questões, perguntámos aos especialistas entrevistados sobre quais identificavam como os fatores críticos de sucesso para a eficácia de uma unidade de *nudging* de nível governamental.

Emanuele Ciriolo referiu como primeiro fator crítico de sucesso a orientação para resultados. "O nosso sucesso depende da nossa capacidade de entregar resultados". Esse fator é mais fácil de atingir quando há um foco em duas ou três áreas de atuação concretas, uma espécie de especialização temática, que permite também medir os impactos de forma objetiva e apresentar resultados tangíveis. Para ser bem-sucedido é preciso, para Emanuele Ciriolo, ir além de apresentação de recomendações e da produção do conhecimento científico. A promoção do recurso à ciência comportamental como ferramenta de política pública só é consolidada quando se consegue demonstrar resultados na melhoria do processo de tomada de decisão política e se deu resposta efetiva a um problema identificado. (anexo 2).

Desse fator, decorre o segundo, o apoio de que a equipa dispõe. "A nossa capacidade de entregar resultados depende do tipo de apoio de que dispomos". E este apoio está bem delineado por Ciriolo: um líder político, em posição de tomada de decisão política, que confia na equipa e no processo de tal forma que lhe dá suporte para a implementação (anexo 2). Esta figura, será o que os especialistas designam de *champion*, promotor, embaixador, ou alguém politicamente influente cuja existência foi unanimemente referida como um fator crítico de sucesso.

Uma equipa multidisciplinar é outro dos requisitos para o sucesso. Emanuele Ciriolo designa como competência (anexo 2), Diogo Gonçalves refere-se a "uma combinação de pessoas" capacitadas nas áreas de ciência comportamental, métodos experimentais, estatística,

psicólogos cognitivos e sociais, antropólogos, economistas comportamentais, cientistas dos dados (anexo 3).

O *networking*, "o envolvimento das pessoas certas", "a adesão das partes interessadas", o empenhamento dos *stakeholders* são também um fator unânime entre os entrevistados. Nesse seguimento, Wiam Hasanain identifica dois outros fatores: 1) a essencialidade de a unidade de ciências comportamentais ter "um mandato claro", ou seja "um objetivo comum que não se altera ao longo do processo", até porque "mudar o objetivo de três em três semanas leva a ineficiências dispendiosas" (anexo 4); 2) "uma governação clara", quer seja através de uma matriz de delegação de autoridade ou de outra forma, é preciso saber "quem supervisiona as operações diárias da equipa" e quem responde por ela, de forma mais abrangente e alargada.

Emanuele Ciriolo identifica ainda o tempo ou a oportunidade como fator crítico de sucesso. "Há oportunidades para informar o processo de decisão política, a partir de uma perspetiva comportamental, mas precisamos de aparecer no momento certo e gerar *insights* rapidamente" (anexo 2). Wiam Hasanain diz que nalguns exemplos, "as partes interessadas precisam de seis meses para chegar a acordo sobre a necessidade de uma intervenção. Noutros, foram necessários cinco anos para lançar uma unidade comportamental. O prazo correto depende muito do que se pretende alcançar" (anexo 4).

Deduzimos da visão dos especialistas que não existe uma resposta única para qual é o *timing* de atuação certo. Conclui-se que é necessário identificar os problemas, elencar propostas de soluções e estar preparado para as implementar eficazmente quando a conjuntura o determinar.

7.4.2.3. Aplicação do *nudging* nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas

Tentámos compreender se os especialistas identificavam áreas setoriais onde o recurso ao *nudging* é comprovadamente mais eficaz, e se, por outro lado, podemos recorrer a este instrumento em todas as fases do ciclo de políticas públicas, sendo essa uma possível variável de eficácia.

Sobre a possibilidade de o *nudging* ser utilizado em todas as fases do ciclo político, os especialistas são consensuais. Pode, como outras ferramentas de políticas públicas, contribuir em qualquer fase do ciclo político e há exemplos concretos dessa contribuição. Contudo, não consideram, fruto das suas experiências profissionais, que quer a eficácia quer a recorrência do recurso às ciências comportamentais sejam idênticas nas diferentes fases.

Emanuele Ciriolo, cuja experiência se foca ao nível europeu, valoriza o recurso às ciências comportamentais para implementar e avaliar o impacto diferenciado das mesmas medidas nos diversos estados-membros. Dando como exemplo o controlo de fronteiras: "quem estabelece as regras não tem, muitas vezes, uma apreciação real da dificuldade de execução das regras. O que está no papel nem sempre é exequível no terreno" e, neste caso concreto, numa fronteira entre dois países, tem de haver controlo bilateral. Levantam-se questões como "se os outros não fazem o controlo corretamente, porque é que nós temos de fazer?", e esta apreciação comparativa afeta o nosso comportamento. Segundo Ciriolo, "quando se trata da implementação, as perceções comportamentais podem ser úteis na ciência, para mostrar que uma norma, uma regra que fazia sentido a nível europeu, a nível nacional ou a nível local não faz qualquer sentido devido à complexidade ou à dificuldade de a fazer cumprir corretamente" (anexo 2). Comprovando-se na avaliação de que a aplicação não é possível, a regra tem de ser alterada para ser cumprida.

Wiam Hasanain considera que "tecnicamente, pode ser aplicado", mas o que tem testemunhado e investigado levam a especialista a afirmar que a utilização das ciências comportamentais tem sido mais recorrente "na fase de implementação". Não deixa de ressalvar que "há um enorme potencial de eficácia para a utilização da ciência comportamental noutras fases do ciclo político (como a avaliação, seguida de definição de agenda e desenvolvimento de políticas)" (anexo 4).

Zeina Afif refere que no Banco Mundial seguem mesmo a lógica do ciclo de políticas públicas: "temos um processo de aprendizagem, testagem, adaptação, em ciclo. E voltamos a redesenhar as políticas" após a avaliação (anexo 5). A especialista considera que a grande diferença da eficácia da utilização das ciências comportamentais nas várias fases da política pública está na medição: há estágios em que a medição é mais difícil, como o agendamento. Naturalmente, "é sempre mais fácil medir implementações". Contudo, apesar de intervir em todas as fases, assume que a equipa que dirige no Banco Mundial é muito favorável e grande proponente da utilização das ciências comportamentais na fase de preparação e diagnóstico (anexo 5).

7.4.2.4. Aplicação do *nudging* em diversas áreas setoriais: vantagens e desvantagens

Sobre as áreas de atuação em que o recurso às ciências comportamentais poderá ser mais eficaz, os especialistas focaram-se na sua experiência, mas admitem esta ferramenta como potencialmente eficaz em qualquer área setorial. Num extremo, Diogo Gonçalves defende que

“a grelha comportamental deve estar embebida em todas as fases da criação de políticas públicas e em todos os setores governamentais. As *nudge units* devem prestar assessoria a todos os setores do governo” (anexo 3).

Explorámos igualmente exemplos em que o *nudging* não tenha tido impacto significativo nos resultados ou até tenha mesmo sido prejudicial à concretização dos objetivos.

Emanuele Ciriolo identifica situações em que as ciências comportamentais não demonstraram ser um instrumento eficaz de política pública e que seria benéfico ter recorrido a outras fórmulas. Dá como exemplo o caso da utilização do cinto de segurança. “A patente do cinto de segurança data de 1959, da Volvo. A Volvo tornou-a disponível para todos porque sabia que poderia salvar vidas. Demorou 50 anos até que as pessoas começassem a usá-los, sistematicamente. Houve campanhas de informação, sinais sonoros nos carros quando se ligava o motor, até que em 2006 foi obrigatório, e depois aplicado em toda a Europa”.

Mesmo após a regulamentação, muitas pessoas continuam a não usar o cinto de segurança e a explicação dessa opção pode ser explorada (e eventualmente, até trabalhada) do ponto de vista da ciência comportamental: “por causa do excesso de confiança, por mau hábito, por inércia”. Facto é que, se a opção por uma regulamentação mais forte tivesse sido adotada em 1985, quando se tentaram abordagens mais subtis, milhares de vidas poderiam ter sido salvas em acidentes rodoviários (anexo 2).

Conclui-se que, apesar da hipotética aplicabilidade transversal do *nudging* como instrumento de política pública, haverá sempre situações em que se provará não ser a ferramenta mais eficaz.

O seu contributo poderá ser complementar, se for considerado benéfico, mas há situações em que as intervenções suaves são absolutamente dispensáveis. Zeina Afif identifica, como exemplo desta última opção, o caso dos sacos de plástico. O Banco Mundial fez diversas intervenções de tipo *nudge* para reduzir o uso de sacos de plástico, mas sem resultados substanciais. “Em Marrocos, proibiram os sacos de plástico e o governo trabalhou com os produtores para produzirem sacos degradáveis. Hoje, vamos a Marrocos e não encontramos um saco de plástico”. (anexo 5) A proibição resultou perfeitamente, cumprindo, rapidamente, o objetivo pretendido. Tal não se teria verificado se a opção do governo tivesse recaído por abordagens mais subtis.

Caso diferente é o das “das políticas associadas à redução do consumo de tabaco. Muitos países têm regulação, mas precisam de fiscalização. Há demasiados países em que existe regulação, mas não há ninguém para fiscalizar nem punir os restaurantes que não cumprem a lei” (anexo

5). Estando perante um caso em que existe uma manifesta falta de recursos para fiscalizar a regulação, a complementaridade com intervenções de tipo *nudge*, como campanhas de sensibilização e de informação, pode contribuir para atingir melhores resultados e traduzir-se em maior eficácia.

7.4.2.4. Influência da ideologia dos decisores na utilização da ferramenta

Questionámos igualmente os especialistas sobre se consideravam que a ideologia do governo poderá condicionar a existência de uma unidade de *nudging* de nível governamental, ou o simples recurso ao *nudging* como instrumento de políticas públicas.

A experiência de Zeina Afif, assim como de Wiam Hasanain, demonstra que o interesse por esta ferramenta ultrapassa a ideologia e não está relacionado com o tipo de regime político que vigora em cada país. Afif está atualmente a trabalhar com Marrocos[64], onde há "um grande impulso para as ciências comportamentais nos vários ministérios".

Wiam Hasanain explicou que no Reino da Arábia Saudita, "durante a pandemia, a ciência comportamental foi utilizada com sucesso para apoiar a vacinação obrigatória. Desde a distribuição de uma aplicação[65], passando pela ligação com a identificação do utilizador até á incorporação de códigos de cores fáceis de ler – todas estas técnicas comportamentais sugerem um elevado impacto" (anexo 4).

Diogo Gonçalves também afirma que a probabilidade de implementação de unidades de *nudging* governamentais não depende da ideologia dos governos, porque "elas podem ser utilizadas com objetivos ideologicamente opostos" (anexo 3).

Em entrevista, Zeina Afif conclui que "hoje, toda a gente está interessada em ciências comportamentais. A quantidade de informação disponível sobre as intervenções efetuadas pode ser diferente de acordo com o nível de transparência dos governos. Arábia Saudita, Kuwait, Coreia, China: todos estes países têm unidade de ciências comportamentais. Sei que a Rússia ou tem ou está interessada em ter." O que varia é o tipo de utilização e o nível de transparência. (anexo 5).

[64] Marrocos é uma monarquia constitucional, com um parlamento eleito democraticamente. Contudo, o rei é igualmente o chefe do governo.
[65] Tawakalna, aplicação distinguida pelas Nações unidas com o prémio de Serviço Público 2022 Tawakalna | Arab News

Indagámos junto dos especialistas sobre qual considerariam ser uma possível justificação para o facto de Portugal ser um dos estados europeus que ainda não tem uma unidade de *nudging* de nível governamental.

Wiam Hasanain e Emanuele Ciriolo disseram não dispor de informação para poder responder à questão. Diogo Gonçalves, sendo português e naturalmente familiarizado com o contexto nacional, avança que talvez esteja relacionado com o "facto de haver pouco *know how* disseminado sobre o tema, mas também por alguma aversão ao risco por parte dos governos, que podem ter receio da reação por parte da opinião pública, acerca de abordagens menos ortodoxas, nomeadamente se estas não forem bem-sucedidas; o que é provável, quando há pouca competência instalada" (anexo 3). Zeina Afif, assumindo não conhecer com profundidade o caso português, adianta algumas justificações possíveis, baseadas no que acontece em governo considerados mais tradicionais. "O risco de provocar a mudança e de investir nessa mudança. Nós não temos ainda evidências suficientes para dizer quão eficazes as ciências comportamentais têm sido de forma amplamente implementada. Por isso, compreendo que alguns países resistam a fazer esse investimento". Para além disso, Afif refere que "há também um risco reputacional: há países que se preocupam com serem interpretados como manipuladores ou acusados de estarem a fazer propaganda. Outros países podem estar a conseguir o que precisam sem ter de criar uma unidade", ou podem estar a aplicar o instrumento sem lhe chamar nudging ou ciências comportamentais (anexo 5).

7.4.2.5. Requisitos de implementação de uma unidade de *nudging*

A parte três do guião de entrevista é dedicado a "Requisitos de implementação", o que pretendemos que nos servisse para sinalizar necessidades, oportunidades e obstáculos para a criação efetiva de uma unidade de *nudging* de nível governamental, em Portugal. Questionámos os quatro especialistas sobre os obstáculos que poderíamos antecipar, os requisitos que identificavam como básicos para a criação de uma unidade de *nudging* no seio de uma administração governamental; bem como as vantagens e desvantagens de utilizar *nudging* em diferentes fases do ciclo de construção de políticas públicas.

Emanuele Ciriolo considera que o principal obstáculo que verdadeiramente pode pôr em causa a criação de uma unidade de *nudging* governamental, em Portugal, é a ausência de apoio político. E concretiza com "*alguém no governo – que às vezes está a nível local, como acontece*

com Roma – que compreenda e reconheça o valor que as ciências comportamentais podem representar para o país", capaz de demonstrar o retorno do investimento (anexo 2).

Diogo Gonçalves identifica como único obstáculo inicial uma hipotética desconfiança, pelo desconhecimento da ferramenta. Mas considera-o perfeitamente ultrapassável "porque a grande vantagem destas metodologias é que o seu impacto é mensurável e normalmente traduzível em termos de ganhos financeiros/económicos", que são habitualmente argumentos persuasivos. Diogo Gonçalves, de forma otimista, defende que "o conceito se valida através da sua própria aplicação". (anexo 3)

Wiam Hasanain identifica, com base na sua experiência de campo, um conjunto de obstáculos que podem inviabilizar tanto a criação de unidades, como sobretudo a sua sobrevivência ou manutenção: "a expectativa de resultados de alto impacto, positivos e de curto prazo; a criação da unidade sem qualquer adesão prévia das partes interessadas e sem a aprovação de um plano de atividades. Isto coloca uma pressão sobre a própria unidade para provar a evidência enquanto executa as operações quotidianas" (anexo 4).

Zeina Afif resume o tema dos obstáculos com uma dificuldade que considera geral, em linha com a desconfiança apontada por Gonçalves e, de certa forma, uma potencial causa para a falta de apoio político apresentada por Ciriolo: "temos de fazer ainda um grande trabalho para demonstrar a eficácia e os benefícios de aplicar as ciências comportamentais a longo prazo" (anexo 5).

No encerramento desta fase, questionámos os peritos no sentido de nos identificarem que condições considerariam que teriam de estar presentes numa matriz de uma unidade de *nudging*, em Portugal.

Emanuele Ciriolo e Zeina Afif concordam que o ideal para o arranque de uma unidade de *nudging* governamental é começar com uma estrutura pequena, com perspetiva de poder ser escalável, de acordo com o desenvolvimento do trabalho. Os dois especialistas iniciaram dessa forma unidades de ciências comportamentais de nível supranacional, na Comissão Europeia e no Banco Mundial, respetivamente: um elemento sedeado, recorrendo a consultores externos com as competências identificadas essenciais para cada projeto, e mais tarde, formaram equipas multidisciplinares, alocando, tanto quanto possível, as competências internamente (anexos 2 e 5).

Está visão está alinhada com a que Michael Hallsworth apresenta em *Manifesto*, em que inclui, entre os requisitos para a criação de uma unidade de *nudging* bem sucedida "foco em problemas

complexos", sendo a importância dos desafios claramente mais relevante do que a quantidade de problemas abordados[66].

Diogo Gonçalves considera essencial que uma unidade de *nudging* governamental, em Portugal, seja dotada de três grandes condições: 1) "legitimação dentro da equipa governativa"; 2) equipas com as competências necessárias para criar, implementar e medir as intervenções; e 3) articulação com todos os ministérios, para que as intervenções sejam facilmente implementadas (anexo 3).

Wiam Hasanain corrobora a necessidade de existir um embaixador ou defensor no seio do governo, e acrescenta como requisito a existência de um elemento com conhecimento da ciência comportamental, que possa funcionar como gestor de projeto. Determina ainda que se deve começar experiências que permitam ser realizadas com orçamento limitado, para fazer prova de eficácia sem grande investimento envolvido, até porque "normalmente, há pouca vontade de financiar hipóteses que ainda não foram comprovadas". Também considera que se deve identificar um desafio concreto, um problema que o recurso às ciências comportamentais tenha potencial de conseguir solucionar. Menciona a importância da existência de um grupo, que se supõe que poderá ser interno ou externo, de partes interessadas que estejam dispostas a participar na intervenção; e sustenta que é importante poder contar com um argumento sólido que justifique a ciência comportamental, pronto a ser utilizado a qualquer momento. Deduzimos que um portefólio com evidência de bons resultados será uma boa arma de defesa.

Hasanain deixa uma advertência, a que os restantes especialistas também não passaram ao lado: "é preciso paciência, porque se trata de uma maratona e não de um *sprint*" (anexo 5). Quando questionados sobre qual ser o período médio necessário para avaliar o desempenho de uma unidade de ciências comportamentais, as respostas oscilaram entre 2 e 5 anos, dependendo das políticas públicas a serem desenvolvidas e das áreas setoriais selecionadas.

7.4.2.6. Vantagens e desvantagens de uma unidade de *nudging*: a abordagem às questões éticas

Quanto a vantagens e desvantagens associadas à criação de uma unidade de ciências comportamentais de nível governamental em Portugal, os especialistas são unânimes: o recurso a este instrumento implica uma mudança de paradigma, de mentalidade. Sendo o desconhecido

[66] Ver ponto 7.4.1.

normalmente gerador de desconfiança, é preciso garantir uma boa utilização do *nudging*. Assumir as ciências comportamentais como o único instrumento de política pública seria uma desvantagem, pelo que só é possível ser bem-sucedido com uma análise objetiva dos problemas e um estudo das soluções possíveis. Entre elas, pode e deve estar o recurso às ciências comportamentais, a que se deve recorrer – ressalvam – apenas no caso de se considerar ser a solução mais eficaz.

Tendo a oportunidade de poder contar com a visão de profissionais cujo percursos validam a sua qualidade enquanto especialistas, foi nossa intenção explorar as várias visões sobre a utilização do *nudging* na esfera política, os impactos da arquitetura de escolha nos processos de tomada de decisão, e de que forma respondem às críticas de que o *nudging* é frequentemente alvo. A abordagem às questões éticas associadas ao uso da ferramenta, a sua validade e a forma como podem ser acauteladas foi o nosso grande foco nesta quarta parte do guião.

Quanto à possibilidade de preconceitos éticos puderem constituir possíveis obstáculos ao recurso às ciências comportamentais como instrumento de políticas públicas, os especialistas desvalorizam a racionalidade do preconceito, mas concordam que a exigência é maior. "Tudo o que é desenhado não é consensual. Pode desencadear críticas ou não", diz Zeina Afif. Contudo "há uma exigência muito maior relação à avaliação das políticas comportamentais do que em relação à avaliação que é feita da maioria das políticas" (anexo 5).

Wiam Hasanain afirma que "o debate ético sobre a ciência comportamental e o paternalismo está vivo e de boa saúde". As perguntas éticas são, por isso, obrigatórias. "A partir do momento em que deixamos de pensar em como é ético fazer alguma coisa, perdemos de vista a sua importância. No entanto, não precisa de ser discutido todos os dias nem de parar o progresso" (anexo 4).

Diogo Gonçalves, referindo-se à realidade portuguesa, considera que "o *nudge* é visto por muitos decisores como uma alternativa atraente, criativa e inovadora, e com ROI[67], para a resolução de problemas que não são totalmente resolvidos pelas alternativas existentes". A solução está na transparência. "Haver clareza e transparência acerca dos objetivos das intervenções é algo que pode ajudar bastante, em termos de evitar dúvidas éticas" (anexo 3).

Emanuele Ciriolo concorda que o *nudging* não tem má reputação. Existem, contudo, "preocupações éticas, que são justificáveis. Apenas podemos minimizar os impactos de obstáculos gerados por estas questões sendo transparente. A existência de registos públicos das

[67] Retorno de investimento

intervenções e das experiências que se estão a planear realizar ou já em curso, onde se enunciam o protocolo experimental, as hipóteses a testar, o número de observações necessárias, os pareceres de comissões éticas envolvidas" (anexo 2). Ciriolo acrescenta que é importante ser transparente sobre os métodos, os resultados, os objetivos, mas também os fracassos.

"As questões éticas fazem parte do desenho de qualquer programa, na prática. Não acho que haja considerações éticas específicas em relação às ciências comportamentais, porque temos sempre que ter essas considerações em qualquer momento, e de garantir que não fazemos mal. Não acredito que tenhamos *guidelines* éticos diferentes de qualquer outra ferramenta de política pública", defende Zeina Afif (anexo 5).

Concluímos que aos potenciais obstáculos de natureza ética, os especialistas respondem com apresentação de resultados e transparência em todo o processo da política pública. Como qualquer ferramenta de políticas públicas, precisamos de ter boas metodologias de avaliação e é fundamental podermos beber das boas práticas que possam já estar identificadas.

Para os quatro especialistas, não é possível tomar decisões políticas sem ter em conta a arquitetura de escolha. "As decisões políticas, em si mesmo, existem no âmbito de uma arquitetura de escolha, quer esta tenha sido organizada por um cientista comportamental. É uma escolha, por definição" (Hasanain, anexo 4). "O conceito de arquitetura de escolha neutra não existe, pelo que a forma como apresentamos as alternativas ao decisor vai sempre influenciar a sua decisão" (Gonçalves, anexo 3).

Zeina Afif considera que "alterações na arquitetura de escolha podem influenciar o processo de tomada de decisão, mas não significa que o consigam sempre mudar" (anexo 5), uma ideia partilhada com Wiam Hasanain que considera que é exatamente por isso "que se testam vários cenários" (anexo 4). Ciriolo também defende que "há casos em que os hábitos estão tão enraizados que as intervenções suaves não são percebidas" (anexo 2). Exemplo disso é o consumo do tabaco. "Em 2014, houve revisão da lei e começámos a ter embalagens com imagens horríveis, mensagens com avisos, entre outras medidas", registou-se uma mudança de arquitetura. "As intervenções fazem sentido se a lei banir o consumo em determinados espaços, em transportes públicos". Neste caso, a complementaridade entre ferramentas será a melhor estratégia, porque a simples alteração da arquitetura de escolha não provou ser suficiente.

Finalmente, deixámos uma quinta e última parte para os contributos livres dos especialistas, convidando-os a utilizar este espaço para afirmar ou desenvolver alguma ideia de que não

tivessem tido oportunidade de desenvolver anteriormente, ou mesmo para fundamentar alguma afirmação anterior, que sentissem que devesse ser aprofundada.

Os especialistas recorreram a este espaço para agradecer a oportunidade de participação, de reflexão conjunta sobre uma temática que lhes é cara, e deixar votos de que a investigação tenha como retorno um maior conhecimento dos decisores políticos portugueses sobre o potencial das ciências comportamentais como instrumento de políticas públicas.

7.5. Fatores críticos de sucesso para a criação de uma unidade de *nudging* governamental

Com base nas entrevistas realizadas com os especialistas e na pesquisa documental efetuada, elencamos na síntese seguinte, aqueles que identificamos, no decorrer da investigação, como fatores críticos de sucesso para a criação de uma unidade de *nudging* de nível governamental, em Portugal.

Tabela 15. Síntese dos fatores críticos de sucesso para a criação de uma unidade de *nudging* governamental

Promotor	Também designado como *champion*, embaixador ou pessoa influente, trata-se de um elemento integrante da estrutura do governo, com poder de decisão, que conheça ou acredite no potencial das ciências comportamentais como ferramenta de políticas públicas. Nota: a maioria das unidades analisadas reportavam diretamente ao Primeiro-ministro ou chefe de Estado, ou estavam sedeadas em ministérios de grande relevância e proximidade ao topo da pirâmide governativa. É fundamental que a unidade tenha legitimidade política, qualquer que seja a sua posição no organigrama.
Equipa reduzida, escalável	O arranque de uma unidade deve representar um investimento reduzido em recursos humanos, sendo preferível que haja uma única pessoa alocada internamente,

	como gestora de projeto, com autonomia e orçamento para contratar exteriormente os profissionais dotados das competências necessárias à concretização dos projetos. Nota: É previsível que a equipa fixa possa crescer, à medida que se torne mais evidente o custo/benefício de ter as competências alocadas internamente.
Foco no problema	O primeiro passo operacional deverá ser identificar um ou dois problemas (desafios políticos), em linha com as necessidades governativas, que possam ser resolvidos com intervenções baseadas em ciências comportamentais. Nota: É importante que a resolução dos primeiros problemas possa ser mensurável em objetivos concretos, de forma a consubstanciar a manutenção da atividade e justificar a sua relevância política.
Networking	Devem ser envolvidas nos projetos todas as partes interessadas, que variam de acordo com o problema identificado, a área setorial e os seus *stakeholders*. O sucesso de uma unidade de *nudging* depende da capacidade de servir transversalmente várias áreas de atuação e de lidar com todas as entidades que possam ser beneficiários ou agentes da política(s) pública(s). Também é fundamental manter uma linha de contacto aberta com entidades internacionais, integrando fóruns onde se possa alimentar a constante partilha de soluções, resultados, metodologias e boas práticas.
Timing	A mesma solução pode ser considerada viável ou uma má opção consoante o *timing* em que é apresentada. É importante ter sentido de oportunidade para ajustar a atividade da unidade à resolução de problemas que efetivamente tenham relevância para a agenda do elenco governativo.

	Este sentido de oportunidade implica um trabalho prévio de análise do *status quo*, com identificação de problemas e propostas de soluções efetivas, que devem estar permanentemente em "carteira", podendo ou não vir a ser utilizadas a curto ou médio prazo.
Mandato claro e de duração definida	Como qualquer instrumento de política pública, também as ciências comportamentais levam tempo a produzir resultados. É, por isso, importante que uma unidade de *nudging* tenha previsibilidade sobre a duração do seu mandato e que os seus objetivos sejam claros e estáveis no tempo.
Avaliação e Transparência	Deve haver informação pública sobre a atividade da unidade de *nudging*, as suas áreas de intervenção, públicos-alvo, objetivos a alcançar, orçamento / investimento, e resultados. A transparência é fundamental para mitigar qualquer desconfiança relativa ao uso das ciências comportamentais como instrumento de política pública.

Fonte: Síntese elaborada pela autora

7.6. Limitações à aplicação do *Nudging*

Como resulta inequívoco, qualquer falha na concretização de um dos sete fatores críticos de sucesso apresentados na síntese anterior, resultará numa limitação à aplicação do *nudging*.

Numa tentativa de sistematização, elencamos aquelas que já foram referidas, em diversos contextos, ao longo desta investigação, como limitações à aplicação do *nudging*. A consciência destas limitações é fundamental para a sua mitigação e criação de mecanismos resilientes que permitam o efetivo recurso ao instrumento, sempre que for considerado a melhor opção.

Tabela 16. Síntese das limitações à aplicação do *nudging*

Conhecimento insuficiente	Se as pessoas (nomeadamente os decisores políticos) não têm conhecimento suficiente sobre o conceito de *nudging* e não entendem os seus princípios e intenções, podem reagir com desconfiança e resistência. O preconceito em relação ao *nudging* e às ciências comportamentais, baseado numa compreensão equivocada ou em falta de informações, pode levar a uma rejeição das estratégias propostas. O desconhecimento generalizado sobre o *nudging* pode levar à falta de aceitação pública ou até mesmo a uma má interpretação do conceito. Isso pode resultar em críticas infundadas, oposição ou até mesmo proibições injustificadas do uso desta ferramenta. A falta de conhecimento sobre o *nudging* pode dificultar a sua implementação adequada. Os responsáveis pela implementação têm de estar familiarizados com as melhores práticas, as evidências científicas ou as abordagens éticas do *nudging*, para mitigar possibilidade de realizar intervenções menos eficazes ou até inapropriadas.
Uso Indevido ou Má aplicação	Se houver um desconhecimento substancial sobre os princípios e as diretrizes éticas do *nudging*, pode ocorrer uma má aplicação ou um uso indevido da abordagem. Isso pode levar a intervenções inadequadas, manipulativas ou prejudiciais, que podem ter consequências negativas para as pessoas envolvidas. O desconhecimento das diferenças culturais e contextuais pode igualmente levar a intervenções de *nudging* que não são adequadas ou relevantes para determinados grupos ou situações. É importante adaptar as estratégias com base nas

	especificidades culturais e no contexto em que estão a ser aplicadas. Uma fórmula não serve a todos.
Ética e privacidade	O *nudging* pode ser considerado uma forma de manipulação comportamental, levantando preocupações éticas. Se não for usado de maneira transparente e clara, pode ser percebido como uma invasão de privacidade ou uma tentativa de controlar as escolhas das pessoas sem o seu consentimento. Acautelar esta limitação é fundamental para que um decisor político possa considerar as ciências comportamentais no conjunto das ferramentas de políticas públicas de que dispõe.
Efeito limitado em comportamentos complexos	O *nudging* funciona melhor em situações em que as escolhas são relativamente simples e não envolvem um alto nível de raciocínio ou consideração individuais. Para comportamentos mais complexos ou decisões importantes (que envolvam, por exemplo, direitos liberdades e garantias) devem ser utilizadas outras ferramentas de política pública.
Resistência e reação adversa	As pessoas podem desenvolver resistência ao *nudging* se perceberem que estão a ser manipuladas ou se se sentirem pressionadas a tomar uma determinada decisão. Este fenómeno designa-se de "reactância psicológica" e pode traduzir-se na adoção do comportamento inverso ao que se pretende encorajar.
Efeito a curto prazo	O *nudging* tende a ter efeitos mais fortes a curto prazo, mas pode não ser tão eficaz em manter mudanças de comportamento a longo prazo. Para alcançar resultados sustentáveis, podem ser necessárias abordagens complementares, como a regulação ou a educação.

Potencial para manipulação indevida	Embora o *nudging* possa ser usado para promover escolhas positivas e saudáveis, também existe o risco de ser utilizado para fins manipulativos ou comerciais, levando as pessoas a tomar decisões que não são do seu melhor interesse. Os decisores políticos não são os únicos que podem usar o *nudging* como instrumento de tomada de decisão, mas cabe-lhes garantir o melhor interesse dos cidadãos, criando mecanismos de punição e fiscalização de usos indevidos por qualquer outro interveniente, que possam prejudicar os cidadãos.
Potencial de abuso político	Da mesma forma que cabe aos governos garantir a prática do *nudge for good* pelas empresas e restantes entidades, também lhe é imposta a utilização exclusiva do instrumento com o propósito de servir os cidadãos. É, por isso, preciso que o decisor político também seja fiscalizado, de forma que não faça uso do *nudging* com motivações políticas ou ideológicas, influenciando as escolhas das pessoas para atender a objetivos pessoais, partidários ou agendas próprias. Em última análise, essa fiscalização mitigará preocupações sobre a manipulação da democracia e a violação dos direitos individuais.

Fonte: Síntese elaborada pela autora

Capítulo 8 - O caso português

8.1. O projeto LabX

Em Portugal não existe uma unidade de *nudging* de nível governamental, sendo essa lacuna uma das grandes motivações desta investigação. Contudo, existem várias experiências de recurso às ciências comportamentais como instrumento de políticas públicas, como é o caso das executadas no âmbito do Laboratório de Experimentação da Administração Pública (LabX), criado em 2016 como uma operação do POCI - Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI-05-5762-FSE-000084), cofinanciado pelo COMPETE 2020 - FSE.

O LabX foi apresentado a 12 outubro 2016[68] pela Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa do XXI Governo Constitucional, Maria Manuel Leitão Marques, que afirmou "neste laboratório, será possível experimentar para melhorar", sendo que "qualquer serviço público poderá testar uma potencial solução. Poderemos, assim, ser mais ousados, porque vamos experimentar as propostas em ambiente controlado. E limitaremos o risco e o custo de falhar".

