

**POLÍTICAS PÚBLICAS E RACIONALIDADE LIMITADA: O CONTROLE
DAS DECISÕES POLÍTICAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO***

**PUBLIC POLICIES AND LIMITED RATIONALITY: THE CONTROL OF
POLITICAL DECISIONS BY THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE**

Nathan da Silva Neto**
Benjamin Miranda Tabak***

RESUMO: No presente artigo defende-se a ideia de que a participação do Ministério Público no processo de formulação de políticas públicas, como órgão controlador das decisões políticas, é medida que propicia a edição de políticas públicas mais eficientes. Inicialmente, além do estudo trazer uma noção conceitual de políticas públicas, aduz que a formulação de políticas públicas é um processo eminentemente decisório. Neste aspecto, o artigo aborda as teorias das escolhas públicas e da racionalidade limitada para demonstrar a necessidade de controle das decisões tomadas no processo de formulação de políticas públicas. Por fim, afirma-se que o Ministério Público, em razão de seu perfil constitucional, deve realizar o controle das decisões tomadas no processo de formulação de políticas públicas, a fim de garantir a qualidade das políticas públicas.

Palavras-Chave: Política Públicas; Ética; Escolha Pública; Ministério Público; Democracia

Abstract: In this article, we defend the idea that the participation of the Prosecutors Office in the public policy process, as governing body of political decisions, is a measure that provides public policies that are more efficient. Initially, in addition to the study that brings a conceptual notion of public policy, it adds that the formulation of public policies is an eminently decision making. In this respect, the article discusses the theories of public choices and the limited rationality to demonstrate the need for control of the decisions taken in the public policy making process. Finally, we state that the Prosecutors Office, because of its constitutional profile, should perform the control of the decisions taken in the public policy process in order to ensure the quality of public policies.

Keywords: Public Policies; Ethics; `Public Choice; Prosecutors Office; Democracy

* Artigo recebido em: 08/05/2017

Artigo aceito em: 26/06/2017

** Promotor de Justiça Adjunto do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Pós-graduado em Gestão de Polícia Judiciária (UCB). Mestre em Direito (UCB). Brasília – DF. E-mail: nathan-neto@hotmail.com

*** Professor Doutor do programa de pós-graduação stricto sensu em Direito da Universidade Católica de Brasília e Consultor Legislativo do Senado Federal. Editor associado de revistas especializadas nacionais e estrangeiras. Pesquisador 1c do CNPq. Revisor de projetos de fomento do CNPq e CAPES. Brasília – DF. E-mail: benjaminm.tabak@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O texto constitucional é generoso ao enumerar direitos e garantias individuais, sociais e transindividuais. Praticamente todos os aspectos da vida humana são tratados pela CF/88. Além dos direitos fundamentais básicos (vida, liberdade, igualdade, propriedade etc.), dos direitos sociais e do transindividuais (moradia, educação, trabalho, previdência, meio ambiente equilibrado etc.), o projeto de nação também envolve um modelo ideal de Administração Pública (proba e eficiente), um dos pontos de relevo das aspirações do povo brasileiro.

Ninguém pode negar que se trata de um projeto audacioso, complexo e desafiador. Ainda assim, a CF/88 não pode ser vista como um conjunto de palavras vazias, inatingíveis, inexecutáveis. A CF/88 não cria uma utopia, um estado de coisas inalcançável, mas lança um desafio, uma visão, que só pode ser alcançada e concretizada com muita luta, dedicação e persistência. O caminho é longo e tortuoso. Quem conhece a realidade brasileira, lê e medita sobre o art. 3º da Constituição Federal não duvida disso. Ainda faltam muitos tijolos para construir uma sociedade livre (da pobreza e da escuridão do preconceito e da ignorância), justa (conferindo a cada um o que é seu, conforme o seu merecimento) e solidária (promotora do bem de todos).

Mas, afinal de contas, como concretizar o sonho brasileiro? Como sair do plano abstrato, do plano das ideias, do mundo dos sonhos, para o mundo real, para a realidade fenomênica, concreta, para a vida real? Como o Brasil se tornará uma grande nação, livre, justa e solidária? Evidentemente que estas questões são complexas, de maneira que as respostas também o são. Ainda que não se possa responder a estas questões de uma única maneira, certamente, uma das respostas para estes problemas encontra-se nas políticas públicas.