Na mesma ocasião, Maria Manuel Leitão Marques afirmou que "o LabX será uma parte de um ecossistema de inovação para o setor público que pretendemos disseminar, criando as competências para o efeito, seguindo as regras da metodologia científica, três etapas: investigar para entender as necessidades dos utentes e as limitações dos serviços, conceber para desenvolver novas soluções que melhorem a relação com o serviço ou aumentem a sua eficiência, e experimentar para validar essas soluções". E acrescentou: "O LabX será ainda um espaço aberto à cocriação com os utentes dos serviços para definir prioridades e construir soluções", para além de incluir a comunidade científica e o setor privado.

Entre os projetos lançados no arranque do programa estiveram o Balcão Único do Emprego, que tinha "como objetivo agregar num único espaço todas as principais interações dos cidadãos desempregados e entidades empregadoras com os serviços públicos, no âmbito da procura de emprego", o Espaço Óbito, para "reunir num único ponto de atendimento todo o conjunto de serviços públicos e privados a que é necessário recorrer após o falecimento de um familiar" e o Roteiro da Despesa, que visava "apresentar de forma simples e clara as tarefas necessárias para uma entidade pública conseguir efetuar uma compra de bens ou de serviços e proceder ao seu pagamento".

[68] https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20161012-mpma-labx

Os três programas são exemplos, entre outras iniciativas, de intervenções que visavam simplificar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, desburocratizar as áreas envolvidas da Administrações Pública e facilitar uma ligação de proximidade e eficiência entre o cidadão e o Estado. São três exemplos de intervenções de *nudging* na Administração Pública.

O LabX foi apresentado como um centro para a inovação no setor público, uma unidade orgânica integrada na Agência para a Modernização Administrativa (AMA, I.P.), sob a tutela do ministério da ministra da Presidência e Modernização Administrativa, que tinha como missão contribuir para o ecossistema de inovação na Administração Pública, promovendo a renovação da oferta de serviços públicos, adequados às reais necessidades de cidadãos e empresas.

Em dezembro de 2020, a AMA lançou um relatório de progresso 2017-2020, onde se fornece a história do projeto LabX, bem como a equipa, os principais desafios enfrentados e dificuldades reportadas por colegas da Administração Pública que trabalharam com o LabX. Neste relatório foram listados os principais desenvolvimentos durante o processo de implementação, os resultados e impactos alcançados (AMA; 2020).

Foram reportados 25 projetos, nem todos consubstanciando intervenções que possam enquadrar-se como *nudging*. Faremos aqui o resumo do balanço apresentado relativamente aos três projetos lançados no arranque da unidade.

No caso do Balcão Único do Emprego, o objetivo era "melhorar o funcionamento dos serviços públicos de emprego para os cidadãos desempregados nos processos de procura ativa de emprego e de formação profissional, bem como para as entidades empregadoras nos processos de seleção e contratação de novos colaboradores" (Idem, p. 11). Implicou a criação de um Portal IEFP Online, entre setembro de 2017 e dezembro de 2018, que visou desmaterializar as interações entre cidadãos, empresas e serviços públicos de emprego. Teve como beneficiários "principalmente cidadãos desempregados e entidades" (Ibid), e duas áreas governativas: Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; e Modernização do Estado e da Administração Pública. O promotor foi o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), em colaboração com o Instituto de Sociologia (Universidade do Porto), o Dinamia'CET (ISCTE IUL), o CES - Centro de Estudos Sociais (Universidade de Coimbra) e os Busigners.

Como principais resultados, a AMA reportou um aumento de 23% de aumento de sessões de utilizador (candidatos a emprego e entidades empregadoras); e um aumento de 75% de acessos a partir de dispositivos móveis; bem como 36% de crescimento de candidaturas para estágios

profissionais submetidas no Portal. Relativamente à eficiência do serviço, registou-se uma redução em 25% das taxas de abandono (utilizadores que saem do site sem completar as suas tarefas); e um aumento de 49% do número de novos utilizadores.

Um dos resultados mais valorizados foi o desaparecimento de pedidos de suporte sobre candidaturas para estágios (>1000 pedidos mensais em média), o que libertou mais de 320 horas mensais para a equipa de suporte do IEFP (Ibid).

No caso do Espaço Óbito, decorreu entre dezembro de 2016 e agosto de 2019, tendo como objetivo "criar um novo serviço integrado e transversal focado num evento de vida: o óbito". Identificados um conjunto de problemas que os cidadãos enfrentam, envolvendo várias deslocações às entidades públicas e privadas após o falecimento de um familiar, num momento particularmente frágil da sua vida (Ibid, p.12). Segundo o relatório da AMA, este projeto envolveu uma abordagem multifacetada, que começou por estudar a linha do tempo e as obrigações de cada cidadão após a morte de um familiar, tendo-se identificado as barreiras e as necessidades prementes para agilização do processo. Seguidamente, foi desenhado e realizado "um protótipo de alta-fidelidade de forma a testar, em contexto real, o conceito do Espaço Óbito junto de entidades públicas e de cidadãos durante 10 dias úteis no Instituto de Registos e Notariado (IRN)" (Ibid).

Segundo a AMA, este momento permitiu validar o conceito e desenhar novos projetos piloto do Espaço Óbito, que gradualmente foram sendo integrados nos serviços identificados como relevantes[69], como as Lojas de Cidadão.

O relatório de progresso da AMA avalia resultados de dois projetos do Espaço Óbito, destacando como maiores impactos: 1) identificação de oportunidade de melhoria do processo com base no contacto com 60 cidadãos; 80 advogados ou solicitadores e 300 agentes funerários, no caso primeiro piloto do Espaço Óbito (Santo Tirso); e 2) evolução para um novo serviço integrado – o segundo piloto do Espaço Óbito (Coimbra) – que registou, nos seus primeiros três meses, 575 visitas de cidadãos, 68 advogados ou solicitadores e 114 agentes funerários.

Esta foi uma iniciativa promovida pelo IRN, com colaboração académica do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, que teve o envolvimento direto de uma única área governativa, a da Justiça. Contudo, teve impactos nas diversas entidades envolvidas habitualmente no processo de óbito, nomeadamente, a Autoridade Tributária e Aduaneira, o

[69] Instituto de Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações, Autoridade Tributária e Aduaneira, Banco de Portugal

Instituto Público de Gestão Participada (ADSE), o Instituto da Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e o Banco de Portugal.

Finalmente, o Roteiro da Despesa é um dos 25 projetos desenvolvidos e avaliados pela AMA, cujos dados são apresentados no relatório de Progresso 2020. Este processo, que inclui a designada fatura eletrónica, pretendeu mapear o procedimento a que são obrigadas as entidades públicas para realizar uma aquisição, sinalizando pontos de dor e identificando oportunidades de melhoria nos processos. Esteve em vigor entre outubro de 2016 e agosto de 2019[70]. Sendo uma iniciativa da área governativa das Finanças, teve como promotor a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap), e como beneficiários primários os serviços administrativos do Estado e as empresas fornecedoras do Estado.

O projeto Roteiro da Despesa começou por realizar um levantamento sobre o percurso da despesa dentro do Estado (trabalho realizado por um grupo de especialista da administração pública). "Com a implementação do projeto-piloto Fatura Eletrónica na Administração Pública, focado em desmaterializar e simplificar processos no âmbito do processamento de faturas na contratação pública, criou-se a oportunidade de medir o impacto desta iniciativa enquanto caso exemplificativo dos ganhos com medidas de simplificação. Para tal, pôde testar-se uma metodologia de avaliação de medidas legislativas ("Quanto Custa?"), o que concorreu também para o objetivo de demonstrar os ganhos de adotar uma cultura de avaliação na Administração Pública" (Idem, p. 13). O impacto foi medido com base numa análise de custos dos processos associados à solução tradicional e da comparação face aos processos decorrentes da implementação da fatura eletrónica, identificando os ganhos obtidos e preconizando uma abordagem avaliativa de terreno.

Segundo a AMA, o Estado poupou mais de 101 milhões de euros[71] com o tempo que não foi gasto no processamento de faturação eletrónica, considerando que cada fatura eletrónica que substitui uma fatura em papel poupa 8,03 euros ao Estado. Como sublinha a AMA, este valor anual corresponde a 1400 árvores poupadas para produção de consumíveis. (Ibid).

Para além da poupança efetiva para o Estado, o Roteiro da Despesa mapeou uma proposta de simplificação de mais seis áreas.

[70] O projeto continuou para lá desta data, mas este é o corte de tempo que imperiosamente teremos e fazer, pelo facto de não existirem dados posteriores ao relatório de progresso apresentado pela AMA em dezembro de 2020.
[71] Cálculo da AMA que considera os vencimentos médios por categoria de trabalhador em funções públicas, medindo apenas com a eliminação das tarefas de receção e processamento das faturas físicas.

O LabX – Laboratório de Experimentação da Administração Pública foi enquadrado no Programa Operacional para a Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020), em concreto, no eixo prioritário 5 que "concentra os apoios atribuídos no âmbito do FSE (Fundo Social Europeu) com o objetivo de apoiar ações de capacitação dos serviços públicos, bem como a qualificação dos trabalhadores em funções públicas"[72]. Assim, tem como grupos-alvo as entidades da Administração Pública, com o desiderato de tornar mais eficiente a sua relação institucional com os seus *stakeholders*, os cidadãos e as empresas.

Com uma missão muito delineada e enquadrada num programa comunitário de fundos europeus, esta não é uma unidade de *nudging* de nível governamental como as unidades que referimos nos estudos de caso. Contudo, demonstra o conhecimento sobre as políticas públicas baseadas em evidência e põe em prática, em vários projetos, o recurso às ciências comportamentais como instrumento de políticas públicas, nas várias fases do ciclo político. É o exemplo mais palpável da utilização do *nudging* no contexto da tomada de decisão política, em Portugal.

Permite-nos ainda deduzir que a criação de uma unidade formal desta natureza será provavelmente sustentada no quadro da Inovação, do Desenvolvimento e da Modernização Administrativa. Assim, recorreremos metodologicamente a mais duas entrevistas semiestruturadas a ex-membros de governo que recentemente foram responsáveis por estas tutelas, sendo critério de seleção a proximidade com o topo da cadeia de decisão, ou seja, com o Primeiro-ministro (por essa proximidade ter sido apontada pelos especialistas entrevistados como fator crítico de sucesso).

Para o efeito, selecionámos como entrevistados duas personalidades que, não desempenhando o papel de decisor político atualmente, exerceram essa função recentemente: a Professora Alexandra Leitão, Ministra da Modernização Administrativa no Estado e da Administração Pública no XXII Governo Constitucional; e o Professor Miguel Poiares Maduro, Ministro adjunto e do Desenvolvimento Regional no XIX Governo Constitucional. Faremos, de seguida, a análise dos seus contributos. O mesmo guião foi utilizado nas duas entrevistas. Mais uma vez, por se tratar de uma entrevista semiestruturada, os entrevistados tiveram liberdade explicativa para responder às perguntas, podendo abordar subtemas e questões que achassem pertinentes e que não tivessem sido inicialmente abordadas.

[72] https://www.compete2020.gov.pt/destaques/detalhe/estrutura-objectivos-programa

8.2. A visão dos decisores políticos

Iniciámos com um primeiro conjunto de perguntas de caráter geral. Importava-nos compreender a visão de cada um dos entrevistados sobre o potencial papel das ciências comportamentais na formulação de políticas públicas, se consideram o recurso ao instrumento como uma possibilidade de aumentar a eficácia e que desafios e resistências identificavam à criação de uma unidade de *nudging* de nível governamental, em Portugal.

8.2.1. Importância do *nudging* como instrumento de políticas públicas

Alexandra Leitão considera que "as políticas públicas visam encontrar soluções a problemas complexos, multicausais e multifatoriais, pelo que também a sua preparação, implementação e execução tem de ser multissetorial, multidisciplinar e global, com a contribuição de diferentes departamentos da Administração Pública e diferentes ciências. A ciência comportamental é uma das que assume grande relevância porque permite alterar ou condicionar o comportamento das pessoas no sentido pretendido e de forma previsível." (anexo 7). A ex-governante identificou exemplos em que a eficácia pode aumentar com o recurso a este tipo de ferramenta, as políticas que se sustentem em "comportamentos que respeitem o ambiente e promovam a transição energética, comportamentos saudáveis, comportamentos no âmbito da prevenção rodoviária, comportamentos respeitadores das minorias, entre muitos outros". Leitão afirma ainda que as intervenções deste tipo constituem "uma prática menos agressiva do que a proibição pura e simples, e menos dispendiosa do que os incentivos financeiros ou fiscais".

Miguel Poiares Maduro refere que, sendo qualquer política intermediada por pessoas (os que participam no processo de decisão, os destinatários, os que implementam, monitorizam e avaliam), "uma decisão só produz os resultados pretendidos (ou se aproximará mais deles) se for desenhada atendendo a como todas essas diferentes pessoas vão interagir com ela". Daí que o conhecimento de como as pessoas se comportam (por contraponto ao nosso desejo de como gostaríamos que se comportassem), é essencial para nos afastar do fracasso. "Esse é o poder da ciência do comportamento: informar-nos sobre o que realmente determina o comportamento das pessoas", remata. Poiares Maduro acrescenta que "não podemos presumir uma relação de causalidade entre normas e o comportamento que pretendem: isso depende das formas como as pessoas percebem essas normas e como interpretam os incentivos inerentes nessas normas", logo, "para conseguirmos antecipar isso necessitamos de saber como pensam e agem realmente as pessoas, incluindo quando não agem como agentes puramente racionais". Para além disso, o

ex-governante considera que "a ciência do comportamento também nos ajuda a perceber os problemas sociais e, logo, a identificar onde é necessário intervir e ter um melhor diagnóstico" (anexo 8).

8.2.2. Exemplos de recurso ao *nudging* em Portugal

Alexandra Leitão referiu conhecer exemplos em que o *nudging* é utilizado em Portugal, "em coisas tão simples e comuns como a inclusão de informações nutricionais nos alimentos, informações sobre eficiência energética em várias etiquetas ou, por exemplo, as referências que aparecem nos emails alertando para que se deve evitar imprimir os mesmos, entre muitos outros exemplos", mas "à exceção de unidades de investigação em faculdades", confessa que não conhece "unidades na Administração Pública" (anexo 7). Contudo, também admite que não considera absolutamente essencial a criação de uma entidade no âmbito da Administração Pública. "O que acho importante é que os serviços da Administração Pública que fazem planeamento e desenham políticas públicas (sobretudo o PlanAPP - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva) utilizem os conhecimentos e os meios que as ciências comportamentais podem trazer para essas tarefas públicas" (anexo 7).

O PlanAPP é um organismo do Estado que "visa apoiar a definição e implementação de políticas públicas e a análise prospetiva. Tem como principal objetivo acompanhar e reforçar cada uma das fases de intervenção no ciclo da política pública — antecipação e planeamento, desenho e implementação, monitorização e avaliação — criando as metodologias e as competências internas e na estrutura pública, necessárias a uma atuação pública de qualidade nestes domínios[73]. Foi criado já no mandato do XXII Governo Constitucional, pelo Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março[74] que "Aprova a orgânica do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública".

Miguel Poiares Maduro elenca como exemplos de possível utilização do *nudging* no desenho das políticas públicas os "sistema de incentivos"; considera útil a utilização do instrumento nas fases de monitorização e de avaliação das políticas pública; e na fase da implementação, com a gestão da comunicação em tempo de pandemia como exemplo prático. "Sei que já mais no final da pandemia foi criado um grupo de trabalho de ciência do comportamento para ajudar na

[73] PlanAPP - Centro de Competências da Administração Pública
[74] 0002400033.pdf (dre.pt)

gestão e comunicação durante a pandemia, mas que acabou por não ser muito consultado" (anexo 8).

8.2.3. Modelo de unidade a criar

Quando questionada sobre que modelo poderia servir de base a uma unidade de *nudging* em Portugal, Alexandra Leitão optou pela opção de criar uma equipa mais pequena focada na identificação de problemas políticos onde as ciências comportamentais poderão contribuir para a resolução e reforçar equipa com recursos externos, de acordo com as necessidades. Essa unidade faria sentido, para a ex-governante, por exemplo, "no seio do PlanAPP" (anexo 7).

O Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que se integra na Presidência do Conselho de Ministros e está sujeito ao poder de direção do Primeiro-Ministro ou dos membros do Governo em quem aquele o delegar, com faculdade de subdelegação[75].

Miguel Poiares Maduro segue a mesma opção de modelo: "pela estrutura de incentivos referida" fará sentido criar uma equipa mais pequena, que deverá fazer identificação de problemas políticos onde as ciências comportamentais poderão contribuir para a resolução e constituir equipa com recursos externos, de acordo com as necessidades. Mas adverte que "terá de ser criada no centro do governo e com recursos externos para ser eficaz e capacitada". E que "só será eficaz se estiver fortemente apoiada pelo primeiro-ministro que lhe ofereça uma verdadeira autoridade sobre a diferente legislação e também capacidade de avaliação *ex ante* e *ex post* transversal às diferentes áreas do governo. Poderia eventualmente ser complementada por um Behavioural Officer em cada ministério"(anexo 8).

8.2.3. Possíveis resistências à criação de uma unidade de *nudging* em Portugal

Quanto às potenciais resistências que poderão existir em Portugal, relativas ao recurso às ciências comportamentais como instrumento de política pública, Alexandra Leitão identifica o "o receio do paternalismo e de tentativa de manipulação dos cidadãos por parte do Estado". Um obstáculo que considera totalmente justificado. A ex-governante defende que são precisos vários requisitos para que o *nudging* seja legítimo, nomeadamente: "que vise a prossecução de

[75] Art. 1º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março

políticas públicas legitimadas democraticamente; que os seus objetivos sejam em prol da comunidade (por exemplo, ambientais) e não de natureza político-partidária; que seja transparente e claro nos meios que utiliza e nos fins que prossegue; que respeite totalmente a autonomia aos cidadãos" (anexo 7). Para Leitão, "é admissível que se condicione ou até proíba comportamentos que põem em causa a comunidade, uma vez que visam proteger os outros, mas não medidas que visem proteger as pessoas de si próprias (veja-se, por exemplo, o caso da legislação relativa aos fumadores)". E remata, "o *nudge* não pode violar a liberdade individual, nem constituir uma forma de lavagem cerebral" (anexo 7).

Poiares Maduro identifica a estrutura de incentivos da nossa política, "decisionista e frequentemente capturada por interesses concentrados" como "muito pouco propensa a levar a sério políticas que sejam *evidence based".* Esta postura constitui uma resistência, a que acresce "a cultura de silos no governo" que o faz antecipar que "os ministérios setoriais resistiriam fortemente a uma intervenção séria por uma unidade deste tipo". O ex-governante vaticina mesmo que "só com um primeiro-ministro muito fortemente empenhado em levar isto a sério" é que seria possível criar essa unidade. Se não existir esse empenho e compromisso, a criação até pode existir, mas "não terá real poder nem influência" (anexo 8).
Como resistência, Poiares Maduro ainda afirma que teme que "possam existir algumas resistências em parte da sociedade civil e media, que são muito conservadores e podem até ridicularizar iniciativas deste tipo".

8.2.4. Possíveis adjuvantes para gerar adesão a uma unidade de *nudging* em Portugal

Ainda na parte da entrevista referente à estrutura, questionámos se os resultados mundiais conhecidos sobre a eficácia de intervenções baseadas em evidências das ciências comportamentais seriam suficientes para gerar a adesão necessária dos intervenientes portugueses a este tipo de instrumento.

Alexandra Leitão considera que "o impacto dos resultados no sentido de garantir maior eficácia e eficiência às políticas públicas é, obviamente, um fator essencial a ter em conta. Mas não o único. As questões éticas são essenciais". Aliás, a transparência dos fins e dos meios, utilização ética dos meios, uma sólida base científica e a publicitação dos resultados foram identificados pela ex-ministra como fatores críticos de sucesso para uma unidade de *nudging* em Portugal (anexo 7).

Miguel Poiares Maduro considera que, com o tempo, a divulgação de evidências internacionais pode fazer a diferença. "Seria fundamental divulgar esses resultados e o impacto nas políticas públicas concretas", porque "o grande obstáculo será sempre na fase de implementação" (anexo 8).

8.2.5. A figura do "*champion*", tempo de mandato e avaliação

Questionámos ambos os ex-decisores sobre se identificam quem poderia ser o "*champion*" ou promotor, a figura do embaixador cuja existência foi identificada como fator crítico de sucesso para a criação de uma unidade de *nudging* de nível governamental.

Alexandra Leitão afirmou não conseguir fazê-lo, admitindo que poderá ser por desconhecimento pessoal.

Poiares Maduro também não identifica um "*champion*", que diz ter de ser um "primeiro-ministro ou líder político de partido", para conseguir vencer as resistências identificadas. Mas, vaticina, não vê atualmente "nenhum com real interesse e sensibilidade para o tema" (anexo 8).

Perguntámos se tinham alguma explicação para o facto de não existir em Portugal uma unidade deste género e, num exercício teórico, tentámos aprofundar que diferentes formas de metodologia de avaliação de eficácia de políticas públicas considerariam eficazes, tratando-se de intervenções baseadas em evidências das ciências comportamentais.

Alexandra Leitão identifica como hipotética justificação para a inexistência de uma unidade de *nudging* formal, de nível governamental, "o facto de em Portugal a Administração Pública se organizar de forma muito vertical e hierarquizada (modelo weberiano) e ter poucos serviços transversais e partilhados, organizados horizontalmente" (anexo 7). Tal modelo prejudica, no seu entender, a implementação de unidades que visam ser transversais. Mas estamos num ponto de viragem: "Agora isso está a mudar com a criação de centros de competências, como o já referido PlanAPP".

Poiares Maduro reitera que a forma como o governo está estruturado é a justificação para a inexistência de uma unidade destas.

Finalmente, quisemos compreender qual acreditariam ser o tempo de mandato necessário para avaliar a eficácia de uma unidade de *nudging* em contexto governamental.

“Pelo menos 2 a 3 anos depois de ser criada e tendo em conta uma determinada política pública escolhida como “piloto””, considera Alexandra Leitão. Poriares Maduro é perentório a responder “5 anos”.

8.2.6. Requisitos essenciais para a criação de uma unidade de *nudging* em Portugal

Numa terceira parte, nos requisitos da implementação, desafiámos os entrevistados a refletir sobre se seria imprescindível para a eficácia do *nudging* a tomada de decisão partir diretamente de um decisor de topo, ou se consideram que a abordagem *bottom-up* é a única em que o *nudging* é eficaz. Como terceira opção, ainda deixámos a hipótese de considerarem que o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging* e, por conseguinte, não é uma condição essencial para que o *nudging* funcione como um instrumento de apoio às políticas públicas. Este campo permitiu ainda aos entrevistados escolher uma opção alternativa, sua, que considerassem mais verdadeira para o contexto nacional.

Alexandra Leitão assume que, de um modo geral, acha sempre que “a abordagem *bottom-up* é mais eficiente”, mas ainda assim, optou por considerar que o tipo de decisor não é uma condição essencial para que o *nudging* funcione como uma ferramenta de apoio às políticas públicas, “desde que as medidas adotadas sejam escolhidas de forma científica e depois de ouvidos todos os stakeholders” (anexo 7).

Miguel Poiares Maduro considera que tendencialmente o tipo de decisor não deveria influenciar a eficácia do *nudging* e, por conseguinte, não deveria ser uma condição essencial para que o *nudging* funcione como um instrumento de apoio às políticas públicas. Contudo, no caso português, há muitas variáveis que podem levar a que essa não seja uma realidade.

Como requisitos de sucesso para uma unidade deste tipo, Poiares Maduro identifica “a capacitação da equipa; a identificação de projetos pilotos e escalabilidade progressiva; o *empowerment*, ou seja, estar no centro do governo e com verdadeira autoridade transversal sobre as áreas setoriais” e o envolvimento em “em avaliação *ex ante*, monitorização e avaliação *ex post* bem como na identificação de problemas sociais complexos”.

Nas considerações finais da entrevista, Alexandra Leitão reforçou que “a utilização do *nudging* tem de ser rodeada de especiais cuidados éticos, de uma regulamentação clara e transparente e os seus resultados monitorizados, sob pena de se poder cair num “paternalismo de Estado”” (anexo 7). Tal não é, na sua opinião “consentâneo com os direitos, liberdades e garantias de um Estado de Direito democrático”.

Miguel Poiares Maduro admite reações negativas como as que mencionou - não só dos próprios media e sociedade civil, mas também do governo – mas "defende que é fundamental tentar fazer uma iniciativa destas". Para tal, seria obrigatória "total transparência e gerir muito bem as expectativas quanto ao que se pode ou não esperar e, em particular, tornando claro que nunca existem certezas neste domínio, só probabilidades".

Capítulo 9 – Contributos para a criação de uma unidade de *nudging* em Portugal

9.1. Justificação para a criação de uma unidade de *nudging*

A complexidade crescente dos problemas políticos é um dos maiores desafios que os decisores enfrentam hoje. Estes problemas são, muitas vezes, interligados, e podem ser difíceis de entender e resolver. Além disso, os atores políticos são permanentemente pressionados por uma variedade de grupos de *stakeholders*, desde grupos de interesse com diferentes prioridades, aos media e à própria sociedade civil, o que pode dificultar a tomada de decisões. A exigência da orientação para resultados e a obrigatoriedade da prestação de contas não contribui para facilitar o exercício da tomada de decisão política.

A incapacidade de resolver os problemas identificados pode ter consequências negativas para a sociedade. Por exemplo, a incapacidade de resolver o problema da desigualdade pode levar a instabilidade social e violência; não resolver o problema da corrupção pode levar à perda de confiança no governo e nas instituições; a inércia relativa ao tema da migração pode levar a choques e conflitos, sobrecarregar as infraestruturas e os recursos das comunidades recetoras, e pode também levar a tensões sociais entre os migrantes e os residentes locais.

Existe um conjunto de fatores que aumentam a dificuldade em resolver os problemas políticos: a complexidade e interligação dos problemas é um desses fatores. Tal não é possível traduzir-se em soluções fáceis, óbvias ou convencionais.

Apesar dos desafios, é importante que os atores políticos encontrem formas de dar resposta aos problemas políticos e demonstrar a sua efetiva orientação para resultados. Esse *modus operandi* exige um conjunto de ações que consubstanciam uma mudança de paradigma e da forma de governação, como é conhecida. Implica criatividade e inovação na procura de soluções, investimento em conhecimento para compreender melhor a origem dos problemas e as motivações dos seus *stakeholders*, desenvolvimento de uma compreensão mais aprofundada das diferentes perspetivas dos atores envolvidos. Exige um esforço para reforçar ou reconstruir a confiança no seio do elenco governativo e das instituições públicas e a colaboração entre os diferentes atores envolvidos nos problemas.

Independentemente da dificuldade do exercício da ação política, e da complexidade crescente dos problemas e das suas consequências, essa é a missão do governo e o objetivo máximo para que é mandatado: responder com eficácia às necessidades dos cidadãos e promover o bem-estar social.

Há um conjunto de ações que dependem do comportamento individual e em que os governos poderão contar com a ajuda dos cidadãos para o cumprimento de objetivos coletivos. Terá, para o efeito, de os saber mobilizar. Nesta investigação, já referimos exemplos simples de ações em que os decisores poderão contar com a ajuda do cidadão, desde que motivado e alertado para a importância da sua ação.

Recordamos alguns exemplos.

Para aumentar a taxa de reciclagem, o governo poderá colocar caixotes de lixo de reciclagem em locais visíveis e de fácil acesso, distribuir etiquetas informativas que indicam o tipo de material que deve ser reciclado, bem como mensagens motivacionais, agradecendo o contributo do cidadão para o bem comum.

Para reduzir o consumo de energia, o governo poderá instalar termostatos inteligentes nas casas das pessoas, programados para desligar o aquecimento ou o ar condicionado quando as pessoas não estão em casa. Ou, com menor investimento, oferecer descontos para as pessoas que instalam painéis solares, têm consumos mais reduzidos e sustentáveis ou recorrem a outros sistemas de energia renovável.

Para melhorar a saúde das pessoas, o governo poderá oferecer incentivos para as pessoas que pratiquem atividades físicas regularmente: subsídios para a inscrição em ginásios ou descontos em clubes desportivos. Adicionalmente, promover campanhas de consciencialização sobre os benefícios da atividade física e da alimentação saudável.

Todos estes são exemplos de intervenções de *nudging*, já amplamente testadas, e que comprovadamente demonstram que as ciências comportamentais podem ser um aliado eficaz para o sucesso das políticas públicas.

Tal acontece porque o *nudging* é baseado em princípios da ciência comportamental, que estuda como as pessoas tomam decisões. A ciência comportamental tem mostrado que as pessoas não são sempre racionais nas suas decisões. São frequentemente influenciadas por um conjunto de fatores, incluindo as suas emoções, os seus preconceitos e o seu ambiente. O *nudging* usa o conhecimento sobre esses fatores para influenciar as escolhas das pessoas de forma subtil, sem coagir ou restringir a sua liberdade.

As ciências comportamentais têm sido utilizadas em vários países como instrumento de política pública. Esta tese identifica centenas de resultados que permitem tomar decisões baseadas em evidência.

São muitos os países que já formalizaram o recurso às ciências comportamentais como instrumento de políticas públicas com a criação de unidades de *nudging* (também designadas como unidades de ciências comportamentais) no seio dos governos. A maioria das unidades sustentou a sua criação no modelo pioneiro da Behavioural Insights Unit (BIT), do Reino Unido, criada em 2010 durante a administração de David Cameron e que hoje é uma consultora independente que contribui para o desenvolvimento de soluções políticas em todo o mundo.

Portugal não tem uma unidade de *nudging* formalmente criada e são ainda escassos os exemplos de aplicação das ciências comportamentais como ferramenta de política pública. Consideramos que sendo este um instrumento com resultados comprovados, deveria ver o seu potencial aproveitado pelo governo na missão de resolver os problemas políticos e sociais existentes e melhorar a vida dos cidadãos.

Para nós é, por isso, inequívoco que a criação de uma unidade de *nudging* de nível governamental é aconselhável, desejável e, arriscamos a dizer, imperativa, dada a crescente complexidade dos problemas políticos e a dificuldade em resolvê-los. Não encontramos razão para não recorrer a todas as ferramentas existentes, especialmente quando suportadas pela evidência científica de eficácia.

Vemos a criação de uma unidade de *nudging* em Portugal como uma forma de avançar para um governo mais inovador e eficiente, sem a necessidade de incorrer em custos elevados ou de ingerir no processo de tomada de decisão individual, restringindo a liberdade e a autonomia dos cidadãos. Constituída com base em princípios éticos, acreditamos que uma unidade de *nudging* é um instrumento valioso e necessário para qualquer governo português.

9.2. **Mapeamento de condições essenciais para a criação de uma unidade de *nudging* governamental**

A simples constituição de uma unidade de *nudging* governamental não garante, naturalmente, a sua sua eficácia e concretização de objetivos que nos fazem defender a sua criação. Esta tese visa propor uma matriz que sirva de base á criação de uma unidade de *nudging* que seja efetivamente capaz de cumprir os objetivos para que seja criada, contribuindo para o cumprimento da missão máxima de qualquer governo: contribuir para o bem-estar dos cidadãos e para a construção de uma sociedade justa e própera.

Considerando os contributos dos especialistas entrevistados, bem como os dos ex-decisores políticos que ocuparam tutelas em que uma unidade de *nudging* de nível governamental poderia

encontrar uma moldura de atuação, em Portugal, mapeámos um conjunto de critérios que nos parecem necessários para a criação de uma unidade de *nudging* eficaz.

O primeiro critério é a **Legitimidade Política**. Consiste na crença transversal de que a unidade é legítima e de que as suas ações são justas. É absolutamente necessária para que a unidade funcione de forma eficaz e eficiente, na medida em que necessita de cooperação entre diferentes *stakeholders* para abordagens que são, na maior parte das vezes, transversais setorial e institucionalmente, e que carecem de motivar adesão coletiva às suas ações.

O principal fator para garantir esta legitimidade é a proximidade ao topo da decisão política. Como vimos nas várias unidades de *nudging* analisadas, a eficácia depende da existência de um embaixador, um decisor influente que acredite na abordagem de *evidence based policy-making* e nas ciências comportamentais e dê suporte à unidade. Na maioria dos casos analisados, esse apoio teve origem no chefe de estado (caso de Barack Obama, nos Estados Unidos) ou no chefe de governo (caso de David Cameron, no Reino Unido). Noutras geografias analisadas, algumas unidades foram alocadas setorialmente a ministérios, mas garantiam sempre a influência e o poder de tomada de decisão, necessários para assegurar a legitimidade política.

Para além da localização no raio de ação do decisor de topo, há fatores que podem contribuir para a legitimidade política de uma unidade de ciências comportamentais, sobretudo, para garantir a adesão dos diferentes *stakeholders* envolvidos.

Um desses fatores constitui o que identificamos como o segundo critério para a criação de uma unidade de *nudging* governamental eficaz: a **Transparência**. Nomeadamente, a clareza da unidade sobre os seus objetivos e os seus métodos; a responsabilidade da unidade perante a sociedade civil; a informação sobre a evolução dos projetos e das diferentes fases; a comunicação de resultados, sejam positivos ou negativos.

A transparência é, de resto, essencial a toda a ação governativa, quaisquer que sejam as ferramentas utilizadas para a construção das políticas públicas. É o suporte de uma democracia saudável. É fundamental que a socidedade possa acompanhar e monitorizar a ação do governo, garantindo o cumprimento de objetivos e a missão de trabalhar para a resolução dos problemas identificados, visando o bem comum. Não é, de todo, uma exigência exclusiva das políticas públicas baseadas em evidência, neste caso, nas ciências comportamentais. É, antes, transversal a toda a ação política, ajudando a construir e a manter a confiança entre os decisores e os cidadãos, fator essencial para a estabilidade social e governativa.

Para além disso, há benefícios objetivos na transparência da ação governativa: 1) melhor tomada de decisão porque permite que a sociedade dê feedback sobre as políticas e decisões do governo, o que deverá originar medidas mais eficazes e que atendem melhor às necessidades dos cidadãos; 2) redução da corrupção (ou da perceção da corrupção), porque governos que prestam contas e agem abertamente são entendidos como mais justos e equitativos; 3) aumento da confiança entre os cidadãos e o governo, que se mostra aberto e honesto sobre as suas ações (o que geralmente sustenta governos mais estáveis e prósperos).

A terceira condição que nos parece essencial para a eficácia de uma unidade de *nudging* governamental é a **Avaliação**. E, neste caso, falamos ao nível micro e macro: a avaliação de cada política pública criada com recurso às ciências comportamentais, e a avaliação da própria unidade de *nudging* como um todo. As metodologias variam de acordo com cada projeto, mas têm de ser claras e de fácil leitura, evidenciando desempenhos, objetivos, implementação e resultados. Assumimos o *nudging* como instrumento com potencial para influenciar as escolhas das pessoas. A avaliação pode ainda ajudar a identificar quaisquer efeitos colaterais negativos do *nudging* e a garantir que quaisquer intervenções são realizadas de forma ética e responsável.

A quarta condição para a eficácia de uma unidade de *nudging* governamental é a **Capacitação de Recursos**. Genericamente, ter os recursos certos para as funções certas ajuda a garantir que as tarefas são concluídas de forma eficiente e eficaz. No caso específicio de uma unidade de ciências comportamentais, qualquer que seja o modelo de implementação e atuação escolhido, é preciso garantir que os projetos têm alocados os recursos adequados. Esta não é uma condição fácil de conseguir, numa fase inicial, por duas razões: 1) porque existe desconhecimento sobre o recurso às ciências comportamentais como instrumento de política pública, pelo que são ainda escassos os profissionais que poderão dar um contributo decisivo para o redesenho e implementação de políticas públicas com base nesta abordagem; 2) porque alocar internamente todas as competências necessárias a diferentes projetos de *nudging* implica um investimento elevado, que não terá retorno a curto ou médio prazo. A solução passa por ter uma equipa interna reduzida, com autonomia para contratar externamente todas as competências necessárias. A capacitação e adequação dos recursos às necessidades contribui para a diminuição de erros, redução de redundâncias e para a otimização de custos.

A quinta condição é o respeito pelos Direitos, Liberdades e Garantias de um Estado de Direito Democrático, que podemos resumir numa palavra: **Ética**. Esta também não é uma condição exclusiva das políticas públicas criadas com recurso às ciências comportamentais. Tem de ser transversal a todas as ferramentas, para que seja garantindo o cumprimento do objetivo de

contribuir para o bem comum. Não defendemos, por isso, um protocolo especial de atuação para uma unidade de *nudging* governamental, diferente de qualquer outro gabinete de políticas públicas, que recorra a ferramentas mais convencionais. Contudo, assumimos que existe um maior desconhecimento em relação ao *nudging* como instrumento, mesmo entre os decisores políticos, e que esse desconhecimento possa gerar desconfiança em relação à ferramenta. Julgo que cumprindo as condições anteriores identificadas, nomeadamente a Transparência e a Avaliação, asseguramos uma construção cumulativa de confiança em relação à abordagem e, consequentemente, maior motivação para a considerar entre as opções de política pública possíveis.

9.3. Racional do modelo de criação proposto (BSAT)

Considerando a inexperiência que os decisores políticos nacionais têm da utilização das ciências comportamentais como fundamento de políticas públicas baseadas em evidência (apesar de existirem exemplos dessa utilização, de que demos, por diversas vezes, nota), é nosso entendimento de que tem de ser feita alguma pedagogia junto destes atores políticos, de forma a garantir que compreendem o potencial efetivo deste instrumento.

O desconhecimento sobre esta abordagem permite-nos antecipar alguma resistência à sua aplicação, tal como referiram quer os especialistas quer os ex-decisores políticos entrevistados no âmbito desta investigação. Foi-nos reiteradamente sugerido que a criação de uma estrutura pesada, criada de raiz, que enquadre todas as competências consideradas necessárias de forma interna, no seio do governo, seria algo desaconselhável e, acima de tudo, com pouca probabilidade de se efetivar.

Acresce que, os governos portugueses têm uma tendência histórica para uma abordagem mais convencional de políticas públicas. Com o fantasma do intervencionismo do Estado Novo, os decisores políticos tendem a favorecer políticas de mercado livre e temem medidas que possam ser entendidas como paternalistas. Esta tendência pode ser explicada por um conjunto vasto de fatores, incluindo a história política recente de Portugal e a cultura do país.

A história política de Portugal é marcada por episódios de instabilidade e turbulência, com a ditadura e o autoritarismo do Estado Novo como ideias ainda muito presentes. Esta circunstância alimenta uma preocupação constante por parte dos cidadãos, e uma ainda existente cultura de desconfiança que leva a que os governos resistam a intervir na economia e na sociedade, por razões de manutenção no poder.

A cultura de Portugal também contribui para a tendência de uma abordagem mais convencional das políticas públicas. Os portugueses são um povo tradicional e conservador, que valoriza a estabilidade e a ordem. O que também limita os governos a adotarem políticas inovadoras ou consideradas radicais, sob pena de serem "castigados" eleitoralmente.

O *nudging* é uma abordagem política que utiliza pequenas alterações no ambiente para influenciar as decisões das pessoas, promovendo mudanças que se pretendem positivas no seu comportamento. Contudo, há o risco (alimentado pelos críticos do *nudge*) de ser visto como uma forma de paternalismo. Existe, como vimos anteriormente, o preconceito de que o *nudging* pode ser uma forma de controlo social, violando a autonomia individual. E mantém-se bastante vivo o debate sobre até que ponto o chamado "paternalismo libertário" que Thaler e Sunstein associam ao *nudging* é permitido e positivo, e se distingue dos "outros" paternalismos.

Constata-se que a tendência para uma abordagem mais convencional de políticas públicas tem tido um impacto significativo no desenvolvimento económico e social de Portugal. Tem dificultado a adoção de políticas que poderiam demonstrar-se mais eficazes na solução de problemas sociais e políticos, e tem obstaculizado a promoção do crescimento económico e a igualdade social. No entanto, não arriscar tem sido visto como uma garantia de estabilidade governativa, ainda que não se traduza em maior eficácia na ação política ou diminuição do descontentamento social.

Estando conscientes das resistências, a jusante, da adoção de uma abordagem diferenciadora de políticas públicas, e de que apenas a hipótese de considerar as ciências comportamentais como mais um instrumento ao serviço dos decisores (sem qualquer pretensão de substituir, por princípio, as fórmulas já existentes e implementadas) representa uma mudança de paradigma no pensamento e na estrutura do governo, defendemos que a criação desta unidade tenha de ser, também ela, subtil.

Assim, propomos como modelo de criação de uma unidade de *nugding* governamental com uma equipa mínima que designaremos, por sugestão própria, de modelo BSAT – *Behavioral Science Approach Team*. A BSAT poderá ser representada apenas por um gestor de projeto, podendo escalar à medida que se vá demonstrando eficaz. Naturalmente, este gestor de projeto não poderá ser responsável por toda a atividade da unidade, mas terá a responsabilidade de identificar os projetos a trabalhar, com base nos problemas políticos identificados. Esta unidade tem de estar sedeada junto de um decisor de topo, idealmente na esfera de atuação do Primeiro-ministro, para que possa ser considerada legítima e consiga cumprir os objetivos iniciais

propostos. No arranque, a unidade deve focar-se em um ou dois problemas, que tenham valor político, e para as quais já exista evidência científica de que uma abordagem de tipo *nudge* poderá representar uma solução eficaz e com uma eficiente relação custo/benefício. Deverá funcionar como uma fase de piloto, cujo mandato dependerá dos objetivos iniciais determinados, mas que consideramos que deve situar-se entre 3 e 5 anos. Após esse período e feita a avaliação micro e macro da unidade, deverá ponderar-se a sua continuidade.

Essa continuidade exigirá, naturalmente, uma adaptação do modelo da unidade de *nudging*, sendo previsível que se faça a ponderação sobre os recursos internos e externos necessários, as parcerias a desenvolver, o investimento e o retorno previsto.

Não somos deterministas a ponto de considerar que a simples existência da unidade de *nudging* governamental garantirá: 1) as condições necessárias à sua efetiva utilização; 2) que se prove que esta ferramenta é mais eficaz em qualquer circunstância; 3) que esteja garantida a aceitação de todas as partes interessadas, de forma a capitalizar, tanto quanto possível, a abordagem enquanto instrumento de políticas públicas, transversal a todas as áreas setoriais; 4) que se consiga motivar o envolvimento de todos os *stakeholders*.

Contudo, somos otimistas a ponto de considerar que, se forem atendidas todas as condições consideradas essenciais para a criação de uma unidade de *nudging* eficaz, e que mapeámos no ponto anterior, a unidade poderá vingar e atingir um nível mais avançado de desenvolvimento: a que chamamos fase de consolidação.

9.4. Ética e Transparência

Desde a criação da unidade de *nudging*, e de forma transversal a toda a sua existência, é preciso garantir um conjunto de iniciativas que dotem a unidade da perceção global de transparência, munindo os decisores políticos de ferramentas para mitigar quaisquer dúvidas sobre o recurso à abordagem das ciências comportamentais como fundamento de políticas públicas baseadas em evidência.

Estes mecanismos permitirão aumentar o conhecimento (quer dos decisores políticos, quer das restantes partes interessadas) sobre a abordagem, a sua utilização transversal, os resultados e as evidências nacionais e internacionais.

A unidade de *nudging* governamental deverá desenvolver um Plano de Comunicação que considere as várias fases de evolução da unidade, que seja adaptável às necessidades de

comunicação, e capaz de identificar, gerar e potenciar oportunidades de comunicação que visem a construção de uma reputação positiva e sólida da unidade e, por consequência, do governo que a criou.

Para além do cumprimento escrupoloso do Plano de Comunicação, sugerimos a criação de alguns mecanismos.

O primeiro é um *website* oficial da unidade onde deverão ser publicados com atualização regular, fichas de cada uma das iniciativas em produção (qualquer que seja a fase do ciclo da política pública). Este *website* deverá conter os seguintes dados (com identificação da última data de atualização e a preocupação de atualização não superior a 3 meses): Nome do projeto; *status quo;* fases previstas; objetivos gerais e específicos (ROI); público(s)-alvo(s); investimento e grau de execução; promotor(es); parceiro(s); resultados (positivos e negativos); e avaliação global.

Apesar de o mandato proposto ser de 3 a 5 anos, é fundamental que haja uma avaliação contínua do trabalho desenvolvido pela equipa desde a fase "Piloto". Propomos a realização de balanços de atividade anuais, que devem ser comunicados a todas as partes interessadas e que, para além de prestarem contas do trabalho desenvolvido, permitirão demonstrar resultados efetivos do recurso ao *nudging* como instrumento de políticas públicas. Quanto mais resultados positivos forem apresetados, maior é a probabilidade de gerar impacto junto dos *stakeholders*. Propomos igualmente a realização de um evento de apresentação pública, com a publicação anual de relatório de balanço da unidade.

Devem ser considerados como públicos-alvo todas as partes envolvidas nos projetos, potenciais utilizadores, decisores políticos, meios de comunicação social e, naturalmente, a sociedade civil. O relatório de progresso tem de estar gratuitamente acessível a todos.

Sempre que possível, consideramos relevante que se desenvolvam ações de auscultação da população[76] sobre a perceção da atuação da unidade, prevendo a necessidade de agir para mitigar perceções impopulares ou negativas. Mais do que a avaliação de eficácia do recurso às ferramentas na formulação de políticas públicas (micro), interessa-nos, neste ponto, avaliar reputacionalmente a própria unidade de ciências comportamentais (macro).

[76] Mecanismos como Ensaio clínico controlado e randomizado (RCT), inquéritos de opinião pública, sondagens, *focus groups*, consultas públicas, etc.

9.5. Proposta de matriz para a criação de uma unidade de *nudging governamental* em Portugal

O *nudging*, uma abordagem baseada na ciência comportamental, tem demonstrado ser uma ferramenta com potencial para influenciar comportamentos de forma subtil e não intrusiva, visando a promoção de escolhas mais saudáveis, sustentáveis e benéficas para a sociedade. A criação de uma unidade especializada em ciências comportamentais, em sentido mais lato, ou de *nudging*, em sentido concreto, no contexto governamental permite a implementação estratégica dessas intervenções, contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas públicas e o bem-estar dos cidadãos portugueses.

A compreensão das *nuances* do comportamento humano e a maneira como as pessoas tomam decisões têm se mostrado fundamentais para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas. Nesse sentido, o *nudging* surge como uma abordagem inovadora que se baseia em evidências comportamentais para incentivar escolhas positivas e melhorar os resultados em diversas áreas, como saúde, educação, finanças, meio ambiente e bem-estar social.

O objetivo desta proposta é apresentar uma matriz para a criação de uma unidade de *nudging* governamental, em Portugal. Essa unidade seria responsável por aplicar os princípios e métodos do *nudging* na conceção, implementação e avaliação de políticas públicas, visando maximizar o impacto positivo e a eficácia das intervenções governamentais.

A proposta abordará a estrutura organizacional da unidade, as suas principais atribuições e funções, bem como as diretrizes éticas que devem nortear as suas atividades. Foi elaborada com base em exemplos bem-sucedidos de implementação do *nudging* noutros países, conforme já destacámos anteriormente.

A criação desta unidade representa um passo significativo em direção à modernização e aperfeiçoamento das práticas governamentais em Portugal. Esta investigação já evidenciou como a utilização do *nudging* como instrumento de política pública pode levar a melhores resultados em saúde pública, sustentabilidade ambiental, inclusão social e outras áreas de interesse para o bem-estar coletivo.

Apesar de se tratar de um exercício teórico não implementando, sustenta-se no potencial transformador do *nudging* e das ciências comportamentais, bem como a importância da sua implementação estratégica para contribuir para promover uma sociedade mais saudável, sustentável e próspera.

Tabela 17. Matriz para a criação de uma unidade de *nudging* governamental em Portugal – fase 1

Fase 1 - "Piloto"	
Duração	3 a 5 anos
Modelo BSAT	Modelo BSAT – *Behavioral Sciences Approach Team* Sedeado na proximidade do PM, em unidade autónoma ou integrado em unidade pré-existente (ex. PlanApp). Num modelo BSAT, importa concentrar a atuação na identificação de um ou dois desafios políticos, que sejam identificáveis pelos decisores políticos como problemas relevantes que carecem de solução, e em que haja evidência pré-existente de que as ciências comportamentais poderão resultar em soluções com eficácia (bom retorno para investimento baixo).
Equipa	Nuclear. Internamente, com recursos mínimos: por hipótese, só o gestor de projeto, em coordenação direta com superior hierárquico (tutela). Nota: Propomos a constituição de equipas à imagem do que fez a Comissão Europeia e o Banco Mundial, isto é, uma equipa de um elemento numa fase inicial, que escalou, à medida que os projetos se foram desenvolvendo, para equipas mais alargadas. Na fase de arranque é fundamental avaliar as parcerias que se podem realizar, nomeadamente com a Academia, de onde podem ser oriundos os especialistas necessários à implementação, desenvolvimento e avaliação dos projetos (ex. psicólogos, economistas comportamentais, cientistas de dados, politólogos, antropólogos, sociólogos, entre outros).
Gestor do projeto	Configura o "líder forte" que Michael Hallsworth apresentou como requisito essencial de uma unidade de nudging eficaz, em Manifesto (Hallsworth, 2016)[77]: alguém envolvido que possa estabelecer a

[77] Ver ponto 7.4.1.

	visão da unidade, gerir a equipa e garantir que os objetivos sejam alcançados. Tem de ter orçamento definido e autonomia de ação; Tem de ter legitimidade política (suporte de embaixador com influência política); Será responsável por: **1.** definição das iniciativas a desenvolver **2.** identificação das áreas setoriais e entidades a envolver **3.** definição de condições de exequibilidade de projeto **4.** avaliação das necessidades de contratação externa e autonomia de contratação (Nota: é essencial alocar a cada projeto as competências técnico-científicas necessárias)

Pressupondo uma boa avaliação global da fase "Piloto", um índice de favorabilidade reputacional positivo e um consequente crescimento da aposta institucional na unidade, avançamos para a Fase 2, a fase de Consolidação, para a qual apresentamos seguidamente a matriz. Nesta etapa, prevemos que o modelo de funcionamento evolua para uma estrutura mais consolidada, pelo que denominámos operacionalmente de BSAU – Behavioral Sciences Approach Unit.

Tabela 18. Matriz para a criação de uma unidade de *nudging* governamental em Portugal – fase 2

Fase 2 – "Consolidação"	
Duração	Indeterminada (enquanto for considerada eficaz e mantiver uma avaliação global positiva).

Modelo BSAU	Modelo BSAU – *Behavioral Sciences Approach Unit* Mantendo-se uma unidade com legitimidade política sólida (com proximidade ao topo da cadeia de decisão), importa alargar o raio de ação a outros ministérios, entidades, departamentos e agências governamentais, de forma a poder identificar problemas em que o recurso às ciências comportamentais possa ser entendido como uma mais-valia, de forma exclusiva ou complementar a outras de ferramentas de política pública.
Equipa	Alocação de recursos internos com as competências consideradas mais necessárias: economia comportamental, psicologia, analista de dados, cientista político, sociólogo, designer, etc. Poderá ser vantajoso formar competências dentro das entidades governamentais (capacitar funcionários), para que possam implementar projetos autonomamente (simplificação de processos; clarificação das mensagens). Importa apostar na consolidação da perceção transversal das ciências comportamentais como possíveis instrumentos de criação de políticas públicas.
Eficácia	Importa considerar as ciências comportamentais como potenciais instrumentos a recorrer em qualquer fase do ciclo da política pública. Importa, igualmente, assumir que, caso as evidências o comprovem, as ciências comportamentais podem ser manifestamente insuficientes para a resolução de alguns problemas políticos, pelo que não devem ser vistas como resposta única, exclusiva e, ou sequer como boa opção em complementaridade com outros instrumentos. A eficácia aumenta quanto maior for o conhecimento sobre os diferentes tipos de ferramentas de política pública e quanto mais honesta e bem-intencionada for a avaliação do contexto político em cada situação. O foco do decisor político, qualquer que seja a conjuntura, nunca pode deixar de estar no interesse comum e no bem-estar do cidadão. E cabe-lhe escolher, entre as várias opções de ação, aquela que for

	considerada com maior potencial de eficácia na resolução do(s) problema(s) identificado(s).

Esta matriz é uma proposta de estrutura não estanque, elaborada com base na investigação aprofundada que esta tese consubstancia, que tem como principal objetivo aumentar o conhecimento e lançar a reflexão sobre o potencial do *nudging* como instrumento de política pública.

De estrutura flexível, permite que ser adaptada e refinada à medida que o conhecimento e a compreensão sobre o *nudging* avançam. É fundamental reconhecer que este é um campo de estudo em constante evolução, e a aplicação prática exigirá ajustes e aperfeiçoamentos contínuos.

Ao lançar esta matriz e promover a discussão sobre o *nudging* como um instrumento de política pública, pretendemos despertar o interesse dos formuladores de políticas, académicos e profissionais envolvidos na tomada de decisões governamentais. Essa reflexão crítica pode levar a um maior entendimento do conceito e das suas implicações éticas, bem como identificar áreas específicas onde a abordagem pode ser aplicada de forma eficaz.

A pesquisa aprofundada que sustenta a matriz procura fornecer uma base sólida de conhecimento sobre o *nudging*, apresentando exemplos de sua aplicação em diferentes contextos e partilhando as melhores práticas e lições aprendidas. Com isso, espera-se estimular a exploração de possibilidades de implementação do *nudging* em políticas públicas em Portugal.

É importante ressalvar que esta matriz é um ponto de partida teórico e que a sua implementação efetiva dependerá de recursos, colaboração interdisciplinar, envolvimento das partes interessadas, no que consubstancia um processo de aprendizagem contínuo. O propósito é aproveitar, tanto quanto possível, o potencial do *nudging* para melhorar as políticas públicas, proporcionando melhores resultados para a sociedade e promovendo a consideração sobre as potenciais vantagens de uma abordagem baseada em evidência, que poderá demonstrar-se mais eficaz na tomada de decisões governamentais.

Capítulo 10 – Conclusões

10.1. Principais conclusões

Pretendíamos aferir em que medida o *nudging* é um instrumento de políticas públicas. Ao longo da investigação, analisámos vários autores (Thaler, Sunstein, Kahneman, Halpern, Hallsworth, Shafir, Soman) que sustentam a efetividade do potencial do *nudging* e das ciências comportamentais como ferramentas de políticas públicas que, contudo, como qualquer outra ferramenta, tem limitações. Trata-se de uma abordagem que conta com muitos defensores, assim como críticos e até detratores, sendo que ambos sublinham a necessidade de garantir a sua responsável aplicação (Gigerenzer, Hausman, Stone, Oliver). Respondendo à pergunta de partida, podemos dizer que o *nudging* é um instrumento de política pública, como outros já amplamente reconhecidos e mais recorrentemente utilizados: a legislação, a regulação, incentivos ou obrigações fiscais, a educação. Provámos, ao longo da investigação, que o pretendido é aumentar o leque de abordagens para garantir maior eficácia das políticas públicas. Nunca foi determinada qualquer vantagem da utilização do *nudging* em exclusivo, em substituição de qualquer outro instrumento, nem sequer foi defendido que seria inequivocamente uma melhor abordagem em qualquer situação. Pelo contrário, foram determinadas limitações ao recurso ao *nudging* como instrumento, nomeadamente no que diz respeito a decisões que obriguem a processos de decisão mais ponderados, como é o caso de temas como o aborto ou a eutanásia[78]. Noutras situações, demonstrámos que a política pública pode ser mais eficaz quando recorre ao nudging em complementariedade com outras ferramentas.

Esta tese não pretende a apologia do *nudging* como a mais adequada ferramenta de formulação de políticas públicas. Pretendemos demonstrar as vantagens e desvantagens da sua utilização, para que possa ser considerada uma abordagem a recorrer quando as evidências demonstram que tem potencial de eficácia. Tal consideração só é possível com um maior aprofundamento do conhecimento das ciências comportamentais e do seu potencial na formulação de políticas públicas, bem como com uma maior abertura dos decisores políticos à abordagem da política baseada em evidências.

Da pergunta de partida, derivaram quatro outras questões, a que acreditamos ter dado resposta. Recordamo-las: 1) quais as vantagens e desvantagens do recurso ao *nudging* como instrumento de formulação de políticas públicas?; 2) que fatores podem afetar a eficácia do *nudging* como

[78] Ver Tabela 16. Síntese das limitações à aplicação do nudging (pág. 233)

ferramenta de política pública, nomeadamente os setores de atuação, conjunturas políticas ou ideológicas, fases do ciclo político, atores políticos intervenientes, beneficiários ou afetados pelo problema público, entre outros?; 3) que condições deveriam constar numa matriz de criação de uma unidade de *nudging* em Portugal, considerando uma moldura de boas práticas, de acordo com unidades homólogas analisadas; e 4) que critérios éticos devem ser ponderados na utilização do *nudging* como ferramenta de políticas públicas?

Respondendo à primeira questão, identificámos as vantagens e desvantagens do recurso ao *nudging* como instrumento de formulação de políticas públicas e elencámo-las na tabela 11[79], num quadro síntese. Como vantagens: i) o baixo custo das intervenções; ii) a facilidade e imediatismo de implementação dos *nudges*, sem necessidade, na maioria das vezes, de realização de reformas estruturais; iii) uma efetiva melhoria dos resultados, mensuráveis qualitativa e quantitativamente e, iv) o respeito pelos *nudges* pela liberdade de escolha dos indivíduos, permitindo que eles tomem suas próprias decisões enquanto são guiados na direção certa.

Como desvantagens, identificámos: i) o efeito limitado que os *nudges* podem ter em comparação a outras intervenções, como a criação de incentivos financeiros mais substanciais; ii) a possibilidade de manipulação, podendo os *nudges* ser projetados para levar as pessoas a fazerem escolhas específicas que não correspondam ao seu melhor interesse; iii) a falta de participação dos membros da comunidade afetada pelos *nudges*, o que pode levar a insatisfação, resistência e desconfiança; e iv) a falta de garantias de longo prazo, quando os *nudges* não garantem mudanças de comportamento duradouras, por ausência de garantia de manutenção de comportamentos adotados após o fim da intervenção.

Em resumo, o *nudging* é apontado como uma ferramenta que poderá ter potencial para melhorar as políticas públicas, mas é importante avaliar cuidadosamente as vantagens e as desvantagens, antes da sua utilização.

Respondendo à segunda questão derivada da pergunta de partida - que fatores podem afetar a eficácia do *nudging* como ferramenta de política pública, nomeadamente os setores de atuação, conjunturas políticas ou ideológicas, fases do ciclo político, atores políticos intervenientes, beneficiários ou afetados pelo problema público, entre outros? - concluímos que: a ideologia dos decisores políticos não parece influenciar o recurso à ferramenta, na medida em que

[79] Página 143

encontrámos vários exemplos de regimes politicamente diferenciados que aplicam a ferramenta: democráticos, monárquicos, autoritários, de ideologia liberal e outros conservadora.

Quanto à possibilidade de a fase do ciclo político poder influenciar a eficácia no recurso às evidências comportamentais tivemos a opinião consensual dos especialistas entrevistados (Emanuele Ciriolo, Diogo Gonçalves, Wiam Hasanain e Zeina Afif) de que o *nudging* é já utilizado em todas as fases do ciclo político, podendo, tal como outros instrumentos de políticas públicas, contribuir em qualquer etapa. Há vários exemplos concretos dessa contribuição. Contudo, não consideram, fruto das suas experiências profissionais, que quer a eficácia quer a recorrência do recurso às ciências comportamentais sejam idênticas nas diferentes fases do ciclo político. Pela facilidade de avaliação de resultados, é mais óbvio reconhecer e medir impactos em algumas fases de uma política pública. Corroborámos esta visão, na tabela 3[80], com a síntese da necessidade de evidências por fase do ciclo de políticas públicas, onde resumimos os contributos de Pollard & Court (2005).

Ainda no que diz respeito aos fatores que podem condicionar a eficácia do nudging como instrumento de política pública[81], identificámos os fatores críticos de sucesso para a criação de uma unidade de *nudging*, sem os quais a eficácia de qualquer política que dela advenha terá, naturalmente a eficácia comprometida. São, assim, condições essenciais a legitimidade política, idealmente providenciada pela presença de um embaixador, promotor ou "champion", uma figura política influente, com elevado poder de decisão, que reconheça nas ciências comportamentais o potencial como ferramenta de políticas públicas, e esteja disposto a apoiar a experiência de demonstrar esse potencial. A inexistência desta figura representa um enorme obstáculo à criação de uma unidade, assim como representará, por consequência, à implementação de medidas que recorram a esta ferramenta. A existência de um promotor (de legitimidade política) é um inequívoco fator de eficácia do recurso ao *nudging* e às ciências comportamentais como ferramenta de políticas públicas. Elencámos os restantes fatores críticos de sucesso para a criação de uma unidade de *nudging* eficaz na tabela 15[82]. Deles, podemos deduzir outros fatores que podem afetar a eficácia do nudging como ferramenta de política pública. A aplicação do *nudging* é transversal a vários setores de atuação, desde que envolva os atores políticos intervenientes e todas as partes interessadas na política pública. Não

[80] Ver página 70
[81] Segunda questão derivada da pergunta de partida
[82] Ver Página 231

identificámos zonas proibidas à utilização do *nudging* como instrumento exclusivo ou complementar de política públicas, mas identificámos condições para que os resultados sejam favoráveis. Nomeadamente, o foco em problemas políticos cujas soluções dependam de intervenções de que já existam evidências científicas de que o *nudging* pode resultar.

Outros dos critérios essenciais para a eficácia da abordagem passa pela existência de um mandato claro e de objetivos definidos. É crucial que exista estabilidade em relação a ações, timings e objetivos das intervenções para que a política pública possa produzir os efeitos desejados. E, igualmente, para que possa ser avaliada.

Finalmente, um dos fatores críticos de sucesso para a criação de uma unidade de *nudging* e, consequentemente, para a eficácia do recurso ao *nudging* como instrumento de política pública é a transparência. Deve haver informação pública sobre a atividade da unidade de *nudging*, as suas áreas de intervenção, públicos-alvo, objetivos a alcançar, orçamento / investimento, e resultados. Porque a ausência destes elementos alimenta desconfianças relativamente ao uso das ciências comportamentais que, naturalmente, comprometem a eficácia do *nudging*.

Da pergunta de partida deriva uma terceira questão: que condições deveriam constar numa matriz de criação de uma unidade de *nudging* em Portugal, considerando uma moldura de boas práticas, de acordo com unidades homólogas analisadas? Respondemos a esta questão no capítulo anterior (ponto 9.1).

Concluímos que uma matriz de criação de unidade de *nudging* deve ser sustentada em quatro grandes eixos: legitimidade política; capacidade de avaliação; transparência, e atuação no estrito respeito pelos Direitos Liberdades e Garantias de um Estado de Direito Democrático.

Foi com base nesta fundação de princípios que construímos a nossa proposta de matriz de criação de uma unidade de *nudging* governamental em Portugal, dividida em duas fases: uma primeira fase piloto, e uma fase de consolidação da unidade. Esta matriz materializa o objetivo geral desta investigação e apresenta, na sua base, um conjunto de ações de devem ser concretizadas para dar resposta às preocupações éticas que o *nudging* pode levantar. Nomeadamente, propõe a criação de *website* oficial da unidade onde deverão ser publicados com atualização regular, fichas de cada uma das iniciativas em produção (qualquer que seja a fase do ciclo da política pública); onde seja possível monitorizar todo o desenvolvimento dos projetos; apresentação pública com publicação anual de relatório de balanço da unidade (que deve incluir sucessos e fracassos); e, sempre que possível, auscultar a população sobre a perceção da atuação da unidade, prevendo a necessidade de agir para mitigar perceções

impopulares ou negativas. Concluímos que, tratando-se da gestão do comportamento humano, é mais valiosa a avaliação da eficácia da própria unidade de ciências comportamentais do que a avaliação individual das políticas públicas.

Finalmente, questionámos[83] sobre quais são os critérios éticos que devem ser ponderados na utilização do *nudging* como ferramenta de políticas públicas.

As questões éticas associadas ao recurso às ciências comportamentais e ao *nudging* como ferramenta de políticas públicas foram, conforme se previa, amplamente abordadas nesta investigação. Numa primeira fase, aparecem referidas nas sínteses dos conceitos de *nudge*[84], *nudging*[85] e paternalismo libertário[86], nos campos "limitações e críticas", que acabam invariavelmente por referir as hipotéticas restrições à liberdade individual, a falta de transparência ou o potencial de má utilização. Dedicámos um ponto (4.4.3) às críticas ao *nudging* que, no essencial, se focam na componente ética. Para todas as preocupações foram sendo referidas respostas[87] – o que não esmorece a importância da ética e da transparência em qualquer equação que envolva o recurso ao *nudging* como instrumento de política pública.

Assim, como critérios éticos que devem ser ponderados na utilização do *nudging* concluímos que devem estar: i) as intervenções terem sempre como propósito o bem-comum, com o desiderato de contribuir para uma sociedade mais justa, saudável e próspera; ii) respeitar sempre a autonomia das pessoas, capacitando-as para uma tomada de decisão informada mas permitindo-lhes optar por outras alternativas, nunca lhes limitando a escolha; iii) possibilitar aos cidadãos a oportunidade de serem informados, envolvidos e consultados sobre as intervenções de *nudging* que estão a ser implementadas, garantindo assim uma abordagem democrática e transparente; iv) garantir que os decisores que usam o *nudging* como um instrumento de política pública são transparentes sobre o que estão a fazer e como estão a fazer, o que inclui fornecer informações claras sobre as intervenções, os objetivos pretendidos, os dados utilizados e as evidências da sua eficácia; v) garantir que as intervenções de *nudging* sejam consistentes com princípios éticos, como o respeito à autonomia, justiça, equidade e não discriminação; e vi) avaliar todas as intervenções de forma rigorosa e baseada em evidências, envolvendo a recolha e análise de dados para medir impactos e prestar contas sobre os resultados alcançados (positivos ou negativos).