Com efeito, são as políticas públicas que concretizam os direitos previstos na Constituição Federal (segurança pública, saúde, educação, habitação, emprego, moradia etc.) e efetivam o Estado Democrático de Direito.¹ Não existe democracia, direitos humanos e justiça social, sem políticas públicas que os garantam.² Neste sentido, é possível afirmar que a realização do sonho brasileiro depende, dentre muitos fatores, da qualidade/eficiência das políticas públicas.

Sabendo-se que as políticas públicas apontam para o futuro do país, muitos cidadãos se perguntam, com razão, porque os governantes, que são os formuladores de políticas públicas, não resolvem os problemas da educação, da saúde, da segurança pública, da política econômica etc.³ Em verdade, o cidadão brasileiro começa a desacreditar no modelo de Estado adotado, e, embora tenha esperança em dias melhores, se vê imerso na desilusão de pertencer a uma das maiores economias mundiais e, ainda assim, viver em meio a tantos problemas.⁴ Todas essas preocupações, traduzidas para a tecnicidade do estado burocrático, são, em verdade, preocupações com a qualidade/eficiência das políticas públicas que são oferecidas pelo Estado.

¹ OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. *Verba Juris*, ano 6, n. 6, jan./dez. 2007. Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/view/14868>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

² BUCCI, Maria Paula Dallari et al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. (Cadernos Pólis, 2).

³ FURLAN, Fabiano Ferreira. *A corrupção como fenômeno político e seu papel na degradação do estado democrático de direito*. Tese (Doutorado em Direito Público) –Universidade Católica de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_FurlanFF_1.pdf>. Acesso em: 3 out. 2015.

⁴ MOISES, José Álvaro and CARNEIRO, Gabriela Piquet. *Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil*. *Opin. Publica*[online]. v.14, n.1, p. 1-42. 2008. ISSN 1807-0191. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100001>>. Acesso em: 27 set. 2015.

Embora seja intuitiva a conclusão segundo a qual cabe ao Estado editar políticas públicas eficientes, garantindo ao cidadão a materialização dos direitos previstos na Constituição^{5,6,7} a realidade parece indicar que a eficiência não é um valor levado a sério no Brasil. É necessário compreender que a eficiência não é valor que se alcança com as máximas do senso comum ou com a intuição, mas sim com conhecimento técnico e científico, exigindo do administrador público escolhas ancoradas nestas bases. A formulação de políticas públicas exige, talvez mais do que qualquer outra área de atuação estatal, a fiel observância dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e, em especial, do princípio da eficiência, não se admitindo um agir descomprometido com o conteúdo normativo deste princípio.

O presente estudo apresenta uma das possíveis soluções para o problema do descaso e ineficiência da ação estatal no campo das políticas públicas. Defende-se a tese segundo a qual o controle das decisões políticas no processo de formulação de políticas públicas é um caminho seguro para o alcance das promessas constitucionais. Em outras palavras quer-se dizer a qualidade das decisões interfere diretamente na qualidade das políticas públicas. Decisões menos ótimas geram políticas públicas ruins, de baixa qualidade; decisões ótimas, por outro lado, geram melhores políticas públicas. Assim, garantindo-se a qualidade das decisões, garante-se a qualidade das políticas públicas. Evidentemente que a construção de políticas públicas de alta qualidade não garante, por si só, a solução para todos os desafios do Brasil. Sabe-se que ao

⁵ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁷ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 3. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

lado da qualidade das políticas públicas outras medidas devem ser adotadas, como a efetiva fiscalização da execução dos programas estatais, combate à corrupção, fortalecimento das instituições democráticas etc. Entretanto, é indubitável que a qualidade das políticas públicas é um passo fundamental para a concretização das promessas constitucionais. Especificamente quanto a esta preocupação (a qualidade das políticas públicas), destaca-se o relevante papel do Ministério Público brasileiro, órgão incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal). Defende-se que a qualidade das políticas públicas é assunto que interessa diretamente ao Ministério Público, especialmente porque a ele incumbe a defesa dos interesses sociais, de modo que cabe ao Parquet realizar o controle das decisões políticas no processo de formulação de políticas públicas.

Parte-se das premissas de que as políticas públicas são caracterizadas pelo embate político, pela alta complexidade do processo de formulação e pela discricionariedade que lhe é inerente. Considera-se, ainda, que o formulador de políticas públicas, como qualquer ser humano, pode cometer diversos equívocos durante o processo decisório de formulação de políticas públicas. Todas estas questões podem levar ao comprometimento/inadimplemento das promessas constitucionais em razão da baixa qualidade das políticas públicas, decorrentes do abuso da discricionariedade política e da racionalidade limitada dos formuladores de políticas públicas.