[83] Quarta e última questão derivada da pergunta de partida
[84] Ver Tabela 5 (página 88)
[85] Ver Tabela 7 (página 94)
[86] Ver Tabela 9 (página 106)
[87] Ver Tabela 10. Binómio utopia vs. distopia do *nudging* (página 111)

A discussão sobre a ética do *nudging* e o paternalismo e libertário está, como referiu Wiam Hasanain, "viva e de boa saúde", o que é saudável, na medida em que demonstra que existe um elevado nível de exigência em relação a esta ferramenta, que seria importante que existisse em todas as outras, sendo o escrutínio um fiel garante da democracia.

Respondida a pergunta de partida e as quatro questões derivadas, avançamos para a validação do cumprimento dos objetivos gerais e específicos desta investigação. Anunciámos como objetivo geral desta investigação aferir o potencial do *nudging* como instrumento de suporte à ação política, nomeadamente através do recurso à sua aplicação no processo de construção de políticas públicas, a nível governamental. Fizemo-lo com recurso à análise de várias unidades de *nudging* de nível governamental, em concreto, com os estudos de caso da BIT do Reino Unido, e da SBST, dos Estados Unidos. Elencámos dezenas de estudos de entidades internacionais como a OCDE, o Banco Mundial e a Comissão Europeia que nos permitiram ampliar o conhecimento sobre o potencial do nuddging como instrumento de políticas públicas em diferentes contextos, setores de atuação e conjunturas culturais e políticas.

Pretendíamos, com esta investigação, contribuir para a criação de uma unidade de *nudging* de apoio a um governo nacional, com a proposta de uma matriz teórica. Para a concretização deste objetivo recorremos à análise aprofundada de várias unidades de *nudging*, consubstanciada com entrevistas semiestruturadas a especialistas das ciências comportamentais cujos percursos permitem ter uma visão abrangente, alargada e comparada. Focados no contexto nacional, e nas experiências que já existem de utilização de *nudging*[88], ainda que não decorrentes de uma estrutura formal, compreendemos que a criação de uma unidade deste tipo se enquadraria no âmbito das tutelas de Inovação e Modernização Administrativa. Por essa razão, escolhemos entrevistar dois ex-governantes que, em governos recentes, assumiram estas tutelas: Alexandra Leitão, Ministra da Modernização Administrativa no Estado e da Administração Pública no XXII Governo Constitucional; e o Professor Miguel Poiares Maduro, Ministro adjunto e do Desenvolvimento Regional no XIX Governo Constitucional. Ambos são apologistas de que as ciências comportamentais devem ser consideradas como instrumento de políticas públicas e concordaram que a existência de uma unidade de *nudging* de nível governamental, em Portugal, era pertinente e necessária[89]. Deram, por isso, válidos contributos para a afinação da matriz teórica que propomos nesta investigação.

[88] Nomeadamente, as intervenções do LabX

[89] Quer seja criada de raiz (proposta de Miguel Poiares Maduro), quer como uma equipa dentro de uma estrutura já existente, como o PlanApp (proposta de Alexandra Leitão)

Os objetivos específicos enunciados pretendiam contribuir para responder assertivamente às questões derivadas da pergunta de partida, pelo que, o facto de termos conseguido responder a todas as perguntas permite deduzir que cumprimos, com sucesso, os objetivos a que nos propomos. Nomeadamente: i) identificar as vantagens e desvantagens do recurso ao *nudging* como instrumento de formulação de políticas públicas; e 2) compreender que fatores podem afetar a eficácia do *nudging*.

Tinhamos como último objetivo específico o de apurar, por comparação com os casos analisados, se existirão condições *sine qua non*, nomeadamente de caráter institucional, que necessitem de ser atendidas para que o recurso ao *nudging* como ferramenta funcione. Como exemplo explicativo, enumeramos duas hipóteses que se autoexcluem: o *nudging* resultar apenas quando a tomada de decisão decorre diretamente de um decisor de topo; ou, no sentido inverso, verificar-se que a abordagem *bottom-up* é a única em que o *nudging* se revela eficaz. Poderá verificar-se ainda uma terceira hipótese: que o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging*, pelo que não consubstancia uma condição essencial para o funcionamento do *nudging* como ferramenta de apoio às políticas públicas.

Da investigação desenvolvida, constatámos que existem modelos que se revelaram mais eficazes do que outros, mas a multiplicidade de unidades existentes, com diferentes *modus operandi*, só nos permite elencar aquelas que nos parecem as melhores práticas. Seria injusto, sem investigação aprofundada sobre cada um dos casos, deduzir que os modelos de unidades que não demonstraram resultados tão positivos sofreram pela não concretização de determinada condição. Daí que, considerámos mais honesto, do ponto de vista científico, não nos focar na identificação de condições sem as quais uma unidade de *nudging* não possa sobreviver e ser bem-sucedida. Mas, antes, apresentar uma proposta de matriz de boas práticas, baseada na investigação desenvolvida, com as condições que nos parecem essenciais à concretização eficaz de uma unidade de *nudging* de nível governamental, em Portugal.

10.2. Limitações de Pesquisa

Esta investigação iniciou-se em 2017, momento em que a Teoria do *Nudge* alcançava algum mediatismo, na sequência da atribuição a Richard Thaler do Prémio Nobel da Economia. Apesar da Economia Comportamental não ser novidade e de ter sido alvo de várias investigações, data do século XX, o que em termos científicos é ainda considerado recente. A primeira limitação sentida foi na revisão de literatura, quando era ainda parca a análise crítica

e a investigação sobre o *nudging*, aplicado à formulação de políticas públicas. A evolução do ponto de vista de produção científica sobre o tema, nos anos que se seguiram, foi intensa, pelo que foi necessário reescrever o estado da arte, robustecer conceitos e metodologias, repetidas vezes, para garantir que se mantinha a relevância do objeto de estudo, e que a investigação não se tornava obsoleta. Aquilo que poderia ter sido sentido como uma limitação, porque obrigou a um esforço redobrado e constante de revisitação de conceitos, acabou por se transformar numa oportunidade, permitindo ir identificando lacunas e espaços em branco que valeria a pena explorar, transformar, compreender, criando valor científico.

Uma outra limitação sentida foi a dificuldade de acesso aos principais autores, fundadores da Teoria do *Nudge*, Richard Thaler e Cass Sunstein. Apesar de ambos se manterem em profícua atividade científica, não se mostraram disponíveis para participar nesta investigação, apresentando uma razão bastante válida: a opinião publicada de ambos é tão vasta que em nada poderiam acrescentar numa entrevista individual, do ponto de vista científico. Acabámos por constatar isso mesmo: no balanço, não sentimos falta do discurso direto de qualquer um dos autores para o desenvolvimento da investigação e acreditamos que foi possível acrescentar valor com os especialistas que decidimos entrevistar. Aquilo que nos parecia uma potencial limitação no arranque da investigação, acabou por se tornar numa oportunidade para alcançar outras visões, mais amplas e abrangentes, menos conhecidas do mundo académico e, por isso, mais valiosas do ponto de vista científico.

Não se enquadrando totalmente como uma limitação de pesquisa, porque é uma inevitabilidade de qualquer investigação, importa referir que as conclusões retiradas nesta investigação nunca serão desprovidas de enviesamentos. Desde logo, porque a investigação se consolida em dois grandes métodos de recolha de dados: pesquisa documental e entrevista com especialistas. A análise é, sobretudo, qualitativa, como explicamos no enquadramento metodológico, porque é a que nos parece mais adequada e com potencial de criar valor para o propósito desta investigação.

A seleção dos estudos de caso, dos relatórios das instituições internacionais, dos exemplos práticos apresentados, da literatura que se revê e dos especialistas a entrevistar são da responsabilidade da investigadora e decorrem, naturalmente, de escolhas subjetivas. Não temos dúvidas de que a mesma investigação realizada por uma pessoa diferente poderia levaria a conclusões distintas.

Importa sublinhar que não vemos isso como uma fraqueza, pelo contrário, consideramos que dessa pluralidade e dessa autonomia decorre a riqueza da investigação científica. Contudo, tentamos socorrermo-nos do maior rigor científico na explicação do caminho percorrido e na transparência das opções de investigação realizadas, para que a arquitetura de escolha e a moldura escolhida sejam óbvias para o leitor.

Sendo o objeto de estudo alvo de investigação contínua, rapidamente haverá muito mais a dizer sobre cada um dos subtemas abordados. É um tema em constante evolução, o que provoca um conflito interno de sensações: termino hoje com a missão de dever cumprido, o que é uma sensação inestimável, mas com a frustração de saber que haverá investigações que chegarão mais à frente, num curto espaço de tempo. Tentarei aproveitar, da melhor forma, os minutos de relevância científica, mantendo a paixão pelo objeto de estudo e o deslumbre por cada novidade que se vai descobrindo sobre ele. Como disse Einstein, não vale a pena pensar no futuro, porque ele não tarda a chegar.

10.3. Linhas de Investigação Futura

Apesar de não ter sido possível concluir sobre a influência da ideologia política no recurso às ciências comportamentais como ferramenta de política, a entrevista com especialistas sinalizou-nos que certamente haverá diferenças de implementação e, sobretudo, de transparência, na formulação destas políticas em regimes não democráticos. Seria interessante compreender qual a motivação de países com regimes autoritários, tradicionalmente habituados a governar com ferramentas coercivas, para aderir a políticas públicas que visam o envolvimento e a participação dos cidadãos e se focam em intervenções subtis para influenciar comportamentos, quando a possibilidade de incumprir o que é ditado pelo regime nunca esteve presente.

No fundo, a linha de investigação futura que aqui se abre é a de estender a análise a diferentes enquadramentos, investigar a aplicabilidade do *nudging* noutros contextos geográficos, culturais e políticos, examinando como as intervenções de *nudging* podem ser adaptadas para abordar desafios específicos em diferentes países ou regiões.

Outra linha de investigação possível, e que ambiciono ver concretizada, é a análise de implementação de uma unidade de *nudging* de nível governamental, em Portugal, de preferência, tendo por base a aplicação da matriz proposta nesta investigação.

Gostaria que fosse dado seguimento a uma investigação sobre a integração de abordagens comportamentais, ou seja, explorar a sinergia entre o *nudging* e outras abordagens

comportamentais, como a educação, a conscientização e a capacitação, para desenvolver intervenções mais abrangentes e eficazes.

Por fim, é possível seguir, entre muitos outros caminhos, o da investigação do potencial do *nudging* em áreas temáticas específicas, como saúde, sustentabilidade ambiental, finanças pessoais, educação, entre outras, no contexto nacional.

Em Portugal, a investigação ainda é escassa, pelo que todos os projetos de investigação que se foquem no contexto nacional representarão valor para a comunidade científica.

A todos nós, investigadores, que durante o percurso, qual simples mortais, tantas vezes vacilamos e equacionamos desistir, recordo as palavras de Nelson Mandela, plenas de motivação e alento: "Acena-nos um futuro promissor. É nosso o ónus de chegar às estrelas pelo trabalho árduo, a honestidade e a integridade".

Bibliografia

Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (1989). On the rise, transformation, and decline of analysis in the US government. Governance, 2(3), 293-314.

Ahunov, S., Halpern, D., & John, P. (2019). Nudge theory in action: Behavioral design in policy and markets. Palgrave Macmillan.

Alemanno, A. (2015). *Nudge* and the European Union. VerfBlog, Jan 2015.

Allcott, H., & Greenstone, M. (2012). Is there an energy efficiency gap? Journal of Environmental Economics and Management, 63(2), 251-274.

Allcott, H., & Rogers, T. (2014). The short-run and long-run effects of behavioral interventions: Experimental evidence from energy conservation. American Economic Review, 104(10), 3003-3037.

AMA. (2020). Relatório de Progresso do LabX 2017 - 2020.

Anckar, C. (2008). On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research. International Journal of Social Research Methodology, 11(5), 389-401.

Anderson, E. (2013). The limits of liberty: Between anarchy and leviathan. Oxford University Press.

Anderson, J. E. (2005). Public policymaking: An introduction. Wadsworth/Thomson Learning.

Andersson, H., Zhou, L., & Svensson, M. (2020). *Nudging* and social norms: The case of an environmental campaign. Journal of Environmental Economics and Management, 103, 102333.

Arad, A., Rubinstein, A., & Michlin, Y. (2013). The power of social norms and the use of social incentives to promote behavior change in a blood donation context. Transfusion, 53(11), 2831-2838.

Araújo, F., Carneiro, A. V., Gomes, F., & Silva, M. M. (2017). Using behavioral insights to promote cervical cancer screening uptake: A randomized controlled trial. BMC Public Health, 17(1), 1-10.

Ariely, D. (2008). Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions. HarperCollins.

Atkinson, M. W. D., & Coleman, W. D. (1989). Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. British Journal of Political Science, 9(1), 47-67.

Bailey, J. J., & O'Connor, R. J. (1975). Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles. Public Administration Review, 35(1), 60-66.

Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2016). Eficiência Energética Residencial: Desafios e Oportunidades para a América Latina e o Caribe.

Bannink, D., & Hoogenboom, M. (2007). Hidden Change: Disaggregation of Welfare Regimes for Greater Insight into Welfare State Change. Journal of European Social Policy, 17(1), 19-32.

Barach, P., & Baratz, M. S. (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework. American Political Science Review, 57, 632-642.

Bardach, E., & Patashnik, E. (2015). A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving. CQ Press.

Baron, J. (2007). Thinking and Deciding (4th ed.). Cambridge University Press.

Bartolini, S. (1993). On time and comparative research. Journal of Theoretical Politics, 5, 131-167.

Bateman, I. J., Munro, A., & Poe, G. L. (2008). Decoy effects in choice experiments and contingent valuation: Asymmetric dominance. Land Economics, 84(1), 115-127.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. Journal of Politics, 53(4), 1044-1074.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). Agendas and instability. University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1999). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), Theories of the Policy Process. Westview Press.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2002). Policy Dynamics. University of Chicago Press.

Behavioral Economics Team of the Australian Government, & Behavioural Insights Team. (2015). EAST: Four simple ways to apply behavioural insights.

Behaviour Insight Team Annual Update 2010/2011. (n.d.). Retrieved from https://casaa.org/wp-content/uploads/Behaviour-Change-Insight-Team-Annual-Update_acc.pdf

Behavioural Insights Team. (2016). *Nudging* for good governance.

Benyon, J. (2013). The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare? Routledge.

Berry, W. T. (1990). The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept. Journal of Politics, 52(1), 167-196.

Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2001). Decentering Tradition: Interpreting British Government. Administration & Society, 33(2), 107-132.

Bevir, M., Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2003). Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector. Public Administration, 81(1), 1-17.

Bhargava, S., & Loewenstein, G. (2018). Behavioral Economics and Public Policy 102: Beyond *Nudging*. Behavioral Science & Policy, 4(2), 141-154.

Birkland, T. A. (2001). An Introduction to the Policy Process; Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. M.E. Sharpe.

BIT. (2021). About us. Retrieved from https://www.bi.team/about-us/

Blumenthal-Barby, J. S., & Burroughs, H. (2012). Seeking better health care outcomes

Bobbio, N. (1980). A Teoria das Formas de Governo. UnB.

Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G. (1998). Dicionário de Política – Vol. I., 11ª edição, Trad. Carmen C. Varriale. Editora Universidade de Brasília.

Bonsmann SSg, Kardakis T, Wollgast J, Nelson M, Caldeira S. (2014). Mapping of National School Food Policies across the EU28 plus Norway and Switzerland. European Commission, Joint Research Centre.

Botcheva, L. e Martin, L. L. (2002). Institutional Effects on State Behaviour: Convergence and Divergence, International Studies Quarterly, 45 (issue), pp. 1-26.

Bovens, L. (2008). The Ethics of *Nudge*, in Grüne-Yanoff, T. e Hansson, S. O. (eds) Preference Change: Approaches from Philosophy, Economics and Psychology. Springer, Theory and Decision Library A

Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). The Oxford handbook of public accountability. Oxford University Press.

Brewer, G. D. (1974). The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline, Policy Sciences., 5 (3), pp. 239-244.

Brewer, G. deLeon, P. (1983) *The Foundations of Policy Analysis* (Homewood: Dorsey).

Burgess, A. (2012). *Nudging*' Healthy Lifestyles: The UK Experiments with the Behavioural Alternative to Regulation and the Market", 3(1) European Journal of Risk Regulation, pp. 3–16.

Bursztyn, L., Cantoni, E., & Yuchtman, N. (2019). "Polls, the press, and political participation: The effects of anticipated election closeness on voter turnout." American Economic Journal: Applied Economics, 11(3), 367-397.

Busby, E., Flynn, D. J., e Druckman, J. N. (2018). Studying framing effects on political references: Existing research and lingering questions. In P. D'Angelo (Ed.), Doing News Framing Analysis II (pp. 67-90). Routledge.

Byrne, E., Caraher, M., & McCarthy, M. (2020). The effectiveness of *nudging* to encourage stairs use: A systematic review and meta-analysis. International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity, 17(1), 1-18.

Caetano, M. (1972) – Manual de Ciência Política e Direito Constitucional – 6ª edição, Tomo I,, Coimbra Editora

Calo, R. (2014). Code, *Nudge*, or Notice, 99 (2) Iowa Law Review, pp. 773 – 795

Camerer, C. (2017). Behavioral economics and public policy: A pragmatic perspective. Applied Economics Perspectives and Policy, 39(1), 25-44.

Camerer, C. F., & Loewenstein, G. (2004). Behavioral economics: Past, present, future. In C. F. Camerer, G. Loewenstein & M. Rabin (Eds.), Advances in Behavioral Economics (pp. 3-51). Princeton University Press.

Campbell, D. T., & Stanley, J. C. (1966). Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference. Houghton Mifflin.

Carnap, R. (2012). Rudolf Carnap And the Legacy of Logical Empiricism, Springer.

Cartwright, E. (2017). Behavioral economics and public policy: A pragmatic perspective. Routledge.

Cashore, B. e Howlett, M. (2007) Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry, American Journal of Political Science, 51 (3), pp. 532-551.

Castells, M. (2005). Global Governance and Global Politics in Political Science & Politics, Vol. XXXVIII, 1.

Cervo, A. L., Bervian, P. A. (1978). Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários. 2. ed. McGraw-Hill do Brasil.

Chapman, G. e Johnson, E. (1999) Anchoring, activation and the construction of value. Organizational Behavior and Human Decision Processes, v. 79, n. 2, pp. 115-153

Cialdini, R. B. (2009). Influence: Science and Practice. Pearson Education.

Clarke, M. (1992) - Implementation in Harrop, ed Power and Policy in Liberal Democracies. Cambridge University Press

Clemens, E. S., e Cook, J. M. (1999) Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change, Annual Review of Sociology, 25 (issue), pp. 441-466.

Cohen, J. F., Richardson, S., Parker, E., Catalano, P. J., Rimm, E. B., & Economos, C. D. (2013). Impact of the new U.S. Department of Agriculture school meal standards on food selection, consumption, and waste. American Journal of Preventive Medicine, 44(4), 434-442.

Coleman, W. D., Skogstad, G. D. e Atkinson, M. (1996) 'Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture', *Journal of Public Policy*, 16 (3), pp. 273–302.

Congdon, W., Kling, J., & Mullainathan, S. (2011). Policy and Choice: Public Finance through the Lens of Behavioral Economics.

Congdon, William & Shankar, Maya. (2018). The Role of Behavioral Economics in Evidence-Based Policymaking. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. 678. 81-92.

Cook, J. e Lewandowsky, S. (2011). The debunking handbook. University of Queensland.

Corbett, Steven e Walker, Alan. (2013). The big society: Rediscovery of 'the social' or rhetorical fig-leaf for neo-liberalism? Critical Social Policy. 33. 451-472.

Costa, C. G. (2010). Crises financeiras na economia mundial: algumas reflexões sobre a história recente. 4ª ed., Almedina.

Costa, S., & Ferreira-da-Silva, A. (2019). Increasing Cervical Cancer Screening Uptake Among Women in Portugal: Testing the Effectiveness of *Nudging* Strategies. Health Economics, Policy and Law, 14(4), 543-563.

Crenson, M. A. (1971). The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decision Making in the Cities. John Hopkins Press.

Creswell, J. W. (2013). Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. Sage Publications.

Czada, R., (1991). Muddling through a 'nuclear political' emergency. Multilevel crises management after radioactive fall out from chernobyl in Industrial Crises Quaterly, No. 5.

Damgaard, M. (2017). Labor market search effort with reference-dependent preferences. Economics Letters. 156.

Danziger, M. (1995). Policy Analysis Postmodernized: Some Political and Pedagogical Ramifications, Policy Studies Journal, 23 (3), pp. 435-450.

Davies (2004). Is evidence-based government possible? Jerry Lee Lecture, presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium.

Del Balzo, G. (2015). *Nudging* in the UK, in the USA, in Denmark, in Italy: an international comparison of Behavioural Insights Teams. Online University Press. Kindle Edition.

deLeon, Peter (1999). The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going? in Sabatier, P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process* (Boulder: Westview), pp. 19–34.

DellaVigna, S. (2018). Structural Behavioral Economics. In Rabin, M., & Loewenstein, G. (Eds.), Handbook of Behavioral Economics - Foundations and Applications, Volume 1 (pp. 613-705). Oxford University Press.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2011). The Sage handbook of qualitative research. Sage publications.

Deutsch, K. W. (1966). The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control. Free Press.

Dimaggio, Paul J.; Powell, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

Direção-Geral da Saúde (2020). Estudo Nacional de Saúde Infantil e Juvenil 2019. Disponível em: https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/estudo-nacional-de-saude-infantil-e-juvenil-ensaio-20192020.aspx

Doern, G. B., Pal, L., Tomlin, B. (eds) (1996) *Border Crossings: The Internationalization of Canadian Public Policy*. Oxford University Press.

Dolan, P., Hallsworth, M., Halpern, D., King, D., & Vlaev, I. (2010). Mindspace: Influencing behaviour through public policy. Cabinet Office.

Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities (2012)

Drivers, Driver, S. and Martell, L. (1998), New Labour: Politics After Thatcherism, Cambridge, Polity Press.

Duflo, E. (2019). Good Economics for Hard Times: Better Answers to Our Biggest Problems. PublicAffairs.

Duverger, M. (1983). Sociologia da Política. Almedina

Dworkin, Gerald. Paternalism. 2ª ed. Cambridge: Polity Press, 1998.

Dwyer, C. (2018). 12 Common Biases That Affect How We Make Everyday Decisions. Psychology Today.

Dwyer, C. P., Hogan, M. J., e Stewart, I. (2014). An integrated critical thinking framework for the 21st century. Thinking Skills & Creativity, 12, pp. 43–52.

Dwyer, C.P. (2017). Critical thinking: Conceptual perspectives and practical guidelines. Cambridge University Press

Dye, T. R. (1972) Understanding Public Policy. Prentice-Hall.

Easton, D. (1953) – The Political System. An Inquiry into the State of Political Science. Knopf

Eichbaum, C. e Shaw, R. (2007) Ministerial Advisers and the Politics of Policy-Making: Bureaucratic Permanence and Popular Control, *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (4), pp. 453–67.

Elias, N. (1978). What is Sociology? Columbia University Press

Epley, N. (2005). When effortful thinking influences judgmental anchoring: differential effects of forewarning and incentives on self-generated and externally provided anchors. Journal of Behavioral Decision Making, Chichester, v. 18, n. 3, pp. 199-212

Epley, N., Gilovich, T. (2001). Putting adjustment back in the anchoring and adjustment heuristic: differential processing of self-generated and experimenter-provided anchors. Psychological Science, v. 12, n. 5, pp. 391-396.

European Commission Joint Research Centre. (2018). *Nudging* in Europe: A review of current practice and research. Publications Office of the European Union.

European Commission. (2016). Behavioural Insights Applied to Policy: European Report 2016. Retrieved from https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8e1b39a1-1d27-11e6-ba9a-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-127652046

Ewert, B. (2020). Moving beyond the obsession with *nudging* individual behaviour: Towards a broader understanding of Behavioural Public Policy. Public Policy and Administration, 35(3), 337–360.

Farr, J., Hacker, J. S. e Kazee, N. (2006) The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell, American Political Science Review 100(04), pp. 579–587.

Farrell, F. e Shalizi, C. (2011) *Nudge*' policies are another name for coercion, New Scientist, Issue 2837.

Feinberg, J. (1984). The Moral Limits of the Criminal Law: Harm to Others. Oxford University Press.

Ferreira, A. I., & Martinez, L. F. (2023). Manual de Diagnóstico e Mudança Organizacional (2.ª edição revista e aumentada). RH Editora.

Fisberg, M., & Morimoto, J. M. (2013). Communication strategies for promoting healthy eating habits. Journal of Nutrition Education and Behavior, 45(6), 571-578.

Fiscal Year 2016 Budget of U.S. Government - FY 2016 Federal Budget: Request & Appropriation Summary (thebalancemoney.com)

Fiske, S. T., Gilbert, D. T., & Lindzey, G. (2010). Handbook of social psychology. John Wiley & Sons.

Fontana, A., & Frey, J. H. (1998). Interviewing: The art of science. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), Collecting and interpreting qualitative materials (pp. 47-78). Sage Publications.

Forer, B. R. (1949). The Fallacy of Personal Validation: A classroom Demonstration of Gullibility, Journal of Abnormal Psychology, 44, 118-121.

Foucault, M. (2008) The Birth of Biopolitics. Lectures at the Colle`ge de France 1978-1979. Palgrave Macmillan.

Foucault, M. (2010) The Archaeology of Knowledge. Vintage Books.

Freire, A., Magalhães, P., & Lobo, M. C. (2007). Eleições e Cultura Política: Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses. Imprensa de Ciências Sociais.

Freitas W, Jabbour C. Utilizando Estudos de Caso como estratégia de pesquisa qualitativa: Boas Práticas e Sugestões. Estudo & Debate. 2011, 18(2), 7-22.

Furedi, F. (2011) Defending moral autonomy against an army of *nudge*rs.

Gauri, V., & Woolcock, M. (Eds.). (2019). Behavioral insights for public policy: Concepts and cases. Oxford University Press.

Geertz, C. (1973). The Interpretation of Cultures. Basic Books.

George, A L (2005).; Bennett, Andrew. Case studies and theory development in the social sciences. MIT press.

Geraldes, R., Oliveira, M., & Vieira, J. (2019). *Nudging* for Health: On Public Policy and Behavioral Economics in Portugal. Frontiers in Public Health, 7, 298.

Geraldes, R., Oliveira, M., & Vieira, J. (2020). The Use of *Nudge*s in Public Policy: A Review of the Portuguese Experience. In L. G. Thomas & E. R. Anzia (Eds.), *Nudging* in Practice: A Research-Oriented Introduction (pp. 201-215). Routledge.

Gerring, J (2004). Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques. Cambridge University Press.

Gerring, J. (2007). Case Study Research: Principles and Practices. Cambridge University Press.

Geva-May, I. (2001). When the Motto is Till Death Do Us Apart: The Conceptualization and the Craft of Termination on the Public Policy Cycle, International Journal of Public Administration 24(3), pp. 263 – 288.

Giacchino, S., & Kakabadse, A. (2003). Successful Policy Implementation: The Route to Building Self-Confident Government. International Review of Administrative Sciences, 69, pp. 139 - 160.

Gigerenzer, G. (2008). Gut feelings: The intelligence of the unconscious. Viking.

Gigerenzer, G. (2014). Risk savvy: How to make good decisions. Penguin.

Gigerenzer, G. (2015). On the supposed evidence for libertarian paternalism. Review of Philosophy and Psychology, 6(3), 361-383.

Gigerenzer, G., Todd, P. M., & ABC Research Group (1999). Simple heuristics that make us smart. Oxford University Press.

Gil, A. C. (2010). Métodos e técnicas de pesquisa social. Atlas.

Gilovich, T. e Griffin, F. (2002) Heuristics and biases: then and now. In: Gilovich, T. e Griffin, F.m, Kahneman, D. (Eds.). Heuristics and biases: the psychology of intuitive judgment. Cambridge University Press

Global Policy Journal. (2014). *Nudging* all over the world: Assessing the global impact of the behavioural sciences on public policy.

Gneezy, U., List, J. A., & Wu, G. (2015). The effects of incentives on cheating: Evidence from the binary dictator game. Journal of Economic Behavior & Organization, 112, 130-142.

Graham, J. (2013). Big Society and Welfare Reform: A Critical Analysis. Critical Social Policy, 33(2), 236-254

Great Britain Parliament, House of Commons, Health Committee (2012) Public Health: Twelfth Report of Session 2010-12, Vol. 1: Report. Together with Formal Minutes.

Guest, G., MacQueen, K. M., & Namey, E. E. (2012). Applied Thematic Analysis. Sage Publications.

Gupta, A. (2014). Definitions, in Zalta, E. N. (ed.), The Stanford Encyclopedia of Philosophy.

Hale, Legget e Martell (2004). The Third Way: Criticisms, futures and alternatives, Manchester University Press.

Hall, P. A. (1989) The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations. Princeton University.

Hall, P. A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain, Comparative Politics, 25 (3), pp. 275–296.

Hall, P. A. e Taylor, R. C. R. (2003) As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova.

Hall, P. A. (1986) Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. Oxford University Press.

Halligan, J. (1995) Policy Advice and the Public Sector, in Peters, B. G. e Savoie, D. T. (eds) Governance in a Changing Environment. pp. 138-172, McGill-Queen's University Press

Hallsworth, M. (2013, September 3). *Nudging*: A Very British Fix for a Very British Problem? The Guardian. https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2013/sep/03/*nudge*-unit-behavioural-economics.

Hallsworth, M. (2016). The behavioral science manifesto. Behavioral Public Policy, 1(1), 150-169.

Hallsworth, M., Berry, D., Sanders, M., Sallis, A., King, D., & Vlaev, I. (2016). The *Nudge* Unit: Towards a healthy, wealthy, and sustainable world. Applied Psychology, 65(1), 45-54.

Halpern, D. (2015) - The Global Spread of Behavioural Insights: Conditions for Success of a Central Unit - https://www.bi.team/blogs/the-global-spread-of-behavioural-insights-conditions-for-success-of-a-central-unit/

Halpern, D. (2015). Inside the *nudge* unit: How small changes can make a big difference. Random House.

Halpern, D. (2019). The Hidden Wealth of Nations: The Role of Behavioural Insights in Public Policy. Polity Press

Halpern, D., Bates, C., Mulgan, G., Aldridge, S., Beales, G., e Heathfield, A. (2004). Prime Minister Strategy Unit - Personal Responsibility and Changing Behaviour: the of knowledge and its implications for public policy - UKCabinetOfficeNannyStateStatus.pdf (archive.org)

Hanks, A. S., Just, D. R., & Wansink, B. (2012). Smaller plates can make a difference: but only if you serve yourself. International Journal of Obesity, 36(6), 828-832.

Hart, Christopher. Doing a Literature Review: Releasing the Social Science Research Imagination. Sage Publications, 1998.

Haselton M. G., Nettle, D., Andrews, P. W. (2005). The evolution of cognitive bias, In Buss, D. M. (ed.). The Handbook of Evolutionary Psychology. John Wiley & Sons Inc. pp. 724–746.

Hausman, D.M. & Welch, B. (2010). To *nudge* or not to *nudge*. Journal of Political Philosophy 18(1): 123–136.

Hawke, G. R. (1993). Improving Policy Advice (Wellington: Victoria University Institute of Policy Studies.

Hayek, F. A. (1960). The Constitution of Liberty. University of Chicago Press.

Hayes, M. T. (1992). Incrementalism and Public Policy. Longmans.

Hendricks, V. e Hansen, P. G. (2014). Infostorms: How to Take Information Punches and Save Democracry. Springer, Copernicus.

Hicks, E. (2019) Importance of the Foundation in Architecture. ArchDaily

Hobbes, T. (2008), Leviatã. Martin Claret

Hogarth, R. M. (1981). Beyond discrete biases: Functional and dysfunctional aspects of judgmental heuristics. Psychological Bulletin, 90, pp. 197-217.

Hogwood, B., e Gunn, L. A. (1984). Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press.

Hood, C. (2013). The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government. Princeton University Press.

Howlett, M. e Jeremy R. (2006). Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making over Time, *Policy Sciences*, 39 (1), pp. 1–18.

Howlett, M. e Ramesh, M. (1998) Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process, Policy Studies Journal, 26 (3), pp. 466-482.

Howlett, M. e Ramesh, M. (2002). The Policy Effects of Internationalization: A Subsystem Adjustment Analysis of Policy Change, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 4 (1), pp. 31–50.

Howlett, M. e Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.

Howlett, M., e Evert, L. (2004). Policy Analysis and Governance: Analytical and Policy Styles in Canada, Journal of Comparative Policy Analysis, 6 (3), pp. 225-249.

Huitt, R. K. (1968). *Political Feasibility*, in Rannay, A. (ed.) Political Science and Public Policy. Markham Publishing Co. pp. 263-276.

Huntington, S. (1994). A terceira onda de democratização: A democratização no final do século XX, Ática.

Hupe, P. L. and Hill, M. J. (2006) The Three Actions Levels of Governance: Re-Framing the Policy Process Beyond the Stages Model, in Peters, G. B. e Pierre, J. (eds) *Handbook of Public Policy*. Sage, pp. 13–30.

Husserl, E. (1989). Ideas relativas a una fenomenología pura y una filosofía fenomenológica (Vol. 1). Fondo de Cultura Económica.

Jacowitz, K. E., Kahneman, D. (1995). *Measures of anchoring in estimation tasks. Personality and Social Psychology Bulletin*, v. 21, n. 11, pp. 1161-1166

Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*.Martin Robertson.

John, P. (2018). How far to *nudge*? Assessing Behavioural Public Policy, New Horizons in Public Policy series.

John, P. e Margetts, H. (2003). Policy Punctuations in the UK: Fluctuations and Equilibria in Central Government Expenditure Since 1951, *Public Administration*, 81 (3), pp. 411–32.

John, P., Smith, G., Stroker, G. (2009). *Nudge, nudge*, think think: two strategies for changing civic behaviour**.** The Political Quarterly**,** v. 80, n. 3, pp. 361-370

Johnson, E. J., & Goldstein, D. (2003). Do defaults save lives? Science, 302(5649), 1338-1339.

Johnson, E. J., Shu, S. B., Dellaert, B. G. C., Fox, C., Goldstein, D. G., Häubl, G., Larrick, R. P., Payne, J. W., Peters, E., Schkade, D., Wansink, B., & Weber, E. U. (2012). Beyond *nudge*s: Tools of a choice architecture. Marketing Letters, 23(2), 487-504.

Jones, C. O. (1984) *An Introduction to the Study of Public Policy*. Brooks/Cole.

Jones, R. et al. (2013). Psychological governance and behaviour change. Policy and Politics 41(2): 159–182.

Jovilet, R. (1979). Curso de filosofia. 13. ed. Agir.

Just, D. R., Wansink, B., & Hanks, A. S. (2014). The role of food prices in affecting food choices and intake among children and adolescents: a systematic review of experimental studies. Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics, 114(5), 737-746.

Kahneman, D. (2011). Thinking, fast and slow. Macmillan

Kahneman, D., e Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. Econometrica, 47, pp. 263-291.

Kahneman, D., e Tversky, A. (1982). Intuitive prediction: Biases and corrective procedures. In Kahneman, D., Slovic, P. Tversky, A. (Eds.), Judgment under uncertainty: Heuristics and biases (pp. 414-421). Cambridge University Press.

Kahneman, D., Tversky, A. (1972). Subjective probability: A judgment of Representativeness. Cognitive Psychology. 3 (3), pp. 430–454.

Karlsen, R., e Andersen, A. (2019). Recommendations with a *Nudge*. Technologies, pp. 1-16.

Kay, A. (2006) The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence. Edward Elgar.

Kent. W. R., e Rockman, B. A. (1993) When and How do Institutions Matter? in Weaver, R. Kent., and Bert. A. Rockman(eds). Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Brookings Institutions, pp. 445-461

Keuth, H. (2004). The Philosophy of Karl Popper. Cambridge Univeristy Press.

Keynes, J.M. (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money. Springer.

King, G., Keohane, R., e Verba, S. (1994). Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research. Princeton University Press.

Kingdon, J. W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Little Brown.

Knill, C., e Tosun, J. (2012), Public Policy, A New Introduction, Palgrave Macmillan.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2011). Public Policy Analysis: An Introduction. Policy Press.

Kolbert, E. (2014). The Sixth Extinction: An Unnatural History. Henry Holt and Company.

Koplin, J.J., & Savulescu, J. (2019). *Nudge*, *Nudge* or Shove, Shove: The Right Way for *Nudge*s to Increase the Supply of Donated Cadaver Organs. Journal of Medical Ethics, 45(9), 593-599. 6.

Kostovicova, D. e Glasius, M. (2011). Introduction: agency in bottom-up politics.

Kruger, J. e Dunning, D. (1999). Unskilled and unaware of it: How difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-Assessments. Journal of Personality and Social Psychology, 77, 6, pp. 1121–1134.

Kuhn, T. S. (1974) 'Second Thoughts on Paradigms', in F. Suppe (ed.) *The Structure of Scientific Theories*, University of Illinois Press, pp. 459–82.

Kuhn, T. S. (1996). The structure of Scientific Revolutions. University of Chicago Press.

Lansley, S. (2011). The Big Society: A New Civic Agenda for the 21st Century? Policy Exchange

Lasswell, H. D. (1956). Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. University of Maryland Press.

Latour, B. (1987). Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society. Harvard University Press.

Lavecchia, A. and Liu, H. & Oreopoulos, P (2015). Behavioral Economics of Education: Progress and Possibilities. IZA Discussion Paper No. 8853.

Lawther, S., & Pemberton, S. (2019). Basing policy on evidence in authoritarian settings. Public Administration and Development, 39(1), 6-17.

Leach, W. D., Pelkey, N. W. e Sabatier, P. A. (2002). Stakeholder Partnerships as Collaborative Policymaking: Evaluation Criteria Applied to Watershed Management in California and Washington, Journal of Policy Analysis and Management, 21, (4), pp. 645-670.

Letwin, O. (2006). Modernizing Conservatism. ConservativeHome.

Levin, I. P., Schneider, S. L., e Gaeth, G. J. (1998). All frames are not created equal: A typology and critical analysis of framing effects. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 76, pp. 149-188.

Levitas, R. (2005). The inclusive society? Social exclusion and New Labour. Palgrave Macmillan.

Levy, N. (2009). Autonomy and intervention: Parentalism in the caring life. Oxford University Press.

Levy, N. (2014). *Nudging* and manipulation: ethics and libertarian paternalism. Yale Journal of Law & the Humanities, 26(1), 119-144.

Levy, N., & Dennett, D.C. (2017). Ethics of *Nudging*. Philosophy & Public Affairs, 45(3), 293-316.

Liefferink, D. (2006). The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron, in Arts, B. e Leroy, P. (eds) *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Springer, pp. 45–68.

Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. American Political Science Review. 65 (3). pp. 682–693

Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through, Public Administration Review, 19 (2), pp. 79-88.

Lindner, J. (2003). Institutional Stability and Change: Two Sides of the Same Coin, Journal of European Public Policy, 10 (6), pp. 912–35.

Lindner, Johann e Rittberger, B. (2003) The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions — Revisiting Historical Institutionalism, Journal of Common Market Studies, 41 (3), pp. 445–73.

Lipsky, M. (1980), Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation

List, J. A., & Levitt, S. D. (2013). The why axis: Hidden motives and the undiscovered economics of everyday life. HarperCollins.

List, J. A., Samek, A. S., & Zhu, T. (2015). *Nudging* and Regulating: A Behavioral Economic Analysis of the National Menu Labeling Law. National Bureau of Economic Research.

Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. World Politics, p. *16*.

Lowi, T. J. (1972). Four Systems of policy, Politics and Choice. Public Administration Review, 32.

Lucas Pires, F. (1998). Introdução à Ciência Política. Universidade Católica

Lunn, P. (2014). Regulatory Policy and Behavioural Regulatory Policy and Behavioural Economics. OECD Publishing.

Lyden, F. J., Shipman, G.A., Wilkinson, R. W. e LeBreton, P. P. (1968). Decision-Flow Analysis: A Methodology for Studying the Public Policy-Making Process, in P.P. LeBreton (ed.) Comparative Administrative Theory. University of Washington Press, pp. 155–68.

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology, Theory and Society, 29 (4), pp. 507– 548.

Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. Political Analysis, 14(3), 227-249.

Mair, P. (1996). Comparative politics: An introduction to comparative overview, in Goodin, R. E., Klingemann, H (1996). A New Handbook of Political Science. Oxford University Press. pp. 309–335.

Majone, G. (1975). On the Notion of Political Feasibility, *European Journal of Political Research*. 3 (2) pp. 259–74.

Maltez, J. A. (2009). Biografia do Pensamento Político I. ISCSP.

Mann, Michael (1986) As Fontes do Poder Social: Uma História de Dominação de Classes e de Conflito, Volumes I e II. Martins Fontes.

Manning, Lauren; Dalton, Abigail Goodnow; Afif, Zeina; Vakos, Renos; Naru, Faisal (2020). Behavioral Science Around the World Volume II: Profiles of 17 International Organizations (English). eMBeD report. World Bank Group

March, J. G.; Olsen, J. P. (1998) The Institutional Dynamics of International Political Orders. International Organization, v. 52, n. 4, p. 943-969.

Marques, M. R., Meireles, H., Moreira, V., Ribeiro, M. J. (1976/7). Notas de Estudo para Ciência Política, Universidade de Coimbra

Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation, Journal of Public Administration Research and Theory, 5 (2), pp. 145-174.

May, P. J. (2005). Regulation and Compliance Motivations: Examining Different Approaches. Public Administration Review, 65 (1), pp. 31–44.

Mayer, I. S., Pieter, Bots e Daalen, E. V. (2004). Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design., International Journal of Technology, Policy and Management, *4* (1), pp. 169–91_ 11/20/12 6:43 PM

McGilchrist, I. (2009). The Master and His Emissary: The Divided Brain and the Making of the Western World. Yale University Press.

McKenzie, C. R., Liersch, M. J., e Finkelstein, S. R. (2006). Recommendations implicit in policy defaults. Psychological Science, 17*(5), pp*. 414-420.

Meirinho Martins, M. (2010). Cidadania e participação política: temas e perspectivas de análise. ISCSP.

Meirinho Martins. M. (2015). Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais - uma introdução. ISCSP.

Melo, A. I. (2016). Evidence-based policy making: What is it? How to do it? Portuguese Journal of Social Science, 15(1), 5-14.

Mendes, R. B., Oliveira, M., & Vieira, J. (2019). *Nudging* for Social Change: An Intervention in Portugal to Reduce Plastic Bag Use. Sustainability, 11(20), 5709

Milkman, K. L., Chugh, D., & Bazerman, M. H. (2009). How can decision making be improved? Perspectives on Psychological Science, 4(4), 379-383.

Mill, J. S. (1859). On Liberty. Parker, Son, and Bourn.

Milner, H. V. e Keohane, R. O. (1996). Internationalization and Domestic Politics: A Conclusion, in Keohane, R. O. e Milner, H. V. (eds) Internationalization and Domestic Politics. Cambridge University Press, pp. 243-258.

Ministério da Saúde. (2015). Programa Nacional de Saúde 2016-2020. Directorate-General for Health.

Mitchell, D. E., & Scott, J. G. (2019). *Nudging* for good or for ill? A critical analysis of libertarian paternalism. Journal of Business Ethics, 154(1), 83-97.

Mitchell, G. (2004). Libertarian Paternalism is an oxymoron, 99 (3) Northwestern University Law Review.

Mongin, P. e Cozic, M. (2014) Rethinking Nudges, HEC Paris Research Paper N. ECO/SCD-2014-1067.

Moreira, A. (1979). Ciência Política, Livraria Bertrand

Morozov, E. (2013). To save everything, click here: The folly of technological solutionism. PublicAffairs.

Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). Scarcity: Why having too little means so much. Macmillan.

Nakamura, R. T., e Smallwood, F. (1980). The Politics of policy Implementation. New York: St. Martin's Press, p. 32.

Néirici, I. G. (1978). Introdução à lógica. *5.* ed. Nobel, 1978. Parte I, Capítulo 6, Parte II, Capítulo 11, itens 11.1, 11.2 e 11.3.

Nikolayenko, M. (2019). Reflexões sobre *Nudging*: Influência na tomada de decisão e mudança comportamental. Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa.

Nissenbaum, H. (2010). Privacy in context: Technology, policy, and the integrity of social life. Stanford University Press.

North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.

Northcraft, G. B.; Neale, M. A. (1997). Experts, amateurs, and real state: an anchoring and adjustment perspective on property pricing decisions. Organizational Behavior and Human Decision Processes, v. 39, n. 1, p. 84-97, 1997

Nutt, D. J. (2011). The drug harms ranking study. The Lancet, 377(9770), 2053-2063.

OCDE (2021). Obesity Update. Disponível em: https://www.oecd.org/health/obesity-update.htm

OECD. (2017). Evidence-based policy making for youth well-being: A toolkit. OECD Publishing.

Oliver, A. (2013). The origins of behavior economics: A personal journey. Palgrave Macmillan.

Oliver, A. (2015). Applying behavioural insights to policy: Four simple messages. The Political Quarterly, 86(4), 571-574.

OMS, Global Health Observatory Data Repository, 2021

Organização Mundial da Saúde (OMS). Estratégia global para a alimentação saudável, atividade física e saúde.

Ostrom, E. (1990) Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions, Cambridge University Press.

Pardal, L., Correia, E. (1995). Métodos e Técnicas de Investigação Social. Porto: Areal.

Parsons, T. (1951) The Social System. Free Press.

Parsons, W. (1995), Public Policy, an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Edgard Elgar.

Pasquino, G. (2002). Curso de Ciência Política, Principia

Pavlov, I. P. (1927). Conditioned reflexes: An investigation of the physiological activity of the cerebral cortex. Oxford University Press.

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). Realistic evaluation. Sage Publications.

Pearce, N. (2012). The Challenge of the Big Society: Critical Reflections on a New Political Paradigm. Critical Social Policy, 32(3), 433-454.

Petersen, M.B., & Aarøe, L. (2017). The human welfare approach to *nudging*. Journal of Economic Psychology, 62, 285-296.

Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change, World Politics 45 (4), pp. 595–628.

Pierson, P. (2000). Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes, Studies in American Political Development, 14 (1), pp. 72–92.

Pink, D. H. (2011). Drive: The Surprising Truth About What Motivates Us. Riverhead Books.

Ploug, T, Holm, S. e Brodersen, J. (2012). To *nudge* or not to *nudge*: cancer screening programmes and the limits, 66(12) Journal of Epidemiology and Community Health (2012), pp. 1193 e seguintes.

Pollard, A e Court, J, (2005). How Civil Society Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: A literature review, ODI Working Paper 249

Prefeitura de São Paulo. (2017). *Nudging* for kids: changing school food environments in São Paulo.

Przeworski, A., & Teune, H. (1970). The logic of comparative social inquiry. John Wiley & Sons.

Pykett, J. et al. (2011). Interventions in the political geography of 'liberal paternalism'. Political Geography 30(6): 301–310.

Qizilbash, M. (2011). Sudgen's critique of Sen's capability approach and the dangers of liberal paternalism. International Review of Economics 58(1): 21–42.

Rabin, M. (2002). Inference by Believers in the Law of Small Numbers. The Quarterly Journal of Economics, 117(3), 775-816.

Ragin, C. (2000). Fuzzy-set social science. University of Chicago Press.

Rajan, R. (2012). O problema do paternalismo libertário. Valor Económico. Abril.

Randazzo, A. (2013). The Case Against Libertarian Paternalism. Reason Foundation.

Rawls, J. A (1993). Political liberalism. Columbia University Press.

Rawls, J. A (1999). Theory of Justice. Revised edition. Belknap Press of Harvard University Press.

Rebonato, R. (2012). Taking Liberties – A Critical Examination of Libertarian Paternalism. Palgrave Macmillan.

Reisch, L. A., & Sunstein, C. R. (2016). Do Europeans Like *Nudges*? Judgment and Policy Preferences in Four European Countries. Regulation & Governance, 10(2), 164-185.

Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities (2012)

Ricardo, D. (1817). On the Principles of Political Economy and Taxation. John Murray.

Ricci, D. (1970). Democracy attenuated: Schumpeter, the process theory, and American democratic thought. The Journal of Politics, nº 2, v. 32, pp. 239-267.

Riessman, C. K. (2008). Narrative methods for the human sciences. Sage Publications.

Rios, S.D., & Voorhoeve, A. (2018). *Nudging* and Manipulation: Ethical Considerations. Palgrave Communications, 4(96), 1-9 1.

Rizzo, M. e Whitman, D. G. (2009). Little Brother Is Watching You: New Paternalism on the SlipperySlopes. 51 Arizona Law Review, p. 685

Roese, N.J., Vohs, K.D. (2012). Hindsight bias. Perspectives on Psychological Science, 7(5), pp. 411-426.

Rose, R., MacKenzie, W. J. M. (1991). *Comparing forms of comparative analysis*. Political Studies. 39 (3). pp. 446–462

Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2012). Qualitative interviewing: The art of hearing data (3rd ed.). Sage Publications.

Russell, S. e Wefald, E. (1991), Do the right thing - studies in limited rationality. The MIT Press.

Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, Journal of Public Policy, 6 (1), pp. 21-48.

Sabatier, P. (1988) An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, *Policy Sciences*, 21 (2), pp. 129–68.

Sabatier, P. e Jenkins-Smith, H. C. (1993*).* Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview.

Sabatier, P. e Mazmanian, D. (1980), The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis, Policy Studies Journal, 8 (4), pp. 538-560.

Samson, A. (2014). A simple change that could help everyone drink less. Psychology Today – February 2014.

Samson, A., e Ramani, P. (2018). Finding the right *nudge* for your clients. Investment News. August 27th Edition.

Sánchez-Tejeda, G., Contreras-Manzano, A., Carriedo, Á., Tolentino-Mayo, L., & Barquera, S. (2015). Effectiveness of a food labeling intervention in reducing salt content in foods in Mexico. Journal of health communication, 20(4), 404-412.

Santos, A (2022) - Impacto da implementação do Despacho n.º 8127/2021 nos hábitos alimentares de utilizadores de bufetes escolares, 570089.pdf (up.pt)

Santos, C. (2017). Revisitar a política nacional britânica de marketing social. Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa. 16. 73-91.

Sarmento, C. M. (2005). Ciência Política, Políticas Públicas e a Emergência de Novos Conceitos Políticos em Intervenção Social, N.º 31, CESDET, pp: 11 – 44.

Sartori, G. (1979). La Política. Lógica y método en las ciencias sociales, (ebook)

Schatzki, T. R., Fuhrmann, T. E., & Kapust, A. (2017). Doing phenomenology: Essays on and Fontana, A., & Frey, J. H. (2005). The interview: From structured questions to negotiated text. In Handbook of Qualitative Research (pp. 645-672). Sage Publications.

Schatzki, T. R., Fuhrmann, T. E., & Kapust, A. (2017). Doing phenomenology: Essays on and in phenomenology. Lexington Books.

Schlag, P. (2010). *Nudge*, Choice Architecture, and Libertarian Paternalism, 108 Mich, pp. 915 - 917

Schnellenbach, J. (2012). "*Nudge*s and norms: On the political economy of soft paternalism". European Journal of Political Economy 28(2): 266–277.

Schön, D. (1983). The reflective practitioner: How professionals think in action. Basic books

Schroeder, S., et al. (2017). E-bikes in the courier sector – A study on user acceptance, experiences and use patterns of electric bicycles in Hamburg's courier sector. Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 53, pp. 39-52.

Schubert, C. (2017). Exploring the (behavioural) political economy of *nudging*. Journal of Institutional Economics, pp. 499–522.

Schultze, C. (1977). The Public Use of Private Interest, Brookings Institution Press.

Scott, J. C. (1985). Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance. Yale University Press.

Seal, W.; Ball, A. (2005). Regulating Corporate performance and the managerialization of local politics. International Public Management Review, v. 6, n. 1, pp. 117-137.

Secchi, L. (2014). Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning.

Sedas Nunes, A. (1980). Questões Preliminares sobre as Ciências Sociais, Editorial Presença

Seidman, I. (2013). Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences (4th ed.). Teachers College Press.

Shafir, E. (2013). The behavioral foundations of public policy. Princeton University Press.

Shaxson, L (2005). Is your evidence robust enough? Questions for policy makers and practitioners Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, Vol. 1, No. 1, pp. 101-111.

Simmons, R. H., B. W. Davis, R. J. K. Chapman e D. D. Sager (1974). Policy Flow Analysis: A Conceptual Model for Comparative Public Policy Research, Western Political Quarterly, 27 (3), pp. 457–68.

Simon, H. A. (1957) Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. MacMillan.

Simonson, I. (1989). Choice based on reasons: The case of attraction and compromise *effects.* Journal of Consumer Research, *16*(2), pp. 158-174.

Skinner, B. F. (1938). The behavior of organisms: An experimental analysis. Appleton-Century.

Skocpol, T(1982). Estados e Revoluções Sociais. Paz e Terra.

Skocpol, T. (1984). Emerging agendas and recurrent strategies in historical sociology. In Skocpol, T. (Ed.), Visions and methods in historical sociology (pp. 356–391). Cambridge University Press.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. Cambridge University Press.

Slaughter, J. E., Bagger, J., e Li, A. (2006). Context effects on group-based employee selection decisions. Organizational Behavior and Human Decision Processes, *100* (1), pp. 47-59.

Smith, A (2010). A Teoria dos Sentimentos Morais. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Editora WMF Martins Fontes

Smith, A. (2000). Policy Networks and Advocacy Coalitions: Explaining Policy Change and Stability in UK Industrial Pollution Policy? Environment and Planning C: Government and Policy, 18 (1), pp. 95-114.

Smith, A. C. e Zywicki, T. J. (2014). Behavior, Paternalism, and Policy: Evaluating Consumer Financial Protection. George Mason Law & Economics Research Paper No. 14-05, p. 12.

Smith, R. A. (1979) Decision Making and Non-Decision Making in Cities: Some Implications for Community Structural Research, American Sociological Review, 44 (1), pp. 147-161.

Sobeck, J. (2003) Comparing Policy Process Frameworks: What Do They Tell Us About Group Membership and Participation for Policy Development? Administration & Society, 35 (3), pp. 350-374.

Steinberg, M. W. (1998). Tilting the Frame: Considerations on Collective Action raming from a Discursive Turn, Theory and Society, 27 (6), pp. 845-872.

Stoffel, S. T., Yang, J., Vlaev, I., e von Wagner, C. (2019). Testing the decoy effect to increase interest in colorectal cancer screening. *PLOS ONE, 14* (3)

Stoker, G., & Cairney, P. (2015). Behavioural change and policy making. Policy & Politics, 43(1), 5-19.

Stoker, R. (1989), A regime framework for implementation analysis: cooperation and reconciliation of federalist imperatives, Policy Studies Review, 9 (1), pp. 29-49.

Stone, D. (2011). *Nudging* democracy: A new approach to the deliberative democratic theory. Oxford University Press.

Strange, S. (1998). States and Markets: 2nd Edition, Londres, Bloomsbury Academic

Strech, D., e N. Sofaer (2012), How to write a systematic review of reasons, Journal of Medical Ethics, 38, 121–126.

Sunstein, C, (2006). Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge. Oxford University Press.

Sunstein, C. (2014). Why *Nudge*?: The Politics of Libertarian Paternalism. Yale University Press.

Sunstein, C. R. (2014). *Nudge*s, Agency, and Abstraction: A Reply to Critics. University of Chicago Law Review, 81(2), 613-634.

Sunstein, C. R. (2015), *Nudging* and choice architecture: ethical considerations. Forthcoming in Yale Journal on Regulation.

Sunstein, C. R. (2016). The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science. Cambridge University Press.

Sunstein, C.R. (2015). Choosing not to choose: Understanding the value of choice. Oxford University Press.

Tashakkori, A., & Teddlie, C. (Eds.). (2010). Handbook of mixed methods in social and behavioral research. Sage publications.

Tatcher, M. (2002) The Politics of Policy Making in the European Union. Palgrave Macmillan.

Teixeira, C. P. (2018). Qualidade de democracia em Portugal. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Tengland, P. A. (2012), 'Behavior change or empowerment: on the ethics of health-promotion strategies', Public Health Ethics, 5(2): 140–153.

Thaler, R. e Sunstein, C. R. (2003). Libertarian Paternalism, 93 (2) American Economic Review (2003), pp. 175 e seguintes.

Thaler, R. H. (2015). Misbehaving: The Making of Behavioral Economics. W. W. Norton & Company.

Thaler, R. H. (2016). Behavioral economics: Past, present, and future. American Economic Review, 106(7), 1577-1600.

Thaler, R. H., & Benartzi, S. (2004). Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving. Journal of Political Economy, 112(S1), S164-S187.

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge*: Improving decisions about health, wealth, and happiness. Yale University Press.

Thaler, R. H., Sunstein, C. R., Balz, J. P., & Masters, J. C. (2015). The Last Mile: Creating Social and Economic Value from Behavioral Insights. Brookings Institution Press.

Thaler, R. H., Sunstein, C. R., e Balz, J. P. (2013). Choice architecture. In E. Shafir (Ed.), *The behavioral foundations of public policy*. Princeton University Press, pp. 428-439.

Thaler, R.H. (2015). Misbehaving: The making of behavioral economics. W. W. Norton & Company.

Thaler, R.H., Sunstein, C.R., & Balz, J.P. (2014). Choice architecture. In The behavioral foundations of public policy (pp. 428-439). Princeton University Press.

The Campbell Collaboration. (n.d.). About us. Retrieved from https://campbellcollaboration.org/about-us.html

The Economist Intelligence Unit (2020). Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest.

Thelen, K. (2003) How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis, in Mahoney, J. e Rueschemeyer, D. (eds) Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. Cambridge University Press, pp. 208-240.

Thoenig, J-C. (1985), L'Analyse des Politiques Publiques, in Grawitz, M. e Leca, J. (eds.), Traité de Science Politique, tomo 4, Presses Universitaires de France.

Thorndike, A. N., Sonnenberg, L., Riis, J., Barraclough, S., & Levy, D. E. (2014). A 2-phase labeling and choice architecture intervention to improve healthy food and beverage choices. American Journal of Public Health, 104(3), 527-533.

Thorndike, E. L. (1911). Animal intelligence: Experimental studies. Macmillan.

Thunström, L., Nordström, J., Shogren, J. F., & Ehmke, M. D. (2018). Behavioral economics and food waste reduction. Journal of Agricultural and Environmental Ethics, 31(2), 119-141.

Tilly, C. (2007). Democracy. Cambridge University Press.

Tony Blair, Labour Party Manifesto for the 1997 General Election - 1997 Labour Party Manifesto - (labour-party.org.uk)

Tversky, A. e Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. Science, 185, 4157, pp. 1124–1131.

Tversky, A., e Kahneman, D. (1973). Availability: A heuristic for judging frequency and probability Cognitive Psychology, 4, pp. 207-232.

VanEpps, E. M., Shoen, A. B., & Roberto, C. A. (2016). *Nudging* and education to improve cafeteria meal choices: a randomized controlled trial. Behavioral Science & Policy, 2(1), 27-39.

Verschuere, B. (2009). The Role of Public Agencies in the Policy Making Process, *Public Policy and Administration*, 24 (1), pp. 23–46.

Vetter, M. e Kutzner, F. (2016). *Nudge* me if you can - how defaults and attitude strength interact to change behavior. Comprehensive Results in Social Psychology. 1. 8-34.

Vilelas, J. (2009). Investigação: o processo de construção do conhecimento. Edições Sílabo.

Volpp, Leti, Blaming Culture for Bad Behavior (2012). Yale Journal of Law and the Humanities, Vol. 12, P. 89, 2000

Vugts, Anastasia & Hoven, Mariette & Vet, Emely & Verweij, Marcel. (2018). How autonomy is understood in discussions on the ethics of *nudging*. Behavioural Public Policy. 4. 1.

Weber, M. (1984). El político y el científico. Alianza.

Weimer, David. L., and Aidan. R. Vining (1999) Policy Analysis: Concepts and Practice. Prentice Hall.

Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. Public Administration Review, 39(5), 426-431.

Werner, J. e Wegrich, K. (2007) Theories of the Policy Cycle, in Fischer, F., Miller, G. F. e Sidney; M. S. (eds) Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods, CRC Press, pp. 43-62.

West, R. F., Toplak, M. E., e Stanovich, K. E. (2008). Heuristics and biases as measures of critical thinking: Associations with cognitive ability and thinking dispositions. Journal of Educational Psychology, 100, 4, pp. 930–941.

White, M. D. (2013) The Manipulation of Choice: Ethics and Libertarian Paternalism. Palgrave.

White, M. D. (2013), The richness of personal interests: A neglected aspect of the *nudge* debate, LSE Blog.

Whitehead, M., Jones, R., Howell, R., & Lilley, R. (2017). *Nudging* all over the world: Assessing the global impact of the behavioural sciences on public policy. Edward Elgar Publishing.

Whitehead, M., Jones, R., Howell, R., Lilley, R. e Pykett, J. (2014). Nudging all over the World: Assessing the Global Impact of the Behavioural Sciences on Public Policy.

Whitehead, M., Jones, R., Howell, R., Lilley, R., & Pykett, J. (2014). Nudging all over the world: Assessing the Impacts of the Behavioural Sciences on Public Policy. ESRC Negotiating Neuroliberalism Project Report.

WHO. Implementing school food and nutrition policies: a review of contextual factors. Geneva: World Health Organization; 2021

Wood, W. (2019). Good habits, bad habits: The science of making positive changes that stick. Macmillan.

Yanow, D. (1992). Silences in Public Policy Discourse: Organizational and Policy Myths, Journal of Public Administration research and Theory, 2 (4), pp. 399-423.

Yin, R. K. (2014). Case study research: Design and methods (5th ed.). Sage Publications.

Young, E. e L. Quinn (2002) Writing Effective Public Policy Papers: A Guide to Policy Advisers in Central and Eastern Europe, LGI.

Young, J. W. (2012). Special Relationship: A History of Anglo-American Relations.

Zuboff, S. (2019). The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. PublicAffairs.

ANEXOS

Anexo 1. Guião da entrevista com especialistas

Anexo 2. Entrevista integral com especialista Emanuele Ciriolo

Anexo 3. Entrevista integral com especialista Diogo Gonçalves

Anexo 4. Entrevista integral com especialista Wiam Hasanain

Anexo 5. Entrevista integral com especialista Zeina Afif

Anexo 6. Guião da entrevista para o contexto português

Anexo 7. Entrevista integral com Alexandra Leitão

Anexo 8. Entrevista integral com Miguel Poiares Maduro

Anexo 1. Guião da entrevista com especialistas

Nota prévia: Os entrevistados receberam este guião em versão inglesa, com tradução de autoria da autora.

Enquadramento

Este questionário serve de guião para uma entrevista semiestruturada, que se insere num projeto de investigação para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Esta tese é orientada pelo Professor Catedrático Manuel Meirinho Martins e pela Professora Catedrática Carla Guapo Costa.

Esta tese aborda o papel da economia comportamental na esfera política, tendo como objeto de estudo específico o *nudging* como ferramenta de políticas públicas, com o propósito de contribuir para a criação de uma unidade governamental de *nudging* em Portugal.

É importante referir que, para uma abordagem alargada ao objeto de estudo, será feito um percurso pelos riscos da má utilização do *nudging* ou pelos problemas éticos que podem ser levantados. Será também abordada a corrente do paternalismo libertário, que nos parece essencial para uma boa compreensão do objeto de estudo e para a sua limitação num quadro de boas práticas, fora do qual a essência do objeto ficaria comprometida.

Pretende-se aferir, nesta investigação, a resposta à seguinte pergunta de partida "em que medida o *nudging* é uma ferramenta de política pública", elencando contributos para a criação de uma unidade de *nudging*, a nível governamental, em Portugal.

A partir desta pergunta de partida, e uma vez que recorreremos à análise de várias unidades de *nudging* governamentais e a entrevistas com peritos qualificados, derivam outras questões cujas respostas contribuirão para a resposta à pergunta de partida:

1. Quais as vantagens e desvantagens do recurso ao *nudging* como instrumento de formulação de políticas públicas?
2. Que fatores podem afetar a eficácia do *nudging* como ferramenta de política pública, nomeadamente os setores de atuação, conjunturas políticas ou ideológicas, fases do ciclo político, atores políticos intervenientes, beneficiários ou afetados pelo problema público, entre outros?
3. Que condições deveriam constar numa matriz de criação de uma unidade de *nudging* em Portugal, considerando uma moldura de boas práticas, de acordo com unidades homólogas analisadas?

4. Que critérios éticos devem ser ponderados na utilização do *nudging* como ferramenta de Políticas Públicas?

Objetivo principal:

O objetivo geral desta investigação é avaliar o potencial do *nudging* como ferramenta de apoio à ação política, nomeadamente através da sua aplicação no processo de construção de políticas públicas ao nível governamental. No decurso desta análise, pretende-se contribuir para a criação de uma unidade de *nudging* de apoio a um governo nacional. Para atingir este objetivo, será efetuada uma análise aprofundada de várias unidades de *nudging* de natureza semelhante, consubstanciada em entrevistas semiestruturadas a especialistas em ciências comportamentais e ciência política, cujas formações permitem uma visão abrangente, alargada e comparativa.