Portanto, exatamente por conta das peculiaridades que marcam o processo de formulação de políticas públicas e da importância do tema para os interesses sociais, vislumbra-se a necessidade de controlar as decisões dos

formuladores de políticas públicas, a fim de garantir que as melhores (ótimas) de decisões sejam tomadas e assim, as promessas constitucionais sejam efetivadas. E neste cenário, o Ministério Público, em razão de seu perfil constitucional e dos instrumentos que dispõe, é um dos principais aliados da sociedade. Assim, conclui-se que a participação do Ministério Público, como órgão de controle, no processo de formulação de políticas públicas é medida salutar e necessária, que propicia a criação de melhores políticas públicas e, conseqüentemente, a concretização das promessas constitucionais, notadamente no campo dos direitos sociais.

Estruturalmente, o presente estudo revela a noção conceitual de políticas públicas, destacando sua natureza política e comportamental. Logo em seguida, discorre-se sobre o processo de formulação de políticas públicas, abordado, brevemente, as fases que compõem o ciclo de formulação de políticas públicas. Estuda-se, também, a questão da discricionariedade inerente ao processo de formulação de políticas públicas, apontando-se a necessidade de conformação da discricionariedade aos ditames constitucionais e, neste ponto, aponta-se a vinculação do processo de formulação de políticas públicas aos princípios constitucionais, em especial, ao princípio da eficiência. Comenta-se, ainda, sobre a racionalidade limitada do formulador de políticas públicas, fato que também atrai a necessidade de controle das decisões do formulador de políticas públicas. Por fim, analisa-se o papel do Ministério Público brasileiro no controle das decisões políticas dos formuladores de políticas públicas.

Por fim, o objetivo do presente estudo é chamar a atenção para a necessidade de garantia da qualidade das políticas públicas formatadas no Brasil

e para a importância da atuação do Ministério Público no processo de formulação de políticas públicas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: NOÇÃO CONCEITUAL

Invariavelmente, a construção de sentidos em torno de determinadas “ideias”, institutos, fenômenos ou qualquer outro objeto de análise é atividade complexa, subjetiva e inconcludente, no sentido de que diversas concepções podem conviver harmonicamente e, ainda que se rejeitem, a prudência e as limitações do saber proíbem qualquer discriminação. Neste sentido, é possível afirmar que não existe uma definição ideal ou mais correta de políticas públicas.⁸ Em verdade, o processo de significação é constante, interminável, de modo que só é possível compreender políticas públicas a partir das noções conceituais até então reveladas.

A expressão “políticas públicas” apresenta uma estreita aproximação conceitual de seus termos. “Política” pode ser compreendida como “a arte de governar”, enquanto o adjetivo “pública” opõe-se à ideia de privado, particular, abrangendo tudo “aquilo que todos podem participar igualmente”. (ABBAGNANO, 2007). Como se verifica, “política” e “público” (esfera pública) são termos intimamente ligados, eis que se governa para o público, para a sociedade. Por outro lado, a ideia de política, confere legitimidade ao Estado e ao governo. Destarte, política é para o público (para o povo) e sobre o público (aquilo que é do povo), pelos menos nos Estados Democráticos de Direito.

Como é possível perceber, o significado de “política pública” está diretamente ligado às ideias de Estado, governo e bem comum, concepções inseparáveis no modelo de Estado Democrático de Direito, paradigma que deve

⁸ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.º 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

orientar toda compreensão acerca do tema, uma vez que este é o modelo adotado no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Diante do paradigma democrático, também é preciso ter em consideração que toda ação estatal deve ter como norte e bases conceituais a Constituição, que é a pedra angular do sistema social, jurídico, político e, portanto, fundamenta e vincula a noção de políticas públicas, justamente em razão da força vinculante que se deve atribuir à Constituição Federal (HESSE, 1991; BARROSO, 2007).

Contudo, sabe-se que a Constituição Federal não conceitua políticas públicas, pelo menos no sentido prático do termo (planos de ação bem delineados, quais as estratégias para se alcançar as metas etc.). Contudo, enumera direitos e objetivos¹⁰ cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas.¹¹ Com efeito, a Constituição elege prioridades mediante a previsão de objetivos e direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, de modo que orienta, vincula e estabelece as bases da atuação estatal no campo das políticas públicas, permitindo a captação do espírito que deve mover a questão.