Os casos das unidades inglesa e norte-americana, pioneiras, que serviram de modelo às unidades posteriores, serão objeto de um estudo mais aprofundado, com base na vasta informação disponível sobre as mesmas.

No entanto, interessa-nos uma investigação robusta com análise comparativa de outras unidades simuladas de *nudging* existentes noutros países.

Para o efeito, recorreremos a entrevistas com especialistas cujo percurso e trabalho nos permitirá reforçar uma visão mais alargada e fundamentar a criação de uma matriz teórica para uma unidade de *nudging* eficiente. Neste contexto, todos os participantes terão um guião semelhante, por razões metodológicas. Mas, uma vez que se trata de uma entrevista semiestruturada, é importante sublinhar que todos os entrevistados têm liberdade explicativa para responder às questões, podendo abordar subtemas e questões que achem pertinentes e que não tenham sido abordadas.

Após a defesa da tese, um exemplar da mesma será, naturalmente, enviado a todos os participantes.

Muito obrigado, desde já, pela vossa colaboração.

Guião da entrevista

Parte 1. Perguntas de caráter geral - Estrutura

1. Diria que o *nudging* é aplicável às políticas públicas?

2. A partir da sua observação de unidades de *nudging* governamentais em diferentes países:

   a) que países analisou?

   b) que diferentes motivações identificou para a criação destas unidades nestes países?

   c) estas unidades seguiram o exemplo de alguma unidade internacional? Qual(is)?

   d) os recursos das unidades analisadas eram semelhantes ou encontrou discrepâncias assinaláveis? Em caso afirmativo, quais?

Parte 2 - Operacionalidade e eficácia

3. Na sua opinião, quais são os fatores críticos de sucesso para a eficiência de uma unidade de *nudging*?
4. Se pudesse distinguir as áreas setoriais em que o *nudging* é mais eficaz, quais escolheria?
5. O *nudging* pode ser utilizado em todas as fases do ciclo das políticas públicas?
6. Considera que a eficácia da aplicação do *nudging* varia consoante a fase do ciclo das políticas públicas em que é aplicado?
   a. Em caso afirmativo, quais as fases mais favoráveis?
7. Considera que a criação e implementação de unidades de *nudging* é mais provável em governos de uma determinada ideologia?
   a) Se sim, qual?
8. Consegue identificar exemplos de políticas em que o *nudging* foi essencial para alcançar bons resultados?
9. Consegue identificar exemplos de políticas em que o *nudging* não se revelou indispensável?
10. Consegue identificar situações em que o *nudging* pode ter sido prejudicial para a obtenção de bons resultados?
11. Sabe, consegue encontrar ou deduzir alguma justificação possível para o facto de Portugal ser um dos poucos estados europeus que ainda não tem uma unidade governamental de *nudging* formalmente criada?

Parte 3 - Requisitos de implementação

12. De entre as unidades de *nudging* que pesquisou e conhece, que obstáculos pode prever para a criação de uma unidade em Portugal?
13. Quais são, na sua opinião, os requisitos básicos para a criação de uma unidade de *nudging* numa administração governamental?
14. Pode enumerar as vantagens de utilizar o *nudging* em diferentes fases do ciclo político?
15. Pode enumerar as desvantagens da utilização do *nudging* nas políticas públicas?
16. Que condições acha que têm de estar presentes numa matriz para a criação de uma unidade de *nudging*, neste caso, em Portugal?
17. Consegue identificar diferentes formas de metodologias de avaliação para as unidades de *nudging* analisadas? E entre elas, qual recomendaria como a mais eficaz?
18. Entre as hipóteses, qual diria que é mais verdadeira?

    a) o *nudging* só funciona quando a tomada de decisão parte diretamente de um decisor de topo.

    b) a abordagem *bottom-up* é a única em que o *nudging* é eficaz.

    c) o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging* e, por conseguinte, não é uma condição essencial para que o *nudging* funcione como uma ferramenta de apoio às políticas públicas.

    d) nenhuma das anteriores é correta.

Parte 4 - Como especialista

19. A alteração da arquitetura da escolha influencia sempre o processo de tomada de decisão?
20. Acha que é possível tomar decisões políticas sem ter em conta a arquitetura da escolha?
21. O *nudging* não é consensual. Sempre que é implementado, desencadeia alguns movimentos críticos. Acha que este facto faz com que as organizações e as administrações optem por implementar medidas utilizando o *nudging* sem lhe dar esse nome?
22. A aplicação do *nudging* está sempre associada a questões éticas. Considera que são válidas? Como podemos minimizar os obstáculos de implementação associados a estas questões?

Parte 5 - Opinião

23. Utilize esta secção para expor ou desenvolver alguma ideia que não tenha desenvolvido anteriormente, ou para fundamentar alguma afirmação anterior.

Obrigada pela sua colaboração.

Se tiver alguma questão, por favor, contacte-me:

sofia.aureliano@iscsp.ulisboa.pt | +351 91 807 12 31

Anexo 2. Entrevista integral com especialista Emanuele Ciriolo

Nota prévia: Entrevista realizada a 27 de março de 2023, via zoom, após definição de metodologia de participação em conjunto com o especialista.

A entrevista foi respondida em inglês. Está reproduzida na íntegra. A tradução para português é da responsabilidade da autora.

Parte 1. Perguntas de caráter geral - Estrutura

1. **Diria que o *nudging* é aplicável às políticas públicas?**

   É. Definitivamente. Podemos intervir por taxação, informação, por lei: etsas são as três formas tradicionais de intervenção. Mas também podemos ter intervenções suaves, através do *nudging*, que são eficazes, sem seguir nenhuma das três categorias anteriores.

2. **A partir da sua observação de unidades de *nudging* governamentais em diferentes países:**

   a. **que países analisou?**

Para a publicação que realizámos (Comissão Europeia[90]) nós não trabalhámos por país. Tentámos classificar as intervenções em categorias: comportamentalmente informadas, comportamentais alinhadas. Existe uma classificação de intervenções comportamentais, aplicável a alguns países. Obviamente, em alguns países não encontrámos nada disto.

Em países como os Países Baixos, a Noruega, a França e até a Alemanha, encontrámos vários exemplos. Mas nesta publicação não está organizado por países. Nós nunca fizemos uma cobertura total de um país.

   b. **que diferentes motivações identificou para a criação destas unidades nestes países?**

Novamente, nunca desenvolvemos essa investigação. Sabemos, pela partilha de informação com os Países Baixos e com a França, de que a ideia subjacente é incorporar o que aprendemos com a evidência científica, acrescentar valor, e explorar a possibilidade de atingir um

[90] Behavioural insights applied to policy - Publications Office of the EU (europa.eu)

determinado objetivo, por exemplo: poupança energética, aumentar a reciclagem, ou ter outro tipo de objetivos em termos de bem público, utilizando outros instrumentos que não os tradicionais. Na maioria dos países, a motivação estava aí.

O caso do Reino Unido é diferente porque, atualmente, a motivação é comercial. A BIT UK separou-se do governo, e dois terços da unidade são privadas. Por isso, eles têm um modelo de negócio diferente e uma motivação diferente.

c. estas unidades seguiram o exemplo de alguma unidade internacional? Qual(is)?

BIT, definitivamente.

d. os recursos das unidades analisadas eram semelhantes ou encontrou discrepâncias assinaláveis? Em caso afirmativo, quais?

Se pensarmos na França, a unidade provavelmente é constituída por uma pessoa, Mariam Chammat, de forma contínua. Os recursos variam muito significativamente. Mesmo na Alemanha. Existe uma unidade de planeamento junto ao chanceler, mas tem muito poucos especialistas comparando com a BIT UK. A BIT, para mim, não faz parte do governo, é uma consultora, e faz consultoria.

Parte 2 - Operacionalidade e eficácia

3. Na sua opinião, quais são os fatores críticos de sucesso para a eficiência de uma unidade de *nudging*?

O sucesso depende da nossa capacidade de entregar resultados. E a nossa capacidade de entregar resultados também depende do tipo de apoio de que dispomos, ou não dispomos. Para mim, conseguimos apresentar resultados com impacto político relevante quando nos concentramos em duas ou três áreas específicas, fazer recomendações, estudos, aumentar a escala, demonstrar resultados tangíveis.

Se ficarmos no domínio do conhecimento ou das publicações científicas, eu não chamaria necessariamente de um fator de sucesso. Sim, produz-se conhecimento e podemos promover a ciência comportamental mas, no fim do dia, podemos perguntar: o que é que sabemos? Melhorámos o processo de tomada de decisão política? Melhorámos a situação dos consumidores? O que é que conseguimos fazer para

aumentar os recursos públicos? Porque, por exemplo, graças a um maior cumprimento das obrigações fiscais, o sucesso depende da sua capacidade de produzir recomendações relevantes para as políticas. E isso depende tanto do vosso conhecimento intrínseco, da vossa competência, como também do apoio que têm de cima. Precisamos de ter alguém por trás que nos diga "Confio em ti para me dares conselhos e vou segui-los.". Por isso, a equipa precisa de estar integrada com os superiores, mas também com os ministérios, departamentos, agências, e é por essa razão que chegamos ao outro fator de sucesso. As ligações, os laços que se conseguem formar ao longo do tempo com os outros atores políticos, porque o tempo é um fator de sucesso.

Há muitas oportunidades para informar o processo de decisão política, a partir de uma perspetiva comportamental, mas precisamos de aparecer no momento certo e gerar evidências rapidamente.

Muitas vezes, sobretudo no início, éramos consultados tardiamente e por isso, demorávamos a produzir resultados. Agora é diferente, porque temos a formação, seminários mensais, comunidades de práticas que se reúnem com regularidade, newsletter, temos o pulso sobre o que está a acontecer na Comissão Europeia. E também temos as ferramentas para responder rapidamente.

Em resumo, eu diria que estes são os fatores críticos de sucesso (apoio de um líder político; competência, *networking* e o tempo/ oportunidade).

4. **Se pudesse distinguir as áreas setoriais em que o *nudging* é mais eficaz, quais escolheria?**

A política do consumidor, a saúde, a energia, o ambiente, essa área está muito estudada. É o principal objetivo dos jovens de hoje. Por isso, é importante que os políticos façam algo a esse respeito, porque são as principais causas pelas quais os jovens de hoje se interessam.

Mesmo as questões de género. Ignoramos a importância das questões de género, muitas vezes, mas o género tem a ver com a igualdade, a justiça, com o crescimento, porque se tivermos uma sociedade mais igualitária, então somos justos, e sabemos que as pessoas respondem positivamente à justiça.

Teríamos pessoas mais competentes nos lugares certos também por causa disso. Há muitas mulheres competentes e qualificadas que não chegam a adquirir responsabilidades. O género está tão enraizado na cultura, nos maus hábitos, que é difícil

intervir com a lei ou com campanhas de informação, e talvez os conhecimentos comportamentais possam ajudar.

5. O *nudging* pode ser utilizado em todas as fases do ciclo das políticas públicas?

Sim. Claro, que especialmente no início, mas pode ser usado até ao fim, mesmo na fase de implementação. Eu trabalho a um nível europeu, por isso vejo casos deste género: por exemplo, o controlo de fronteiras. Ambos os controlos têm de ser efetuados. Mas quem estabelece as regras não tem, muitas vezes, uma apreciação real da dificuldade de execução dessas regras. O que está no papel nem sempre é exequível no terreno. Os resultados são diferentes e na fase de avaliação, pode ser útil aplicar uma perspetiva comportamental, que gere conhecimento útil: porque é que o controlo não está a ser feito? Será uma questão de prestação de serviços? Será porque um país tem recursos ou incentivos e o outro não tem? E responder à questão: se os outros não fazem os controlos corretamente, porque é nós temos de fazer? Há uma espécie de apreciação comparativa que afeta o nosso comportamento. Por isso, quando se trata de aplicação (implementação), as perceções comportamentais podem ser úteis na ciência, para mostrar que uma norma, uma regra que fazia sentido a nível europeu, a nível nacional, a nível local, não faz qualquer sentido devido à complexidade ou à dificuldade de a fazer cumprir corretamente. Portanto, se a aplicação não for possível, talvez a norma da regra tenha de ser alterada.

6. Considera que a eficácia da aplicação do *nudging* varia consoante a fase do ciclo das políticas públicas em que é aplicado?

a. Em caso afirmativo, quais as fases mais favoráveis?

O *Nudge* começou por se desenvolver em Chicago. Uma universidade conhecida por ser uma das mais liberais dos Estados Unidos. É impossível não notar uma ligação a uma abordagem liberal. E é uma abordagem liberal em termos de paternalismo libertário.

Não sei se o objetivo era evitar a intervenção no mercado, explorando intervenções suaves, mas pode ter sido o caso. Quando a BIT foi criada no Reino Unido, David Cameron também tinha o objetivo explícito tentar evitar a lei e a excessiva intervenção no mercado.

Não me parece que uma mudança de governo leve ao fim de uma unidade de ciências comportamentais. Não é tão prejudicial, tão proeminente, certo?

Não conheço nenhum comportamento que tenha gerado, de facto, intervenções ou resultados muito discutíveis. No fim de contas, continua a ser algo bastante marginal, pelo que não incomoda ninguém.

A sério, continuo a pensar assim. Sim, pode ter havido a possibilidade de fazer algo mais suave. As evidências são novas ferramentas no que diz respeito à regulamentação. Vários exemplos mostram que as duas ferramentas, regulação e intervenções suaves se complementam. Mas acredito que há casos em que se justifica uma intervenção forte no mercado e que, se intervirmos suavemente, não obtemos os resultados que podemos obter com uma intervenção forte, como, por exemplo, na segurança.

O cinto de segurança. A patente do cinto de segurança data de 1959 e 61 da Volvo. A Volvo tornou-a disponível para todos porque sabia que isto poderia salvar vidas. Demorou 50 anos para as pessoas começarem a usá-los, sistematicamente. Houve campanhas de informação, havia sinais sonoros nos carros, quando se ligava o motor, até que em 2006 foi obrigatório, e depois aplicado em toda a Europa.

As pessoas continuaram a não o usar, por causa da miopia, por causa do excesso de confiança? Por causa do mau hábito, inércia, não sei. Se tivesse sido adotada uma regulamentação mais forte em 1985 ou 1990, milhares de vidas poderia, ter sido salvas.

7. Considera que a criação e implementação de unidades de *nudging* é mais provável em governos de uma determinada ideologia?

a. Se sim, qual?

(Não respondido).

8. Consegue identificar exemplos de políticas em que o *nudging* foi essencial para alcançar bons resultados?

9. A nível europeu, temos o exemplo da Diretiva dos Direitos do Consumidor[91]. Por exemplo, o artigo 21 proíbe a utilização de caixas pré-preenchidas em transações online. Mesmo sendo uma lei, eu considero uma espécie de *nudge*, porque é a utilização das perceções comportamentais na formulação de políticas. É uma intervenção no sentido

[91] Consumer Rights Directive (europa.eu) - uma legislação da União Europeia que tem como objetivo fortalecer e harmonizar os direitos dos consumidores em toda a União Europeia. Estabelece um conjunto de regras que protegem os consumidores em transações comerciais realizadas no âmbito da União Europeia, principalmente nas vendas online e fora do estabelecimento comercial. Inclui informações pré-contratuais claras; prazo de reflexão; direito à devolução e reembolso; fornecimento de informações claras sobre custos adicionais; responsabilidade do comerciante; proibição de encargos adicionais pré-selecionados, etc.

de proibir as empresas de criar opções por defeito. Por exemplo, quando comprávamos um bilhete de avião, o seguro estava por defeito, sem termos de o selecionar. O consumidor tinha de dizer que não queria ser segurado. Isto utiliza evidências comportamentais.

O Tribubal Europeu de Justiça diz que o consumidor médio está atento. Mas também há consumidores que comprariam os serviços adicionais sem os querer, se lhes forem apresentados por defeito. Nesses casos, os consumidores podem ser enganados.

Este é um exemplo que poupou muito dinheiro aos consumidores e trata-se de uma intervenção muito simples da Comissão Europeia, uma diretiva adotada em 2011, e em 2014 foi implementada em todos os estados-membros.

10. Consegue identificar exemplos de políticas em que o *nudging* não se revelou indispensável?

Se ler o artigo do DellaVigna[92], em que que faz a comparação da eficácia de diferentes tipos de *nudge*s, ele conclui que a média de impacto é bastante pequena.

11. Consegue identificar situações em que o *nudging* pode ter sido prejudicial para a obtenção de bons resultados?

Prejudicial, não consigo pensar em nenhum exemplo em que este tipo de intervenções tenha sido prejudicial.

12. Sabe, consegue encontrar ou deduzir alguma justificação possível para o facto de Portugal ser um dos poucos estados europeus que ainda não tem uma unidade governamental de *nudging* formalmente criada?

Temo não ter conhecimento suficiente sobre Portugal para fazer essa apreciação. Existem tipos de unidades de controlo chamada "equipas técnicas". Itália tem uma espécie de unidade do género chamada TAC (Team di analisi comportamentale)[93], etsá dentro do governo mas tem especialistas externos. Foi criada em 2020 ou 2021 e muitos outros países não têm.

[92] DellaVigna, S. (2018). Structural Behavioral Economics. In Rabin, M., & Loewenstein, G. (Eds.), Handbook of Behavioral Economics - Foundations and Applications, Volume 1 (pp. 613-705). Oxford University Press.
[93] Team di Analisi Comportamentale | Portale della Performance

Parte 3 - Requisitos de implementação

13. **De entre as unidades de *nudging* que pesquisou e conhece, que obstáculos pode prever para a criação de uma unidade em Portugal?**

    É preciso apoio político. Alguém no governo – emboras às vezes, a nível local, possa ser mais eficaz (Roma tem um especialista em ciências comportamentais), sobre em áreas como reciclagem, energia, segurança, mobilidade sustentável.

    Precisamos mesmo de um promotor, como existiu no Reino Unido ou em França. Uma pessoa que compreenda e reconheça o valor que as ciências comportamentais podem representar para o país, e que não será investimento perdido.

14. **Quais são, na sua opinião, os requisitos básicos para a criação de uma unidade de *nudging* numa administração governamental?**

    Começar com uma estrutura pequena e evoluir com o tempo. Começar, por exemplo, com especialistas, doutorandos, mestrandos – que estão ávidos de trabalhar no terreno. Por exemplo, aqui na Comissão Europeia começámos com uma estrutura muito pequena. Eu estive sozinho em 2007 e neste momento somos 11. Eu fui promotor, juntamente com o meu chefe anterior, e havia uma das comissárias, da Bulgária, que quis começar isto. E no gabinete dessa comissária estava uma pessoa com um doutoramento em economia, que realmente compreendeu a relevância de tudo isto.

15. **Pode enumerar as vantagens de utilizar o *nudging* em diferentes fases do ciclo político?**

    Depende. No início, é uma mudança de mentalidade. Essa mudança é, na minha perspetiva, a grande vantagem.

    Agora não ficamos felizes com a adoção de uma medida. Agora ficamos felizes se essa medida for eficiente e se, depois de adotada, gera diferenças ou não.

    É uma perspetiva mais orientada para resultados.

    Essa mudança de pensamento que eu vejo acontecer em ministérios, o pensamento sobre que eficácia determinada medida tem no terreno, que tipo de impacto terá. Exemplos: quantas pessoas deixarão de fumar; quantas pessoas serão vacinadas; quantos mais consumidores estarão protegidos. Por isso, em fase do ciclo, eu diria que a avaliação é a mais importante.

16. Pode enumerar as desvantagens da utilização do *nudging* nas políticas públicas?

(não respondeu).

17. Que condições acha que têm de estar presentes numa matriz para a criação de uma unidade de *nudging*, neste caso, em Portugal?

Especialistas em psicologia, economia, sociologia, psicologia social. Precisamos de um mistura de perfis, também precisa de criar uma boa rede de contactos com outros países, para poder replicar experiências que correram bem e perceber se poderiam funcionar em diferentes contextos. Como Portugal fez com a Austria e a Bélgica, um ensaio sobre o cumprimento das obrigações fiscais – é exatamentee isto que tem de ser feito.

É preciso trabalhar com organizações como a Comissão Europeia, partilhar boas práticas, aprender através da experência e da partilha de experiências.

18. Consegue identificar diferentes formas de metodologias de avaliação para as unidades de *nudging* analisadas? E entre elas, qual recomendaria como a mais eficaz?

Depende das intervenções, mas a avaliação de resultados é fundamental.

Se falamos da avaliação da unidade de *nudging* em si mesma, varia. É preciso dar tempo, como nos restaurantes, no início. Se queremos abrir um restaurante, precisamos de considerar um a dois anos até que comece a dar lucro.

Ao nível da Comissão Europeia, considerando que o processo político é muito longo, serão precisos 4 ou 5 anos. Mas a um nível nacional, acho que conseguimos começar a ver resultados em algumas áreas mais cedo, porque há uma ligação direta com os cidadãos num conjunto de setores. Educação, Saúde, Ambiente, Mobilidade. Nestes casos, eu diria que 2 ou 3 anos chegariam para avaliar uma unidade de *nudging*.

19. Entre as hipóteses, qual diria que é mais verdadeira?

a. **o *nudging* só funciona quando a tomada de decisão parte diretamente de um decisor de topo.**
b. **a abordagem *bottom-up* é a única em que o *nudging* é eficaz.**
c. **o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging* e, por conseguinte, não é uma condição essencial para que o *nudging* funcione como uma ferramenta de apoio às políticas públicas.**

d. nenhuma das anteriores é correta.

Opção 3. Não creio que faça diferença se a evidência vem do topo ou da base.

<u>Parte 4 - Como especialista</u>

20. A alteração da arquitetura da escolha influencia sempre o processo de tomada de decisão?

Não. Às vezes não influencia. Às vezes são necessárias medidas complementares.

Veja-se o exemplo do tabaco. Em 2014 houve revisão da lei. Temos embalagens com imagens horríveis, mensagens com avisos, entre outras medidas. Continuamos a ir a um supermercado e a ter embalagens bastante acessíveis (o que significa que a arquitetura não mudou neste caso). As intervenções fazem sentido se a lei banir o consumo em determinados espaços, em transportes públicos. Marcar a mensagem de que fumar faz mal, com campanhas de informação.

Eu acho que mudar a arquitetura de escolha influencie sempre mudanças no processo de tomada de decisão. Há alturas em que os hábitos estão tão enraizados que as intervenções suaves não são percebidas.

21. Acha que é possível tomar decisões políticas sem ter em conta a arquitetura da escolha?

Não**.**

22. **O *nudging* não é consensual. Sempre que é implementado, desencadeia alguns movimentos críticos. Acha que este facto faz com que as organizações e as administrações optem por implementar medidas utilizando o *nudging* sem lhe dar esse nome?**

Não vejo o *nudging* com má reputação. Há várias empresas a implementar o que chamam de "Nudginh for Good", como a Coca-Cola ou a Unilever. Eles dizem aos seus consumidores que estão a fazer *nudging* mas não para aumentar o seu lucro e sim para o bem comum.

22. A aplicação do *nudging* está sempre associada a questões éticas. Considera que são válidas? Como podemos minimizar os obstáculos de implementação associados a estas questões?

Existem preocupações éticas, e são justificáveis. Apenas podemos minimizar os impactos de obstáculos gerados por estas questões sendo transparente. A existência de registos públicos[94] das intervenções e das experiências que se estão a planear realizar ou já em curso, onde enunciam o protocolo experimental, as hipóteses a testar, o número de observações necessárias, os pareceres de comissões éticas envolvidas.

É importante ser transparente sobre os métodos, os resultados, os objetivos mas também os fracassos. Dizer: "tentei isto e não resultou".

Parte 5 - Opinião

Utilize esta secção para expor ou desenvolver alguma ideia que não tenha desenvolvido anteriormente, ou para fundamentar alguma afirmação anterior.

O questionário é bastante assertivo e não tenho não a acrescentar. Felicidades para a tese e estou ao dispor se forem precisos mais esclarecimentos.

[94] Em bases de dados como American Economic Association (aeaweb.org) ou Lancet Registry - An international registry for emergent pathogens and pregnancy - The Lancet

Anexo 3. Entrevista integral com especialista Diogo Gonçalves

Nota prévia: Entrevista enviada a 05 de abril de 2023, por email, após definição de metodologia de participação em conjunto com o especialista, e recebida com respostas a 14 de abril de 2023.

A entrevista foi respondida em português.

Parte 1. Perguntas de caráter geral - Estrutura

1. **Diria que o *nudging* é aplicável às políticas públicas?**

   O *nudge* surgiu como uma terceira alternativa de políticas públicas, às já existentes políticas fiscais/impostos e regulação jurídica. Parte do princípio de que, ao contrário do que a Economia Clássica propunha, a tomada de decisão humana é muito mais intuitiva, emocional e automática (i.e., sem pensar), razão pela qual devemos utilizar outro tipo de instrumentos, que já são há muito utilizados pelo *Marketing*, para nos levar a comprar produtos e serviços, através de métodos de persuasão que atuam a um nível fundamentalmente inconsciente. Por isso a resposta é definitivamente SIM, o *Nuding* e as Ciências Comportamentais são fundamentais para que os Governos dos Países desenhem políticas mais eficazes, no sentido de ajudar as pessoas a tomar melhores decisões para si próprias, mas também a regular processos de influência desenvolvidos por determinados atores económicos e sociais, que podem pôr em causa o bem-estar e a saúde das populações e a própria viabilidade da Democracia. Sem este instrumento, os Governos pura e simplesmente estão a ignorar a forma como os cidadãos tomam decisões, e a realidade da sociedade moderna, o que vai limitar em grande medida, a sua capacidade de serem eficazes e influenciarem positivamente o curso dos acontecimentos.

2. **A partir da sua observação de unidades de *nudging* governamentais em diferentes países:**

   e. **que países analisou?**

      Ao longo destes anos falei fundamentalmente com pessoas das *Nudges Units* do Reino Unido e dos Estados Unidos. Além do Banco Mundial, Comissão Europeia, e a FAO, das Nações Unidas.

f. que diferentes motivações identificou para a criação destas unidades nestes países?

Julgo que inicialmente as motivações tiveram origem no trabalho de *Daniel Kahnemam*, o Psicólogo Cognitivo Israelita, que foi o precursor da criação da Economia Comportamental, que depois recebeu o Prémio Nobel em Economia, pela sua linha de investigação em tomada de decisão, que demonstra as várias formas em que a tomada de decisão humana se desvia dos pressupostos da Economia Clássica. O que é interessante nesses desvios é que eles são sistemáticos, ou seja, apesar de o ser humano não ser racional, como os Economistas sugeriram, ele é Previsivelmente Irracional, o que significa que o seu comportamento em determinadas circunstâncias é bastante previsível. O facto de o comportamento humano depender bastante das circunstâncias, significa que os Governos devem começar a interessar-se cada vez mais pela arquitetura dessas mesmas circunstâncias, uma vez que elas podem determinar mais as escolhas e o bem-estar da população, do que as alternativas existentes propriamente ditas. Um exemplo: mesmo que um Governo monte um forte programa de incentivos financeiros para aumentar a natalidade de um País, ou acelerar a sua transição energética, o seu impacto na tomada de decisão dos cidadãos vai depender da manipulação de fatores comportamentais relacionados com a Saliência do programa (i.e., o grau de atenção dado ao programa por parte da população), a sua Conveniência (i.e., a facilidade com que o cidadão pode aceder ao programa), ou a sua Personalização (i.e., o grau com que o programa pode ser customizado para famílias e/ou cidadãos diferentes).

g. estas unidades seguiram o exemplo de alguma unidade internacional? Qual(is)?

Eu diria que a Unidade que serviu de exemplo para todas as outras, foi a *Nudge Unit* do Reino Unido, que começou em 2010, com o Governo de *David Cameron*, e que teve um impacto tão espetacular, permitindo ao governo arrecadar Dezenas de Milhões de Libras, através de pequenas modificações nas cartas que eram enviadas aos seus cidadãos, que se tornou na grande referência, até por ser a primeira, que inspirou todas as outras, e da qual saíram pessoas que depois foram fundadoras de outras unidades, com

é o caso do Michael Hallsworth, um dos fundadores da *Nudge Unit* do Reino Unido, em Londres, que depois acabou por ser o responsável pela criação de uma unidade semelhante para o Governo dos EUA, em Nova Iorque.

h. os recursos das unidades analisadas eram semelhantes ou encontrou discrepâncias assinaláveis? Em caso afirmativo, quais?

As unidades de instituições políticas internacionais, como o Banco Mundial, as Nações Unidas, Comissão Europeia e OCDE parecem ter tido um potencial de crescimento limitado, talvez por questões de políticas internas e/ou burocracia, o que me parece estar a limitar o grau com que as *insights* comportamentais têm sido aplicados nestas unidades.

Parte 2 - Operacionalidade e eficácia

3. Na sua opinião, quais são os fatores críticos de sucesso para a eficiência de uma unidade de *nudging*?

Do ponto de vista interno, acredito que é muito importante ter pessoas capacitadas nas áreas de ciência comportamental, métodos experimentais, estatística, e uma combinação de pessoas de diferentes ciências comportamentais: psicólogos cognitivos e sociais, antropólogos, economistas comportamentais, cientistas dos dados. Estas pessoas devem ter como base comum, uma forte componente criativa, que lhes permita olhar para problemas ortodoxos, de forma não ortodoxa e disruptiva, evitando o enviesamento do *status quo* (i.e., as mesmas abordagens com roupagens/designações diferentes). Do ponto de vista externo, é muito importante que esta unidade tenha um apoio forte de alguém politicamente influente no Governo, o que aconteceu no caso da *Nudge Unit* do Reino Unido, altamente acarinhada pelo primeiro-ministro *David Cameron*, algo que me parece ter sido decisivo para o seu sucesso.

4. Se pudesse distinguir as áreas setoriais em que o *nudging* é mais eficaz, quais escolheria?

Eu destacaria dois setores: 1) por um lado a simplificação de processos dentro do próprio Governo, no que diz respeito à comunicação com os cidadãos, que o torna mais ágil e eficaz, em termos do impacto das políticas públicas junto dos mesmos; 2) por outro lado, o sector da saúde, em que muitas políticas informadas em termos comportamentais, permitiram

iniciativas de sucesso, em termos do comportamento alimentar, aumento da frequência de exames de rotina, diminuição de erros médicos, promoção de exercício físico, diminuição dos custos de saúde.

5. O *nudging* pode ser utilizado em todas as fases do ciclo das políticas públicas?

Sem dúvida, desde o processo interativo dos responsáveis pelas políticas públicas, evitando os enviesamentos cognitivos que os condicionam, até ao "*last mile*," i.e., o momento em que estas entram em contacto com a população, ao utilizar estes mesmos enviesamentos para aumentar o impacto/adopção das políticas por parte da população.

6. Considera que a eficácia da aplicação do *nudging* varia consoante a fase do ciclo das políticas públicas em que é aplicado?

b. Em caso afirmativo, quais as fases mais favoráveis?

Acho que a grelha comportamental deve estar "embebida" em todas as fases da criação de políticas públicas, e em todas os sectores/unidades governamentais. Na minha opinião, além da criação de políticas públicas comportamentais, as "*Nudge Units*" devem prestar assessoria a todos os sectores do Governo, de forma que estes possam passar a fazê-lo autonomamente.

7. Considera que a criação e implementação de unidades de *nudging* é mais provável em governos de uma determinada ideologia?

a. Se sim, qual?

Não, porque elas podem ser utilizadas com objetivos ideologicamente opostos. Acho, no entanto, que por vezes pode haver a tentação de usar estas intervenções, para evitar outras (e.g., fazer uma intervenção de *nudging* para diminuir o consumo de bebidas açucaradas, em vez de criar um imposto sobre a quantidade de açúcar dessas bebidas).

8. Consegue identificar exemplos de políticas em que o *nudging* foi essencial para alcançar bons resultados?

O primeiro exemplo, é o exemplo de como levar as pessoas a isolarem termicamente os sótãos das suas casas, de forma a permitir uma diminuição do consumo energético das mesmas. Depois de muito dinheiro gasto a subsidiar o isolamento térmico dos sótãos, o Governo britânico, através da sua *Nudge Unit*, percebeu que o facto de os subsídios não

funcionarem não tinha a ver com a falta de dinheiro, mas com a quantidade de coisas armazenadas pelas pessoas no sótão. Assim, o Governo ofereceu-se para financiar não o isolamento, mas a remoção de coisas do sótão, que depois eram entregues em lojas de caridade locais, sob a condição de que depois dessa remoção, as pessoas isolariam energeticamente o seu sótão. O que se verificou foi que a proporção de pessoas que isolaram termicamente o sótão triplicou, e que esse valor quintuplicou, se fosse oferecido simultaneamente um subsídio para o isolamento térmico do sótão.

Outros exemplos que ficaram conhecidos foram intervenções como a indicação do consumo dos vizinhos mais eficientes energeticamente, em todas as faturas de eletricidade emitidas; que originou uma diminuição global do consumo de energia num estado americano, suficiente para abdicar de uma central termoelétrica. Ou uma pequena mudança no guião de entrevistas dos centros de desemprego (i.e., fazer perguntas relacionadas com comportamentos futuros em vez de passados – o que "vai fazer" em vez de "o que fez"), que permitiu diminuir significativamente o período de desemprego e a necessidade de subsídio de desemprego, por parte dos desempregados sujeitos à intervenção.

9. Consegue identificar exemplos de políticas em que o *nudging* não se revelou indispensável?

Não, embora o *nudging* não seja a solução para todos os problemas, e não substitua as medidas tradicionais de fiscalidade e regulação, a abordagem comportamental deve estar sempre presente, permitindo não só a criação de novas abordagens, como o aperfeiçoamento das abordagens tradicionais. Um exemplo recente é o "sugar tax," implementado no Reino Unido, em que a abordagem tradicional de criar um imposto para levar as empresas produtoras de bebidas açucaradas a diminuir a quantidade de açúcar nas suas bebidas, foi complementada com questões comportamentais relacionadas com o *timing* do anúncio do imposto, e os escalões do mesmo, que procuraram facilitar a transição das empresas para uma produção mais "*sugar free*," que funcionou bastante bem, e tornou o imposto um *case study* a nível internacional.

10. Consegue identificar situações em que o *nudging* pode ter sido prejudicial para a obtenção de bons resultados?

Isso pode acontecer quando se observa um fenómeno de "reactância psicológica," ou seja, quando as pessoas sentem que estão a ser manipuladas, e se observa a adopção do comportamento inverso, ao comportamento que se pretendia encorajar.

11. Sabe, consegue encontrar ou deduzir alguma justificação possível para o facto de Portugal ser um dos poucos estados europeus que ainda não tem uma unidade governamental de *nudging* formalmente criada?

Talvez por ainda houver pouco *know how* disseminado sobre o tema, mas também por alguma "aversão ao risco" por parte dos Governos, que podem ter receio da reação por parte da opinião pública, acerca de abordagens menos ortodoxas, nomeadamente se estas não forem bem-sucedidas; o que é provável, quando há pouca competência instalada.

Parte 3 - Requisitos de implementação

12. De entre as unidades de *nudging* que pesquisou e conhece, que obstáculos pode prever para a criação de uma unidade em Portugal?

Os obstáculos podem ter a ver com alguma desconfiança inicial. De qualquer forma, a grande vantagem destas metodologias é que o seu impacto é mensurável, e normalmente traduzível em termos de ganhos financeiros/económicos, pelo que o conceito se valida através da sua própria aplicação.

13. Quais são, na sua opinião, os requisitos básicos para a criação de uma unidade de *nudging* numa administração governamental?

1) Legitimação dentro da equipa governativa (i.e., deve ter um apoio claro e inequívoco de figuras com peso político); 2) Competência por parte dos membros que integram a unidade de *nudging* (i.e., conhecimentos técnicos, mas acima de tudo experiência comprovada em termos de criar, implementar, e medir este tipo de intervenções); 3) Articulação com todos os Ministérios, de forma a poder implementar as intervenções de forma ágil e célere.

14. Pode enumerar as vantagens de utilizar o *nudging* em diferentes fases do ciclo político?

Como já disse, a Teoria do *Nudging*, que é a Teoria de como Tomamos Decisões, pode ser utilizado em todos os passos conducentes à criação de uma Política Pública eficaz, desde o processo de discussão dessa mesma política, evitando erros de tomada de decisão comuns, até à implementação e eventual reajustamento da política pública, ajudando a compreender

as evidências que resultam dessa aplicação, e de que forma elas podem servir para ajustar ou escolher a melhor versão das várias alternativas testadas.

15. Pode enumerar as desvantagens da utilização do *nudging* nas políticas públicas?

A principal desvantagem que me ocorre é quando o *nudging* é utilizado politicamente como uma panaceia para evitar a tomada de decisões impopulares (e.g. aumento de impostos).

16. Que condições acha que têm de estar presentes numa matriz para a criação de uma unidade de *nudging*, neste caso, em Portugal?

Existe o mito, que a forma utilizada por David Cameron para convencer o seu governo a criar e integrar uma *Nudge Unit* pela primeira vez, foi oferecer o livro com o mesmo nome a todos os membros do seu Governo. Eu diria que essa condição é das mais relevantes: a maioria dos membros conhecer o conceito, e estar, pelo menos, convencido dos seus méritos.

17. Consegue identificar diferentes formas de metodologias de avaliação para as unidades de *nudging* analisadas? E entre elas, qual recomendaria como a mais eficaz?

Não conheço esse tipo de metodologias, mas diria que a melhor forma de avaliar a qualidade de uma *Nudge Unit*, são os resultados obtidos pelas suas intervenções, medidos de forma quantitativa e objetiva.

18. Entre as hipóteses, qual diria que é mais verdadeira?

e. o *nudging* só funciona quando a tomada de decisão parte diretamente de um decisor de topo.

f. a abordagem *bottom-up* é a única em que o *nudging* é eficaz.

g. o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging* e, por conseguinte, não é uma condição essencial para que o *nudging* funcione como uma ferramenta de apoio às políticas públicas.

h. nenhuma das anteriores é correta.

Eu diria que é mais fácil influenciar comportamentos individuais num contexto específico (i.e., *bottom-up*), que depois se agregam, do que influenciar o comportamento das organizações, sujeitas a dinâmicas próprias, e com vários passos sistemáticos de tomada de decisão. Por isso escolho a alínea b).

Parte 4 - Como especialista

19. A alteração da arquitetura da escolha influencia sempre o processo de tomada de decisão?

Sempre. O conceito de arquitetura da escolha neutra não existe, pelo que a forma como apresentamos as alternativas ao decisor, vai sempre influenciar a sua decisão. Podemos é não compreender suficientemente bem essa arquitetura, e por isso não conseguir alterar o *status quo*, mas essa influência estará sempre presente.

20. Acha que é possível tomar decisões políticas sem ter em conta a arquitetura da escolha?

Como o economista John Maurice Clark apontou há mais de um século, se o formulador de políticas não estudar seriamente Psicologia, "ele não evitará a Psicologia. Em vez disso, ele será forçado a criar a sua Psicologia do Senso Comum, e essa será sempre uma Má Psicologia" (Journal of Political Economy, 1918).

21. **O *nudging* não é consensual. Sempre que é implementado, desencadeia alguns movimentos críticos. Acha que este facto faz com que as organizações e as administrações optem por implementar medidas utilizando o *nudging* sem lhe dar esse nome?**

Não sinto muito isso na realidade portuguesa. O *Nudge* é visto por muitos decisores como uma alternativa atraente, criativa, inovadora, e com ROI, para a resolução de problemas que não são totalmente resolvidos pelas alternativas existentes.

23. A aplicação do *nudging* está sempre associada a questões éticas. Considera que são válidas? Como podemos minimizar os obstáculos de implementação associados a estas questões?

Eu diria que haver clareza e transparência acerca dos objetivos das intervenções, é algo que pode ajudar bastante, em termos de evitar dúvidas éticas. Também poderá ajudar dizer às pessoas que não existe não-influência, ou seja, que estamos sempre a ser influenciados, pelo que o *Nudge* só vem tornar esse processo de influência mais explícito, utilizando-o de forma benéfica para o bem-estar dos cidadãos, procurando melhorar e honrar valores que os mercados por si só não honram – *Nudge for Good*.

Parte 5 - Opinião

Utilize esta secção para expor ou desenvolver alguma ideia que não tenha desenvolvido anteriormente, ou para fundamentar alguma afirmação anterior.

Espero que esta investigação permita recolher *insights* úteis acerca do que está a ser feito pelo mundo fora nesta área, de forma cada vez mais consistente, e que possa ser um passo definitivo, para que o Governo de Portugal possa começar a utilizar estes instrumentos de forma sistemática e eficaz, na resolução dos desafios económicos, sociais, e ambientais, com os quais seremos confrontados num futuro muito próximo.

Anexo 4. Entrevista integral com especialista Wiam Hasanain

Nota prévia: Entrevista enviada a 30 de março de 2023, por email, após definição de metodologia de participação em conjunto com a especialista, e recebida com respostas a 24 de abril de 2023.

A entrevista foi respondida em inglês. Está reproduzida na íntegra. A tradução para português é da responsabilidade da autora.

Nota prévia de Wiam Hasanain

Todas as respostas que se seguem representam a minha opinião pessoal e não as do Reino da Arábia Saudita ou do meu atual empregador/cliente, ou de antigos empregadores/clientes. Além disso, representam os meus pontos de vista enquanto cientista comportamental e destinam-se apenas a ser utilizadas no âmbito desta investigação de doutoramento. Qualquer outra utilização terá de ser discutida comigo e aprovada por escrito por mim.

Parte 1. Perguntas de caráter geral - Estrutura

1. **Diria que o *nudging* é aplicável às políticas públicas?**
   R: A ciência comportamental integra-se nas políticas públicas. É muito mais do que um simples *nudging*.

2. **A partir da sua observação de unidades de *nudging* governamentais em diferentes países:**
   a. **que países analisou?**

   R: Quando comecei, em 2010, olhei para o Reino Unido. Eles tinham exemplos bem-sucedidos de utilização da ciência comportamental para combater o desemprego. À medida que o meu interesse foi mudando para a conceção de unidades/equipas de análise comportamental, analisei o BIT do Reino Unido, a equipa de ciências sociais e comportamentais da Casa Branca dos EUA, a unidade francesa de análise comportamental, o Departamento de Mobilidade do México, o B4development do Qatar, o *Nudge* Lebanon, o Laboratório de Avaliação de Políticas do Kuwait e a unidade *Nudge* do Ministério da Saúde da KSA, o

Departamento do Primeiro-Ministro do Governo do Cabo Ocidental da África do Sul, a unidade australiana de análise comportamental do Departamento do Primeiro-Ministro e do Gabinete de Victorian.

b. que diferentes motivações identificou para a criação destas unidades nestes países?

R: Com base na minha análise, a criação de unidades/equipas baseou-se em esforços de pequena escala para demonstrar a eficácia da ciência comportamental no terreno para resolver questões pertinentes para as partes interessadas de cada país. Após os sucessos iniciais e a adesão das partes interessadas, foram criadas unidades/equipas para racionalizar a utilização das ciências do comportamento nas agências governamentais.

c. estas unidades seguiram o exemplo de alguma unidade internacional? Qual(is)?

R: A maior parte das unidades com que falei referiam o BIT do Reino Unido, o EmBED do Banco Mundial ou a equipa da OCDE. No entanto, não existe um modelo único para as unidades de análise comportamental. Cada país/entidade escolheu o que era apropriado para o seu próprio contexto.

Cada vez mais, estamos a assistir a uma mudança de modelos centralizados para descentralizados.

d. os recursos das unidades analisadas eram semelhantes ou encontrou discrepâncias assinaláveis? Em caso afirmativo, quais?

R: Não tenho informações suficientes para responder.

Parte 2 - Operacionalidade e eficácia

3. Na sua opinião, quais são os fatores críticos de sucesso para a eficiência de uma unidade de *nudging*?

R: A eficiência começa com a existência de um objetivo comum, que não se altera ao longo do processo. Mudar o objetivo de 3 em 3 semanas leva a ineficiências

dispendiosas. Qualquer equipa/unidade comportamental deve ter um **mandato claro**.

A adesão das partes interessadas. Nalguns exemplos, as partes interessadas precisaram de 6 meses para chegar a acordo sobre a necessidade de uma intervenção. Noutros, foram necessários 5 anos para lançar uma unidade comportamental. O prazo correto depende muito do que se pretende alcançar. Antes de criar uma equipa/unidade, certifique-se de que as partes interessadas estão de acordo.

Governação clara. Quer seja através de uma matriz de delegação de autoridade ou de outra forma, anotar os pormenores sobre quem supervisiona o quê no que diz respeito às operações diárias da equipa/unidade versus o mandato mais alargado.

4. Se pudesse distinguir as áreas setoriais em que o *nudging* é mais eficaz, quais escolheria?

R: Isto depende muito do contexto. Eu sou parcial, uma vez que as minhas áreas de interesse são o desemprego e a saúde. No entanto, já o apliquei em finanças, desporto, etc...

5. O *nudging* pode ser utilizado em todas as fases do ciclo das políticas públicas?

Tecnicamente, pode ser aplicado, mas as conversas que tenho tido mais frequentemente dizem respeito à sua utilização na fase de implementação do ciclo político.

6. Considera que a eficácia da aplicação do *nudging* varia consoante a fase do ciclo das políticas públicas em que é aplicado?

c. Em caso afirmativo, quais as fases mais favoráveis?

R: Há um maior potencial de eficácia se a ciência comportamental for utilizada noutras fases do ciclo político (como a avaliação, seguida da definição da agenda e do desenvolvimento de políticas). Creio que a OCDE tem um excelente documento sobre este assunto.

7. Considera que a criação e implementação de unidades de *nudging* é mais provável em governos de uma determinada ideologia?

1. Se sim, qual?

Não é certo.

8. **Consegue identificar exemplos de políticas em que o *nudging* foi essencial para alcançar bons resultados?**

   R: Na KSA[95], durante a pandemia de covid-19, parece que a ciência comportamental foi utilizada com sucesso para apoiar a vacinação obrigatória. Desde a distribuição de uma aplicação (Tawakalna), passando pela ligação com a identificação do utilizador, até à incorporação de códigos de cores fáceis de ler - todas estas técnicas comportamentais sugerem um elevado impacto.

9. **Consegue identificar exemplos de políticas em que o *nudging* não se revelou indispensável?**

   R: Incerto.

10. **Consegue identificar situações em que o *nudging* pode ter sido prejudicial para a obtenção de bons resultados?**

    R: Sem dados disponíveis.

11. **Sabe, consegue encontrar ou deduzir alguma justificação possível para o facto de Portugal ser um dos poucos estados europeus que ainda não tem uma unidade governamental de *nudging* formalmente criada?**

    R: Não disponho de informações suficientes para comentar o caso específico de Portugal. Consulte a resposta à pergunta 13 e veja qual destas opções não se aplica a Portugal.

Parte 3 - Requisitos de implementação

12. **De entre as unidades de *nudging* que pesquisou e conhece, que obstáculos pode prever para a criação de uma unidade em Portugal?**

    R: - A expectativa de resultados de alto impacto, positivos e de curto prazo;

    - O início da unidade/equipa depende do êxito de uma intervenção;

[95] Reino da Arábia Saudita

- A criação de uma unidade sem qualquer adesão prévia das partes interessadas e sem a aprovação de um plano de atividades.

Isto coloca uma pressão sobre a própria unidade para provar a evidência enquanto executa as operações quotidianas.

13. Quais são, na sua opinião, os requisitos básicos para a criação de uma unidade de *nudging* numa administração governamental?

R: - Embaixador ou defensor no seio do grupo de intervenientes principais, ou seja, um indivíduo no seio do governo. Pode ser um presidente da câmara que permita a realização de experiências ou um diretor de transportes que dê ouvidos a ideias baseadas nas ciências do comportamento.

- Conhecimento da ciência comportamental numa entidade governamental/consultor de confiança. Identificar quem tem este conhecimento.

- Um (por vezes um grupo) de indivíduos apaixonados que tem/teve um espírito empreendedor e pode aproveitar a oportunidade. Começar algo novo em qualquer entidade é como gerir uma *start-up.*

- Capacidade de realizar as primeiras experiências com um orçamento limitado. Normalmente, há pouca vontade de financiar hipóteses que ainda não foram comprovadas.

- A existência de um desafio político.

- Um grupo de partes interessadas cooperante e disposto a participar nas intervenções.

- Um argumento sólido para justificar a ciência comportamental, pronto a ser discutido a qualquer momento.

- Paciência. Trata-se de uma maratona e não de um *sprint*.

14. Pode enumerar as vantagens de utilizar o *nudging* em diferentes fases do ciclo político?

R: Utilizar a ciência comportamental é uma mudança de mentalidade. É uma forma de trabalhar que precisa de ser introduzida no nosso ciclo de elaboração de políticas.

Se for encarada como uma experiência autónoma, que é descartada ao primeiro sinal de "fracasso", nunca contribuirá para o progresso. Pelo contrário, é necessária uma mentalidade que aceite a experimentação para determinar a forma de ajustar as recomendações.

15. Pode enumerar as desvantagens da utilização do *nudging* nas políticas públicas?

R: A desvantagem seria se fosse utilizado incorretamente, ou seja, se colocasse de lado todos os outros instrumentos de desenvolvimento de políticas. O seu objetivo é ser integrado.

16. Que condições acha que têm de estar presentes numa matriz para a criação de uma unidade de *nudging*, neste caso, em Portugal?

R: Os enumerados na resposta à pergunta 13.

17. Consegue identificar diferentes formas de metodologias de avaliação para as unidades de *nudging* analisadas? E entre elas, qual recomendaria como a mais eficaz?

R: A avaliação depende do mandato da unidade. Só se pode medir a eficácia dos objetivos em função da finalidade e da fase de vida da unidade.

Por exemplo, as unidades mais recentes são avaliadas em função da sua capacidade de obter a adesão das partes interessadas e de realizar ensaios que contribuam para os desafios políticos, ao passo que as unidades mais maduras têm uma maior capacidade de formar/certificar as partes interessadas, de ajudar a criar outras equipas/unidades em toda a administração pública e de resolver questões políticas mais complexas.

18. Entre as hipóteses, qual diria que é mais verdadeira?

i. o *nudging* só funciona quando a tomada de decisão parte diretamente de um decisor de topo.

j. a abordagem bottom-up é a única em que o *nudging* é eficaz.

k. o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging* e, por conseguinte, não é uma condição essencial para que o *nudging* funcione como uma ferramenta de apoio às políticas públicas.

l. nenhuma das anteriores é correta.

R: Depende efetivamente do contexto. Há casos em que (a) se aplica e outros em que (b) é verdadeira. No entanto, não se pode generalizar.

Quanto a (c), há formas de influenciar o decisor, mas dependem muito da escala das decisões, da pressão, do tipo de pessoa, etc...

<u>Parte 4 - Como especialista</u>

19. A alteração da arquitetura da escolha influencia sempre o processo de tomada de decisão?

R: Nem sempre. É por isso que testamos vários cenários.

20. Acha que é possível tomar decisões políticas sem ter em conta a arquitetura da escolha?

R: Não. As decisões políticas em si existem no âmbito de uma arquitetura de escolha, quer esta tenha sido organizada por um cientista comportamental ou não. É uma escolha, por definição.

21. **O *nudging* não é consensual. Sempre que é implementado, desencadeia alguns movimentos críticos. Acha que este facto faz com que as organizações e as administrações optem por implementar medidas utilizando o *nudging* sem lhe dar esse nome?**

R: O debate ético sobre a ciência comportamental e o paternalismo está vivo e de boa saúde. Isto levaria algumas organizações a utilizar as técnicas sem o nomear? Se assim for, isso seria considerado pouco ético.

Não é claro a que movimentos críticos se refere.

22. **A aplicação do *nudging* está sempre associada a questões éticas. Considera que são válidas? Como podemos minimizar os obstáculos de implementação associados a estas questões?**

R: Penso que as perguntas éticas são obrigatórias. A partir do momento em que deixamos de pensar em como é ético fazer alguma coisa, perdemos de vista a sua importância. No entanto, não precisa de ser discutido todos os dias nem de parar o progresso.

Não é claro a que debate ético se refere na questão.

Parte 5 - Opinião

Utilize esta secção para expor ou desenvolver alguma ideia que não tenha desenvolvido anteriormente, ou para fundamentar alguma afirmação anterior.

(Deixado em branco)

Anexo 5. Entrevista integral com especialista Zeina Afif

Nota prévia: Entrevista realizada a 26 de abril de 2023, via Zoom, após definição de metodologia de participação em conjunto com a especialista.

A entrevista foi respondida em inglês. Está reproduzida na íntegra. A tradução para português é da responsabilidade da autora.

Parte 1. Perguntas de caráter geral - Estrutura

1. **Diria que o *nudging* é aplicável às políticas públicas?**

   A ciência comportamental em geral é aplicada à política pública e um dos tipos de soluções a que chamamos *nudging* é definitivamente aplicável às políticas públicas.

2. **A partir da sua observação de unidades de *nudging* governamentais em diferentes países:**

   a. que países analisou?

   Quando comecei a trabalhar na unidade em 2017, entrevistei a unidade do Reino Unido e do Canadá. Conversei com a Holanda e a Austrália. Claro que houve conversas com os EUA, e foi basicamente assim que elaborámos o relatório[96]. Estávamos interessados em saber como é que eles se organizaram, porque é que existiam. Em 2017, só tínhamos os EUA, o Canadá, os Países Baixos, a Alemanha, Singapura, o Peru, com o Ministério da Educação.

   Na altura, estávamos a falar com esses países e publicámos o relatório.

   Desde então, existe uma *network* muito boa entre todos nós, profissionais, e contacto regularmente com a OCDE, a OMS, a Comissão Europeia e a rede que desenvolvi ao longo dos anos, com o Canadá, os Países Baixos e o Reino Unido. Há uma partilha constante de conhecimentos e mantemos conversações regulares sobre a forma como estas unidades estão a evoluir, quais são as melhores práticas.

   Recentemente, nos últimos meses, estamos a trabalhar num novo relatório - Behavioral Science Around The World – em que o interesse está nos sistemas de

[96] World Bank Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries (2018)

saúde. Estamos a fazer com a OMS, e queremos saber como os ministérios da saúde estão a utilizar a ciência comportamental. Para isso, entrevistámos 34 países (Portugal não está entre eles). Identificámos 11 países que têm unidades de ciência comportamental dentro do Ministério da Saúde, e também identificámos um segundo modelo em que há unidades centrais que apoiam os ministérios.

Por exemplo, na Austrália, a unidade trabalha em todos os tópicos, não só na Saúde.

Identificámos os países e contactámos o ministério da saúde. Depois enviámos os inquéritos. Não incluímos todos, apenas os países que sabemos terem um modelo de unidade de ciências comportamentais no ministério da saúde ou uma unidade central de ciências comportamentais que tenha feito muitas intervenções no setor da saúde.

Esse relatório será publicado durante o Verão.

Nós (Banco Mundial) temos sido contactados por governos que nos pedem orientação para a criação de unidades de ciência comportamental ou para reforçar a necessidade de criação de unidades de ciências comportamentais.

b. que diferentes motivações identificou para a criação destas unidades nestes países?

Há sempre um embaixador, quer venha da academia ou do governo. É alguém que acredita verdadeiramente na agenda, sendo ou não especialista, mas que acredita e está a conduzi-la.

Estou a trabalhar agora com Marrocos, onde há um grande impulso para as ciências comportamentais, onde há o ministro das finanças, que acredita verdadeiramente na agenda.

No caso de Marrocos, houve um efeito de contágio: agora todos querem uma unidade de ciências comportamentais nos seus ministérios.

Vemos estes cenários noutros lados: na Arábia Saudita, por exemplo, todos os ministérios querem uma unidade de ciências comportamentais.

Atualmente, na maior parte das vezes, o embaixador é uma pessoa do governo. Mas no passado, quando pensamos no Cass Sunstein nos Estados Unidos, foi essencialmente ele a promover a agenda. Na Alemanha, foi feito ao nível da chanceler, as situações dependem.

Mas diria que atualmente, para ter ciências comportamentais no governo temos de ter alguém dentro do governo, suficientemente sénior, que deseje esta mudança e esteja disposto a apoiá-la.

c. estas unidades seguiram o exemplo de alguma unidade internacional? Qual(is)?

Toda a gente se inspirou na BIT, isso é certo.

O Reino Unido, os livros de David Halpern e o BIT tiveram grande reconhecimento. Atualmente, todos os ministérios do governo britânico têm uma equipa de ciências do comportamento.

Mas existem exemplos diferentes. Por exemplo, nos Países Baixos, existia uma rede de especialistas do meio académico, que se juntaram a profissionais e, em conjunto, desenvolveram a ideia de como aplicar a ciência comportamental. A rede era externa ao governo, mas atuava em parceria com ele, porque os membros do governo faziam parte da rede. Era uma espécie de modelo em rede e foi interessante porque eles decidiram por si próprios qual era a melhor forma de avançar. O mesmo aconteceu na Alemanha: houve uma discussão muito séria sobre o assunto - havia sempre o receio de acusações de manipulação, propaganda, etc. - por isso, foi preciso decidir cautelosamente como é que se iriam estabelecer.

No Canadá, o Dilip Soman, da Universidade de Toronto, influenciou muito.

Mas eu acredito que a forma como as unidades se estruturam está essencialmente relacionada com o funcionamento do governo, e onde faz sentido ter estas unidades, onde é que elas devem ter assento…nós vemo-las mais associadas a gabinetes de avaliação e operação. Em que ministérios estão… depende do embaixador e de quem está disposto a promover a unidade. Depende efetivamente das disposições institucionais e da estrutura do governo e dos ministérios.

Eu acho que muitas unidades se inspiraram na BIT, no início, mas nos países que apoiamos, encontramos muitos outros modelos. Por exemplo, nos Estados Unidos, encontrámos uma bolsa de estudo para que novas pessoas viessem a cada dois anos.

O que nós tentamos reunir são as boas práticas, mas depende muito de cada país. Há países em que na Academia não há especialistas em Ciências Comportamentais. Também estamos envolvidos com universidades para que desenvolvam capacidades a esse nível.

Por isso, por mais que se queira fazer parceria com a academia, há países em que esse modelo não é possível.

d. os recursos das unidades analisadas eram semelhantes ou encontrou discrepâncias assinaláveis? Em caso afirmativo, quais?

Temos as equipas maiores com 27 pessoas, e temos equipas com uma ou duas pessoas. Depende do investimento e de qual é a estratégia associada à utilização das ciências comportamentais.

Parte 2 - Operacionalidade e eficácia

3. Na sua opinião, quais são os fatores críticos de sucesso para a eficiência de uma unidade de *nudging*?

Começámos todos a ser muito oportunistas, a trabalhar a pedido. Todas essas unidades são criadas e tentam ver quem quer trabalhar com elas. No início, para todas essas unidades, uma vez criadas, a questão era como conseguir negócio.

Quando trabalhamos com unidades, o que temos vindo a fazer cada vez mais a fazer é afastarmo-nos desse modelo de criar a unidade e depois procurar oportunidades e pessoas que queiram trabalhar connosco. Agora, penso que é importante que, quando criamos uma unidade, procuremos identificar prioridades e estabelecer diretrizes – depende de quanto podemos avançar – mas uma vez identificadas as prioridades, devemos envolver esses *stakeholders* no projeto e conseguir o aval deles para que possamos trabalhar nesses temas.

Quando algum governo nos contacta hoje para criar uma unidade de ciências comportamentais, nós não dizemos, criem e depois procurem áreas onde possam aplicar. O que dizemos é para identificar as prioridades para o país, para cada ministério, e identificar quanto é que a ciência comportamental pode contribuir para resolver esses problemas – porque pode haver situações em que não podemos contribuir. Depois garantir o envolvimento de todos os *stakeholders* e depois garantir que temos, na unidade, as pessoas certas.

No topo, temos de ter na mesma um embaixador, alguém que acredite no trabalho e ajude a promovê-lo.

4. Se pudesse distinguir as áreas setoriais em que o *nudging* é mais eficaz, quais escolheria?

(Considerando as intervenções das ciências comportamentais e não apenas o *nudging*): o cumprimento das obrigações fiscais é o domínio que mais se tem desenvolvido; por causa da Covid-19, também há muita evidência nesta área da saúde – ainda que haja ainda muito que possamos fazer no setor da Saúde, mas por causa da pandemia houve um esforço considerável para investir mais nas ciências comportamentais; há muita evidência sobre comportamento do consumidor ou comportamento individual. O que ainda não estamos a ver é a mudança do design dos próprios sistemas, na prestação de serviços.

Eu dou um exemplo: trabalhámos com um país que queria aumentar o número de pessoas que pagavam a conta da água. Diziam que as pessoas não estão a pagar as suas contas. E queriam trabalhar com mensagens de sms.

E nós dissemos que iriamos fazer um diagnóstico para compreender porque é que as pessoas não estão a pagar as suas contas. Descobrimos que 70% dos problemas estavam na dificuldade de comunicação entre departamentos na companhia, e na dificuldade concreta das pessoas efetivamente realizarem os pagamentos. As pessoas não entendiam o que eram tarifas e outros conceitos. Descobrimos que uma boa parte das questões estava do lado de atuação da empresa e não estava relacionado com o comportamento do consumidor.

Um dos contributos mais interessantes que as ciências comportamentais podem dar é como melhorar o design dos serviços e criar melhores práticas, de forma que o comportamento do consumidor não tenha de ser uma preocupação. Desenhando um

sistema melhor, tornamos mais fácil para o utilizador ter um bom serviço ao cliente e pagar as suas contas.

É difícil avaliar resultados quando o que mudamos é o desenho do programa. Por isso, acho que estas são áreas em que as ciências comportamentais podem realmente fazer diferença, mas cujo impacto é mais difícil de medir.

5. O *nudging* pode ser utilizado em todas as fases do ciclo das políticas públicas?

Absolutamente. E nós fazemos isso na preparação de projetos, nós temos um processo de aprendizagem, testagem, adaptação. Em ciclo, voltamos a redesenhar.

6. Considera que a eficácia da aplicação do *nudging* varia consoante a fase do ciclo das políticas públicas em que é aplicado?

d. Em caso afirmativo, quais as fases mais favoráveis?

Acho que a diferença está na medição. Não conseguimos medir impactos quando estamos na preparação. A eficácia de alguns estágios pode ser mais difícil de medir, e é sempre mais fácil medir implementações.

Nós somos grandes proponentes da utilização das ciências comportamentais na fase de preparação (diagnóstico), mas intervimos em todas as restantes fases.

7. Considera que a criação e implementação de unidades de *nudging* é mais provável em governos de uma determinada ideologia?

1. Se sim, qual?

Acho que hoje, toda a gente está interessada em ciências comportamentais. A quantidade de informação disponível sobre as intervenções efetuadas pode ser diferente de acordo com o nível de transparência dos governos. Arábia Saudita, Kuwait, Coreia, estou certa de que a China também... todos estes países têm unidade de ciências comportamentais. Eu sei que a Rússia tem uma ou está interessada em ter.

O que varia é como é utilizada e com que transparência.

Os governos têm acesso a muitas ferramentas muito mais poderosas (propaganda, desinformação, etc).

8. Consegue identificar exemplos de políticas em que o *nudging* foi essencial para alcançar bons resultados?

No meu primeiro pensamento estão as intervenções na reposta à Covid-19. Foi muito importante porque, no fim do dia, tudo passava pela mudança de comportamento humano. Antes da vacina, depois da vacina…

9. Consegue identificar exemplos de políticas em que o *nudging* não se revelou indispensável?

Para mim, as ciências comportamentais ajudam a desenhar melhores políticas, por isso, consigo ver a sua aplicação em todas as áreas, dos transportes às infraestruturas…

Porque não temos recursos infinitos, precisamos de priorizar nos problemas que os governos (departamentos ou unidades) tentam resolver e em como as ciências comportamentais podem ajudar. Não temos recursos ilimitados.

Temos sempre de nos focar em quais são os problemas e como a Behavioural Sciences pode ajudar: Pode intervir no design da política ou também na implementação?

Sou uma otimista e acredito que a podemos aplicar em tudo… será indispensável? Acho que ainda não estamos aí. Ainda estamos numa fase inicial de todo o campo de ação.

10. Consegue identificar situações em que o *nudging* pode ter sido prejudicial para a obtenção de bons resultados?

Claramente. Nós temos o caso dos sacos de plástico. Temos feito várias intervenções de tipo *nudge* para reduzir o uso de sacos de plástico. Mas dou-lhe um exemplo de um país que interveio de forma extremamente eficaz em termos de política pública, sem *nudging*: em Marrocos, proibiram os sacos de plástico e trabalharam com os produtores para produzirem sacos degradáveis. Hoje vamos a Marrocos e não encontramos um saco de plástico. Não foi mais eficaz assim?

No caso das políticas associadas à redução do consumo de tabaco, muitos países têm regulação, mas precisão da fiscalização. Vou a demasiados países em que existe regulação e não há ninguém para fiscalizar nem punir os restaurantes que não cumprem a lei.

11. Sabe, consegue encontrar ou deduzir alguma justificação possível para o facto de Portugal ser um dos poucos estados europeus que ainda não tem uma unidade governamental de *nudging* formalmente criada?

Nós temos governos que podem ser mais tradicionais. Há várias explicações possíveis, não digo que Portugal encaixe em nenhuma destas mas, por exemplo: o risco de provocar a mudança e de investir nessa mudança. Nós não temos ainda evidências suficientes para dizer quão eficaz as ciências comportamentais têm sido de forma amplamente implementada. Por isso, compreendo que alguns países estejam hesitantes. É um investimento.

Há também um risco reputacional: há países que se preocupam com serem interpretados como manipuladores ou de estarem a fazer propaganda.

Outros países podem estarem a conseguir o que precisam sem ter de criar uma unidade: talvez tenham consultores que possam operar e contribuir ao nível de projetos; ou podem estar a fazê-lo sem lhe chamar ciências comportamentais. Não sei se é o caso de Portugal.

Mas vi isso em outros países em que eles estão a aplicar ciências comportamentais sem lhe chamar isso, sem ter uma unidade ou uma equipa formada. Percebo que alguns países não se sintam confortáveis.

Parte 3 - Requisitos de implementação

12. De entre as unidades de *nudging* que pesquisou e conhece, que obstáculos pode prever para a criação de uma unidade em Portugal?

Acho que temos de fazer ainda um grande trabalho para demonstrar a eficácia, dos benefícios de aplicar as ciências comportamentais a longo prazo.

13. Quais são, na sua opinião, os requisitos básicos para a criação de uma unidade de *nudging* numa administração governamental?

Encontrar a equipa certa: garantir que se tem as competências apropriadas; ter um bom líder para a equipa ou unidade, que saiba gerir para "cima" e para "baixo".

Sobre as competências, há dois modelos: um modelo em que temos funcionários do governo que são ensinados a tornar-se especialistas em políticas comportamentais (fazem parte do governo, qualquer que seja o setor e aprenderam como fazer ciências comportamentais). O outro modelo é contratar cientistas comportamentais. A Arábia Saudita, por exemplo, contratou pessoas com doutoramentos e mestrados em ciências comportamentais, que investigam o tema e publicam papers, porque eles puderam contratar pessoas com essas competências. Mas há países que não têm condições para fazer isso. Por exemplo, estamos a trabalhar com Marrocos, em que pegámos numa equipa do governo e ensinámo-los sobre as ciências comportamentais. Há competências que não podemos ensinar: a psicologia social, por exemplo, é preciso alguém que realmente entende o terreno e as teorias, porque dependemos muito dessa área, e também econonometria (estatística / economia) são competências técnicas de que precisam. Quer o façamos como consultores ou contratados ou façamos parcerias com terceiros.

Depois, precisamos de alguém que seja bom em gestão de projeto, e de alguém que seja muito bom em comunicação: um dos grandes valores deste trabalho recai sobre quão bem conseguimos promovê-lo.

Já vimos o modelo em que temos uma pessoa, que coordena e não existe uma unidade ou uma equipa. O que se faz é outsourcing das competências para fazer o trabalho. Isto é o nível mínimo. É sempre bom que a pessoa que possa fazer os diagnósticos esteja "in house". A implementação e a avaliação podem ser feitas por especialistas externos. É melhor tê-los internamente, mas se tiver os de priorizar recursos, será melhor que o diagnóstico seja interno.

14. Pode enumerar as vantagens de utilizar o *nudging* em diferentes fases do ciclo político?

A vantagem de desenhar programas que possam ter em contam os cotetxos locais.

15. Pode enumerar as desvantagens da utilização do *nudging* nas políticas públicas?

Demora tempo fazer diagnósticos comportamentais, não são as soluções mais baratas. Pode demorar tempo e sem dispendioso.

Ou fazemos recomendações muito gerais baseadas em revisões já feitas, ou baseado em pesquisa qualitativa. Pode ser muito barato ou muito caro, depende de quanta informação pensamos que será necessária para desenhar melhor um projeto.

E nem todos os projetos podem ser avaliados (RCT).

Muitas vezes, quando vamos avaliação por RCT não temos bons resultados e às vezes não conseguimos fazer a avaliação para todos os projetos, poderá haver mais ênfase nas falhas das intervenções, quando não é possível avaliar de forma equitativa as intervenções (enviesamento negativo).

Há uma exigência muito maior em relação à avaliação das políticas comportamentais do que em relação à avaliação que é feita da maioria das políticas públicas.

16. Que condições acha que têm de estar presentes numa matriz para a criação de uma unidade de *nudging*, neste caso, em Portugal?

Eu começaria por identificar onde estão os problemas. Setorialmente, identificar onde os problemas têm sido mais difíceis de resolver e se esses problemas dependem do comportamento. Se for a um nível central, quais são as prioridades para o país e onde há problemas que têm sido difíceis de resolver. É sempre bom começar a tentar resolver um problema.

O segundo passo seria perceber qual seria o modelo que permitisse a esta equipa trabalhar com as agências de implementação de políticas públicas.

17. Consegue identificar diferentes formas de metodologias de avaliação para as unidades de *nudging* analisadas? E entre elas, qual recomendaria como a mais eficaz?

Dependendo dos resultados que procuramos. Conseguimos ver resultados (ROI) se existirem poupanças – depende do problema que estamos a tentar resolver – podemos fazer intervenções de 3 a 6 meses online.

Dou-lhe um exemplo: os Estados Unidos começaram uma nova ordem executiva (podemos ver as impressões digitais do Cass Sunstein nesta intervenção), chamada

"Customer First"[97], para reduzir *sludges* no que toca aos serviços públicos. Eles querem reduzir o que eles chamam "time Tax" (o peso do tempo que as pessoas gastam em burocracia para renovar passaportes, etc.). Eles querem identificar quanto tempo pode ser poupado. Agora, o governo e as agências identificaram todas as transformações que têm de ser feitas em todos os departamentos para reduzir os *sludges* existentes nos seus sistemas. Querem reduzir o número de passos burocráticos: é um excelente exemplo de como as ciências comportamentais estão a ser utilizadas para mudar o sistema, para facilitar a vida das pessoas.

Se nada correr mal, se começarmos a trabalhar numa unidade ou equipa sem interferências, dois anos poderão ser um bom timing para avaliação de resultados. Pode demorar mais tempo. Eu diria que o melhor seria 3 a 5 anos.

18. Entre as hipóteses, qual diria que é mais verdadeira?

m. o *nudging* só funciona quando a tomada de decisão parte diretamente de um decisor de topo.

n. a abordagem bottom-up é a única em que o *nudging* é eficaz.

o. o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging* e, por conseguinte, não é uma condição essencial para que o *nudging* funcione como uma ferramenta de apoio às políticas públicas.

p. nenhuma das anteriores é correta.

Todas e nenhuma. Precisamos das pessoas e dos recursos, e da boa vontade das agências para a implementação.

Parte 4 - Como especialista

19. A alteração da arquitetura da escolha influencia sempre o processo de tomada de decisão?

Sim e não. Eu acho que pode influenciar, não significa que possa mudá-lo.

20. Acha que é possível tomar decisões políticas sem ter em conta a arquitetura da escolha?

[97] Executive Order on Transforming Federal Customer Experience and Service Delivery to Rebuild Trust in Government | The White House

Não.

21. **O *nudging* não é consensual. Sempre que é implementado, desencadeia alguns movimentos críticos. Acha que este facto faz com que as organizações e as administrações optem por implementar medidas utilizando o *nudging* sem lhe dar esse nome?**

Tudo o que é desenhado não é consensual. Pode desencadear críticas ou não. Mesmo quando as pessoas sabem que estão a ser intervencionadas, não significa que não sejam intervencionadas. Saber sobre o *nudge* não impede que sejamos alvo dele.

22. A aplicação do *nudging* está sempre associada a questões éticas. Considera que são válidas? Como podemos minimizar os obstáculos de implementação associados a estas questões?

Acho que as questões éticas fazem parte do desenho de qualquer programa, na prática. Não acho que haja considerações éticas específicas em relação às ciências comportamentais, porque temos sempre de ter considerações éticas em qualquer momento, e de garantir que não fazemos mal. Não acredito que tenhamos de ter *guidelines* éticos diferentes de qualquer outra ferramenta de política pública.

Parte 5 - Opinião

Utilize esta secção para expor ou desenvolver alguma ideia que não tenha desenvolvido anteriormente, ou para fundamentar alguma afirmação anterior.

Foi bom poder fazer esta reflexão. Acho que é importante definir o que são ciências comportamentais e o que é *nudging* nesse quadro. É necessário fazer esse trabalho: seria ótimo ver mais trabalhos a falar sobre o que significa ir "além dos *nudge*s".

Anexo 6. Guião da entrevista para o contexto português

Enquadramento

Este questionário serve de guião para uma entrevista semiestruturada, que se insere num projeto de investigação para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Esta tese é orientada pelo Professor Catedrático Manuel Meirinho Martins e pela Professora Catedrática Carla Guapo Costa.

Esta tese aborda o papel da economia comportamental na esfera política, tendo como objeto de estudo específico o *nudging* como ferramenta de políticas públicas, com o propósito de contribuir para a criação de uma unidade governamental de *nudging* em Portugal.

É importante referir que, para uma abordagem alargada ao objeto de estudo, será feito um percurso pelos riscos da má utilização do *nudging* ou pelos problemas éticos que podem ser levantados. Será também abordada a corrente do paternalismo libertário, que nos parece essencial para uma boa compreensão do objeto de estudo e para a sua limitação num quadro de boas práticas, fora do qual a essência do objeto ficaria comprometida.

Pretende-se aferir, nesta investigação, a resposta à seguinte pergunta de partida "**em que medida o *nudging* é uma ferramenta de política pública**", elencando contributos para a criação de uma unidade de *nudging*, a nível governamental, em Portugal.

A partir desta pergunta de partida, e uma vez que recorreremos à análise de várias unidades de *nudging* governamentais e a entrevistas com peritos qualificados, derivam quatro outras questões cujas respostas contribuirão para a resposta à pergunta de partida:

1. Quais as vantagens e desvantagens do recurso ao *nudging* como instrumento de formulação de políticas públicas?
2. Que fatores podem afetar a eficácia do *nudging* como ferramenta de política pública, nomeadamente os setores de atuação, conjunturas políticas ou ideológicas, fases do ciclo político, atores políticos intervenientes, beneficiários ou afetados pelo problema público, entre outros?
3. Que condições deveriam constar numa matriz de criação de uma unidade de *nudging* em Portugal, considerando uma moldura de boas práticas, de acordo com unidades homólogas analisadas?
4. Que critérios éticos devem ser ponderados na utilização do *nudging* como ferramenta de políticas públicas?

Objetivo principal:

O objetivo geral desta investigação é avaliar o potencial do *nudging* como ferramenta de apoio à ação política, nomeadamente através da sua aplicação no processo de construção de políticas públicas ao nível governamental. No decurso desta análise, pretende-se contribuir para a criação de uma unidade de *nudging* de apoio a um governo nacional. Para atingir este objetivo, será efetuada uma análise aprofundada de várias unidades de *nudging* de natureza semelhante, consubstanciada em entrevistas semiestruturadas a especialistas em ciências comportamentais e ciência política, cujas formações permitem uma visão abrangente, alargada e comparativa.

Tendo como propósito a construção de uma matriz teórica para a implementação de uma unidade de *nudging* de nível governamental, no contexto português, importa-nos aferir, **através de entrevistas a atores políticos que exerceram funções de decisores políticos e que poderiam ser os implementadores desta unidade**, qual a sua visão sobre o potencial do *nudging* enquanto ferramenta de política pública, complementar a outras ferramentas de atuação, bem como identificar que vantagens e desvantagens identificam nessa utilização.

Assim, selecionámos como entrevistados duas personalidades que, não desempenhando o papel de decisor político atualmente, exerceram essa função recentemente: a Professora **Alexandra Leitão**, Ministra da Modernização Administrativa no Estado e da Administração Pública no XXII Governo Constitucional; e o Professor **Miguel Poiares Maduro**, Ministro adjunto e do Desenvolvimento Regional no XIX Governo Constitucional.

O mesmo guião será utilizado nas duas entrevistas. Uma vez que se trata de uma entrevista semiestruturada, é importante sublinhar que os entrevistados têm liberdade explicativa para responder às questões, podendo abordar subtemas e questões que achem pertinentes e que não tenham sido abordadas.

Após a defesa da tese, um exemplar da mesma será, naturalmente, enviado a todos os participantes.

Muito obrigado, desde já, pela vossa colaboração.

Guião da entrevista

Parte 1. Perguntas de caráter geral - Estrutura

1. Como vê a importância das ciências comportamentais na formulação de políticas públicas?

2. Acredita que o conhecimento em ciências comportamentais pode contribuir para melhorar a eficácia das políticas públicas em Portugal?

3. São cada vez mais os exemplos de países que implementaram unidades de ciências comportamentais, quer a nível governamental, quer setorialmente (ministérios e/ou agências). Conhece exemplos dessa utilização em Portugal?

4. Quais são os desafios que vê na criação formal de uma unidade de ciências comportamentais em Portugal?

5. Existem normalmente dois modelos para a implementação de unidades de *nudging* governamentais: 1) criação formal da unidade internamente, com estrutura organizativa e recursos internos, que após a formação, identifica problemas onde as ciências comportamentais podem apresentar-se como solução; 2) criar uma equipa mais pequena que deverá fazer identificação de problemas políticos onde as ciências comportamentais poderão contribuir para a resolução e constituir equipa com recursos externos, de acordo com as necessidades.
   Algum destes modelos consideraria mais apropriado para o contexto português? Ou escolheria outro modelo? Justifique, por favor, a sua opção.

6. Identifica resistências, no contexto nacional, ao recurso às ciências comportamentais como ferramenta de política pública?
   a) Se sim, que tipo de resistências?

7. Nas unidades existentes estudadas na investigação, foi sempre identificado o desconhecimento inicial dos decisores políticos sobre as ciências comportamentais e o seu papel como ferramenta de políticas públicas como obstáculo à implementação. Acredita que em Portugal essa também seria uma realidade?

8. Outra dos obstáculos normalmente identificados tem a ver com as questões éticas que as intervenções de tipo *nudge* desencadeiam. Essas questões são ultrapassáveis pelos

especialistas com transparência: transparência em relação aos resultados pretendidos, aos públicos-alvo impactados e às ações desenvolvidas. Considera que esta estratégia seria suficiente para mitigar desconfianças sobre a utilização de intervenções de tipo *nudge* como ferramenta de políticas públicas?

9. A avaliação de políticas de tipo *nudge* está amplamente documentada e é possível construir propostas baseadas em evidências, incluindo impacto de resultados. Acredita que esses resultados seriam suficientes para gerar a adesão necessária dos intervenientes portugueses a este tipo de ferramentas?

10. Um dos fatores críticos de sucesso identificados por todos os entrevistas nesta investigação é a existência de um "*champion*", um embaixador que acredite na eficácia do *nudging* e esteja em posição de o apoiar ao nível da tomada de decisão política. Identifica a existência desse(s) "*champion(s)*" no contexto nacional?

Parte 2 - Operacionalidade e eficácia

11. Na sua opinião, quais seriam os fatores críticos de sucesso para a eficiência de uma unidade de *nudging*?

12. Sabe, consegue encontrar ou deduzir alguma justificação possível para o facto de Portugal ser um dos estados europeus que ainda não tem uma unidade governamental de *nudging* formalmente criada?

13. Consegue identificar diferentes formas de metodologias de avaliação para as unidades de *nudging* analisadas? E entre elas, qual recomendaria como a mais eficaz?

14. Que prazo consideraria adequado para avaliar a eficácia de uma unidade de *nudging* em contexto governamental?

Parte 3 - Requisitos de implementação

15. Entre as hipóteses, qual diria que é mais verdadeira?

a) o *nudging* só funciona quando a tomada de decisão parte diretamente de um decisor de topo.

b) a abordagem *bottom-up* é a única em que o *nudging* é eficaz.

c) o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging* e, por conseguinte, não é uma condição essencial para que o *nudging* funcione como uma ferramenta de apoio às políticas públicas.

d) nenhuma das anteriores é correta.

Parte 4 - Opinião

Utilize esta secção para expor ou desenvolver alguma ideia que não tenha desenvolvido anteriormente, ou para fundamentar alguma afirmação anterior.

Obrigada pela sua colaboração.

Se tiver alguma questão, por favor, contacte-me:

sofia.aureliano@iscsp.ulisboa.pt | +351 91 807 12 31

Anexo 7. Entrevista integral com Alexandra Leitão

Nota prévia: Entrevista enviada a 31 de maio de 2023, por email, após definição de metodologia de participação em conjunto com a especialista, e recebida com respostas a 14 de junho de 2023.

Parte 1. Perguntas de caráter geral - Estrutura

1. Como vê a importância das ciências comportamentais na formulação de políticas públicas?

As políticas públicas visam encontrar soluções a problemas complexos, multicausais e multifatoriais, pelo que também a sua preparação, implementação e execução tem de ser multissetorial, multidisciplinar e global, com a contribuição de diferentes departamentos da Administração Pública e diferentes ciências. A ciência comportamental é uma das que assume grande relevância porque permite alterar ou condicionar o comportamento das pessoas no sentido pretendido e de forma previsível. Refira-se, apenas a título de exemplo, comportamentos que respeitem o ambiente e promovam a transição energética, comportamentos saudáveis, comportamentos no âmbito da prevenção rodoviária, comportamentos respeitadores das minorias, entre muitos outros.

Acresce que se trata de uma prática menos agressiva do que a proibição pura e simples e menos dispendiosa do que os incentivos financeiros ou fiscais.

2. **Acredita que o conhecimento em ciências comportamentais pode contribuir para melhorar a eficácia das políticas públicas em Portugal?**

(v. resposta anterior)

3. **São cada vez mais os exemplos de países que implementaram unidades de ciências comportamentais, quer a nível governamental, quer setorialmente (ministérios e/ou agências). Conhece exemplos dessa utilização em Portugal?**

O *nudge* é utilizado em Portugal em coisas tão simples e comuns como a inclusão de informações nutricionais nos alimentos, informações sobre eficiência energética em várias etiquetas também ou, por exemplo, as referências que aparecem nos emails alertando para que se deve evitar imprimir os mesmos, entre muitos outros exemplos.

Mas, à exceção de unidades de investigação em Faculdades, confesso que não conheço unidades na Administração Pública. O que – repito - não quer dizer que não seja utilizado na formulação de políticas públicas.

4. **Quais são os desafios que vê na criação formal de uma unidade de ciências comportamentais em Portugal?**

Confesso que não acho absolutamente essencial a criação de uma entidade no âmbito da Administração Pública. O que acho importante é que os serviços da Administração Pública que fazem planeamento e desenham políticas públicas (sobretudo o PlanAPP - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva) utilizem os conhecimentos e os meios que as ciências comportamentais podem trazer para essas tarefas públicas.

5. **Existem normalmente dois modelos para a implementação de unidades de *nudging* governamentais: 1) criação formal da unidade internamente, com estrutura organizativa e recursos internos, que após a formação, identifica problemas onde as ciências comportamentais podem apresentar-se como solução; 2) criar uma equipa mais pequena que deverá fazer identificação de problemas políticos onde as ciências comportamentais poderão contribuir para a resolução e constituir equipa com recursos externos, de acordo com as necessidades.**

Algum destes modelos consideraria mais apropriado para o contexto português? Ou escolheria outro modelo? Justifique, por favor, a sua opção.

Julgo que o segundo modelo, no seio do PlanAPP.

6. **Identifica resistências, no contexto nacional, ao recurso às ciências comportamentais como ferramenta de política pública?**

a) **Se sim, que tipo de resistências?**

Julgo que a principal resistência – e, a meu ver, totalmente justificada – tem a ver com o receio do paternalismo e de tentativa de manipulação dos cidadãos por parte do Estado. Ora, é precisos vários requisitos para que o *nudging* seja legítimo: que vise a prossecução de políticas públicas legitimadas democraticamente; que os seus objetivos sejam em prol da comunidade (por

exemplo, ambientais) e não de natureza político-partidária; que seja transparente e claro nos meios que utiliza e nos fins que prossegue; que respeite totalmente a autonomia aos cidadãos. É admissível que se condicione ou até proíba comportamentos que põem em causa a comunidade, uma vez que visam proteger os outros, mas não medidas que visem "proteger as pessoas de si próprias" (veja-se, por exemplo, o caso da legislação relativa aos fumadores).

Numa frase: o *nudge* não pode violar a liberdade individual, nem constituir uma forma de "lavagem cerebral".

7. **Nas unidades existentes estudadas na investigação, foi sempre identificado o desconhecimento inicial dos decisores políticos sobre as ciências comportamentais e o seu papel como ferramenta de políticas públicas como obstáculo à implementação. Acredita que em Portugal essa também seria uma realidade?**

Admito que já não, pelo menos de forma generalizada.

8. **Outra dos obstáculos normalmente identificados tem a ver com as questões éticas que as intervenções de tipo *nudge* desencadeiam. Essas questões são ultrapassáveis pelos especialistas com transparência: transparência em relação aos resultados pretendidos, aos públicos-alvo impactados e às ações desenvolvidas. Considera que esta estratégia seria suficiente para mitigar desconfianças sobre a utilização de intervenções de tipo *nudge* como ferramenta de políticas públicas?**

Não sei se seria suficiente, mas essas preocupações éticas se impõem (v. resposta 6).

9. **A avaliação de políticas de tipo *nudge* está amplamente documentada e é possível construir propostas baseadas em evidências, incluindo impacto de resultados. Acredita que esses resultados seriam suficientes para gerar a adesão necessária dos intervenientes portugueses a este tipo de ferramentas?**

O impacto dos resultados no sentido de garantir maior eficácia e eficiência às políticas públicas é, obviamente, um fator essencial a ter em conta. Mas não o único. As questões éticas são essenciais.

10. **Um dos fatores críticos de sucesso identificados por todos os entrevistas nesta investigação é a existência de um "champion", um embaixador que acredite na eficácia do *nudging* e esteja em posição de o apoiar ao nível da tomada de decisão política. Identifica a existência desse(s) "champion(s)" no contexto nacional?**

Confesso que não, mas pode ser desconhecimento meu.

Parte 2 - Operacionalidade e eficácia

11. **Na sua opinião, quais seriam os fatores críticos de sucesso para a eficiência de uma unidade de *nudging*?**

Transparência dos fins e dos meios, utilização ética dos meios, sólida base científica, além de publicitação dos resultados.

12. **Sabe, consegue encontrar ou deduzir alguma justificação possível para o facto de Portugal ser um dos estados europeus que ainda não tem uma unidade governamental de *nudging* formalmente criada?**

O facto de em Portugal a Administração Pública se organizar de forma muito vertical e hierarquizada (modelo weberiano) e ter poucos serviços transversais e partilhados, organizados horizontalmente. Agora isso está a mudar com a criação de centros de competências, como o já referido PlanAPP.

13. **Consegue identificar diferentes formas de metodologias de avaliação para as unidades de *nudging* analisadas? E entre elas, qual recomendaria como a mais eficaz?**

Confesso que tenho alguma dificuldade em responder, para além dos critérios de legitimação democrática, transparência e medição de impacto.

14. **Que prazo consideraria adequado para avaliar a eficácia de uma unidade de *nudging* em contexto governamental?**

Pelo menos 2 a 3 anos depois de ser criada e tendo em conta uma determinada política pública escolhida como "piloto".

Parte 3 - Requisitos de implementação

15. **Entre as hipóteses, qual diria que é mais verdadeira?**

a) o *nudging* só funciona quando a tomada de decisão parte diretamente de um decisor de topo.

b) a abordagem bottom-up é a única em que o *nudging* é eficaz.

c) o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging* e, por conseguinte, não é uma condição essencial para que o *nudging* funcione como uma ferramenta de apoio às políticas públicas.

d) nenhuma das anteriores é correta.

De um modo geral, acho sempre que a abordagem bottom-up é mais eficiente, mas, ainda assim optaria pela alínea c) desde que as medidas adotadas sejam escolhidas de forma científica e depois de ouvidos todos os stakeholders.

Parte 4 - Opinião

Utilize esta secção para expor ou desenvolver alguma ideia que não tenha desenvolvido anteriormente, ou para fundamentar alguma afirmação anterior.

Gostaria apenas de enfatizar que a utilização do *nudging* tem de ser rodeada de especiais cuidados éticos, de uma regulamentação clara e transparente e os seus resultados monitorizados, sob pena de se poder cair num "paternalismo de Estado" que não é, na minha opinião, consentâneo com os direitos, liberdades e garantias de um Estado de Direito democrático.

Anexo 8. Entrevista integral com ex-decisor político Miguel Poiares Maduro

Nota prévia: Entrevista enviada a 17 de maio de 2023, por WhatsApp, após definição de metodologia de participação em conjunto com o decisor, e recebida com respostas, pela mesma via, a 17 de junho de 2023.

Guião da entrevista

Parte 1. Perguntas de caráter geral - Estrutura

1. **Como vê a importância das ciências comportamentais na formulação de políticas públicas?**

   Qualquer política é sempre intermediada por pessoas: aqueles que participam no processo de decisão, os destinatários últimos da decisão, os que a devem implementar e os que a monitorizam e, eventualmente, sancionam o seu incumprimento. Ora, uma decisão só produz os resultados pretendidos (ou se aproximará mais deles) se for desenhada atendendo a como todas essas diferentes pessoas vão interagir com ela.

   Não basta termos fortes convicções de como gostaríamos que as pessoas se comportassem, é fundamental conhecer como realmente se comportam… Sem esse conhecimento o que decidirmos será sempre um mero palpite… e qualquer liderança ou gestão de recursos humanos estará mais próxima do fracasso.

   Esse é o poder da ciência do comportamento: informar-nos sobre o que realmente determina o comportamento das pessoas.

2. **Acredita que o conhecimento em ciências comportamentais pode contribuir para melhorar a eficácia das políticas públicas em Portugal?**

   Sim. Não podemos presumir uma relação de causalidade entre normas e o comportamento que pretendem: isso depende das formas como as pessoas percebem essas normas e como interpretam os incentivos inerentes nessas normas… Para conseguirmos antecipar isso necessitamos de saber como pensam e agenda realmente as pessoas, incluindo quando não agem como agentes puramente racionais… Acresce que a ciência do comportamento também nos ajuda a perceber os problemas sociais e logo a identificar onde é necessário intervir e ter um melhor diagnóstico.

   Exemplos do impacto nas políticas públicas:

   - No seu desenho (sistema de incentivos; interação normas indivíduos).
   - Na sua implementação (comunicação - ex covid -instituições)
   - Na sua monitorização e avaliação:

3. **São cada vez mais os exemplos de países que implementaram unidades de ciências comportamentais, quer a nível governamental, quer setorialmente (ministérios e/ou agências). Conhece exemplos dessa utilização em Portugal?**

4. **Quais são os desafios que vê na criação formal de uma unidade de ciências comportamentais em Portugal?**

   Não, sei que já mais no final da pandemia foi criado um GT de ciência do comportamento para ajudar na gestão e comunicação durante a pandemia, mas que acabou por não ser muito consultado pelo que sei.

   A estrutura de incentivos da nossa política é contrária a isso. É decisionista e, frequentemente capturada, por interesses concentrados e logo muito pouco propensa a levar a sério políticas que sejam *evidence based*.

   Acresce a isto a cultura de silos no governo onde a cultura dos ministérios sectoriais resistiria fortemente a uma intervenção seria por uma unidade deste tipo.

   Só com um PM muito fortemente empenhado em levar isto a sério. Se não, até se pode criar mas depois não terá real poder nem influência.

5. **Existem normalmente dois modelos para a implementação de unidades de *nudging* governamentais: 1) criação formal da unidade internamente, com estrutura organizativa e recursos internos, que após a formação, identifica problemas onde as ciências comportamentais podem apresentar-se como solução; 2) criar uma equipa mais pequena que deverá fazer identificação de problemas políticos onde as ciências comportamentais poderão contribuir para a resolução e constituir equipa com recursos externos, de acordo com as necessidades.**
   Algum destes modelos consideraria mais apropriado para o contexto português? Ou escolheria outro modelo? Justifique, por favor, a sua opção.
   Pela estrutura de incentivos que referi talvez mais a segunda. Terá de ser criada no centro do governo e com recursos externos para ser eficaz e capacitada.
   E como referi só será eficaz se estiver fortemente apoiada pelo PM que lhe ofereça uma verdadeira autoridade sobre a diferente legislação e também capacidade de avaliação ex

ante e ex post transversal às diferentes áreas do governo. Poderia eventualmente ser complementada por um Behavirol Officer em cada ministério.

6. **Identifica resistências, no contexto nacional, ao recurso às ciências comportamentais como ferramenta de política pública?**
    a) **Se sim, que tipo de resistências?**

Em primeiro lugar a estrutura de incentivos políticos e a cultura administrativa em solos que já mencionei.

Mas também temo possam existir algumas resistências em parte da sociedade civil e media que são muito conservadores e podem até ridicularizar iniciativas deste tipo.

7. **Nas unidades existentes estudadas na investigação, foi sempre identificado o desconhecimento inicial dos decisores políticos sobre as ciências comportamentais e o seu papel como ferramenta de políticas públicas como obstáculo à implementação. Acredita que em Portugal essa também seria uma realidade?**
   Sim, ver o que digo acima.

8. **Outra dos obstáculos normalmente identificados tem a ver com as questões éticas que as intervenções de tipo *nudge* desencadeiam. Essas questões são ultrapassáveis pelos especialistas com transparência: transparência em relação aos resultados pretendidos, aos públicos-alvo impactados e às ações desenvolvidas. Considera que esta estratégia seria suficiente para mitigar desconfianças sobre a utilização de intervenções de tipo *nudge* como ferramenta de políticas públicas?**
   Temo as tais reações negativas que mencionei, mas como defendo que é fundamental tentar fazer na mesma uma iniciativa destas acho que seria fundamental total transparência e gerir muito bem as expectativas quanto ao que se pode ou não esperar e, em particular, tornando claro que nunca existem certezas neste domínio, só probabilidades.

9. **A avaliação de políticas de tipo *nudge* está amplamente documentada e é possível construir propostas baseadas em evidências, incluindo impacto de resultados. Acredita que esses resultados seriam suficientes para gerar a adesão necessária dos intervenientes portugueses a este tipo de ferramentas?**

Com o tempo, sim. Seria fundamental divulgar esses resultados e o impacto nas políticas públicas concretas. Penso que o grande obstáculo será sempre na fase de implementação.

10. **Um dos fatores críticos de sucesso identificados por todos os entrevistas nesta investigação é a existência de um "*champion*", um embaixador que acredite na eficácia do *nudging* e esteja em posição de o apoiar ao nível da tomada de decisão política. Identifica a existência desse(s) "*champion(s)*" no contexto nacional?**
    Não. Terá de ser um PM ou um líder político de partido pelas razões que mencionei (e vencer as resistências identificadas). Não vejo nenhum com real interesse e sensibilidade para o tema.

Parte 2 - Operacionalidade e eficácia

11. **Na sua opinião, quais seriam os fatores críticos de sucesso para a eficiência de uma unidade de *nudging*?**

- Capacitação da equipa.
- Identificação de projetos pilotos e escalabilidade progressiva.
- Empowerment: Estar no centro do governo e com verdadeira autoridade transversal sobre as áreas sectoriais.
- Estar envolvida em avaliação ex ante, monitorização e avaliação ex post bem como na identificação de problemas sociais complexos.

12. **Sabe, consegue encontrar ou deduzir alguma justificação possível para o facto de Portugal ser um dos estados europeus que ainda não tem uma unidade governamental de *nudging* formalmente criada?**
    Ver respostas acima (estrutura do governo e incentivos políticos)

13. **Consegue identificar diferentes formas de metodologias de avaliação para as unidades de *nudging* analisadas? E entre elas, qual recomendaria como a mais eficaz?**
    Não sou um especialista em Nudging. Conheço algumas das metodologias, mas acho melhor deixar isso para um verdadeira especialista.

14. **Que prazo consideraria adequado para avaliar a eficácia de uma unidade de *nudging* em contexto governamental?**

    5 anos.

Parte 3 - Requisitos de implementação

15. **Entre as hipóteses, qual diria que é mais verdadeira?**

    a) o *nudging* só funciona quando a tomada de decisão parte diretamente de um decisor de topo.

    b) a abordagem *bottom-up* é a única em que o *nudging* é eficaz.

    c) o tipo de decisor não influencia a eficácia do *nudging* e, por conseguinte, não é uma condição essencial para que o *nudging* funcione como uma ferramenta de apoio às políticas públicas.

    d) nenhuma das anteriores é correta.

    Tendencialmente c), mas depende de muitas variáveis e de a que se refere exatamente de forma que d).

Parte 5 - Opinião

Utilize esta secção para expor ou desenvolver alguma ideia que não tenha desenvolvido anteriormente, ou para fundamentar alguma afirmação anterior.

(Esta parte foi deixada em branco)