Segundo Dias e Matos¹², política pública pode ser compreendida como um conjunto de "ações empreendidas ou não pelos governos que

⁹ Assim dispõe o art. 1º da Constituição Federal: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."

¹⁰ Nos termos do art. 3º da Constituição Federal: "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari et al. op. cit.

¹² DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. op. cit.

deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana”.

Políticas públicas são programas governamentais resultantes de processos ou conjuntos de processos juridicamente regulados, como o processo eleitoral, de planejamento, de governo, orçamentário, legislativo, administrativo e, até mesmo, o processo judicial, os quais visam “coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.¹³

Freitas partindo da premissa de que as políticas públicas são constitucionalmente vinculadas, as conceitua como “programas que o Poder Público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva”.¹⁴ Para Freitas¹⁵, as políticas públicas não são apenas ações de governo, mas sim programas de Estado que devem “cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras”. Cabe ressaltar que, além da Constituição, outros diplomas normativos, infraconstitucionais e infralegais, também podem fixar prioridades e metas a serem atingidas mediante a implementação de políticas públicas, de modo que

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari et al. op. cit.

¹⁴ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 3. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

¹⁵ Idem.

as políticas públicas podem ter diversos suportes normativos¹⁶, embora todos eles devam obediência à Constituição. Ainda assim, é difícil imaginar uma prioridade social ou política que não se encontre prevista expressa ou implicitamente na Constituição Federal, de modo que os demais diplomas normativos são, ao pé da letra, formas de concretização da vontade constitucional.

Em que pese se revele inquestionável a conclusão de que as políticas públicas devam refletir programas de Estado e não apenas de governo, em termos práticos são os governos – efêmeros e ideologizados em razão das amarras partidárias e dos interesses que representam – que levam (ou que podem levar) a efeito as promessas constitucionais. Assim, vislumbra-se a centralidade da Constituição enquanto plano central de ação, mas é nos governos que se concentram as ações, as disputas políticas e o potencial efeito concretizador das promessas constitucionais. Por isso, também é possível concluir que políticas públicas são estratégias que visam “colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável dependente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.¹⁷

3. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PRIMEIRO PASSO PARA O CUMPRIMENTO/DESCUMPRIMENTO DAS PROMESSAS CONSTITUCIONAIS

Como já destacado, a Constituição Federal de 1988 formaliza o compromisso do Estado brasileiro com os ideais de justiça social, resumindo os anseios, as aspirações e os sonhos do povo brasileiro. Entretanto, a Constituição

¹⁶ Conforme Bucci (2006, p. 29), “as políticas públicas têm distintos suportes legais. Podem ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público, por exemplo”.

¹⁷ SOUZA, Celina. op. cit.

não tem o poder de transformar a realidade social apenas e tão somente com sua publicação no diário oficial da União. Para não se tornar apenas um livro esquecido na prateleira, a Constituição deve ser cumprida, ou seja, deve ser executada por todos os seus destinatários, cidadãos e governantes (cidadãos também), pois é o fiel compromisso, o zelo e a obediência aos preceitos constitucionais que dão vida Constituição. Por isso, não é exagero dizer que a concretização das promessas constitucionais, ou seja, o alcance das aspirações, anseios e sonhos do povo brasileiro, depende, em grande parte, da ação dos governos democraticamente eleitos, especialmente porque são os decisores em sede de políticas públicas.

Naquilo que depende do Estado, são as políticas públicas as grandes responsáveis pela concretização das promessas constitucionais. Enquanto conjunto de ações governamentais, as políticas públicas têm o potencial edificante ou destruidor das aspirações do povo brasileiro, tudo a depender de como são formadas as políticas públicas. Políticas públicas bem desenhadas e estruturadas tem o potencial concretizador das promessas constitucionais. Lado outro, políticas públicas mal desenhadas e mal estruturadas, já são manifestações do descumprimento e descompromisso com o projeto constitucional, além de desencadear o nefasto efeito erosivo da consciência constitucional.

Sabendo-se do potencial transformador das políticas públicas, para o mal ou para o bem, chama atenção o processo de formulação das políticas públicas, que é justamente o nascedouro de todas as ações governamentais. Garantir a elaboração adequada das políticas públicas é dar o primeiro passo para o cumprimento das promessas constitucionais. Evidentemente, muitos outros fatores são importantes, como por exemplo as questões atinentes à

execução dos planos de ação e a fiscalização, mas tudo isso depende deste primeiro momento, da formulação das políticas públicas.

4. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM PROCESSO DECISÓRIO, NECESSÁRIO E ARRISCADO

A formulação das políticas públicas pode ser compreendida como o processo pelo qual determinada política pública é desenhada, projetada, elaborada, construída. Cabe destacar que a formulação de políticas públicas se insere no contexto do ciclo de políticas públicas, correspondendo à fase embrionária de um processo maior, que culminará na edição de uma política pública. Registre-se que a noção de ciclos de políticas públicas traduz a ideia de etapas pelas quais uma política pública pode ser decomposta, permitindo-se visualizar, logicamente, todo o processo de formação das políticas públicas, desde seu nascedouro até sua avaliação.¹⁸ Assim, ao lado de outras etapas do ciclo de políticas públicas, a formulação corresponde aos momentos iniciais do ciclo de políticas públicas. É bem verdade que não existe consenso quanto às fases do processo/ciclo de criação de uma política pública. Entretanto, as etapas de formulação, implementação e a avaliação (das políticas públicas) sempre são destacadas pelos estudiosos do tema¹⁹, e podem ser consideradas como as grandes fases do ciclo de políticas públicas. Ademais, a fase/etapa de formulação

¹⁸ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas Públicas, princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

¹⁹ FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em 31 Mar. 2016.

sempre se situa nos primeiros passos do processo de criação das políticas públicas.²⁰

A fase/etapa de formulação de uma política pública congrega os “processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão”, isto é escolha da solução – política pública – a ser adotada.²¹ Por outro lado, considerando que são os governos que filtram as demandas da sociedade, que concretizam os dizeres constitucionais, é possível compreender o processo de formulação de políticas públicas como “o estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.²²

É importante frisar que os propósitos governamentais, as ações planejadas e as modificações no mundo real, devem, necessariamente, corresponder às pautas de prioridades previstas na Constituição.²³ Com efeito, a formulação de políticas públicas deve ter em conta o modelo de Estado adotado, fator que repercute decisivamente nos tipos de políticas públicas e,

²⁰ FERREIRA, Patrícia Aparecida. *Gestão de Políticas Públicas: uma proposta de modelo processual de análise*. Tese de doutoramento apresentada na Universidade Federal de Lavras, MG, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1661/1/TESE_Gest%C3%A3o%20de%20pol%C3%Adticas%20p%C3%Bablicas%20%20uma%20proposta%20de%20modelo%20processual%20de%20an%C3%A1lise.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2016.

²¹ D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leire. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política* v. 21, nº 48: 101-110 dez. 2013.

²² SOUZA, Celina. op. cit.

²³ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 3. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

consequentemente, no processo de formulação.²⁴ Sendo assim, os governos até podem priorizar (escolher) certas áreas de interesse, em razão das bandeiras que defendem, desde que estes também sejam prioridades constitucionais. Ademais, além da consonância material, a formulação de políticas públicas deve observar a Constituição naquilo que diz respeito à própria atividade formuladora, na medida em que diversos princípios constitucionais (eficiência, economicidade, impessoalidade, moralidade etc.) vinculam a ação daqueles que titularizam este mister.

Não se pode olvidar, ainda, que o embate político, ou seja, a disputa de interesses, é um vetor inerente à própria noção de políticas públicas e este viés político é claramente perceptível na fase de formulação. A multidão de demandas sociais e a escassez de recursos públicos conduz, necessariamente, à luta por espaço e pela preferência dos formuladores de políticas públicas. Infelizmente, por razões óbvias (pobreza, corrupção, lobby etc.), essa disputa é desigual e, a despeito dos claros comandos constitucionais, veiculadores de pautas prioritárias, interesses secundários, e até escusos, ganham a atenção dos governadores. Na etapa de formulação de políticas públicas fica muito evidente como o poder político faz toda a diferença quanto ao cumprimento ou não das promessas constitucionais. Os governos, em tese mandatários do povo, exercentes do poder político, decidem, dentro do espaço constitucionalmente

²⁴ G. GELINSKI, Cármen Rosário Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. I e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008.

conferido, o quê, quando e como fazer, de modo que, em outras palavras, têm nas mãos o poder de formulação de políticas públicas.²⁵

Como é possível perceber, a definição e escolha dos problemas (seleção das demandas), bem como a seleção das soluções e alternativas disponíveis (o que fazer, quando fazer e como fazer – tomada de decisão propriamente dita), evidenciam que a formulação das políticas públicas é, essencialmente, um processo político decisório. Conquanto se afirme que a tomada de decisão seja uma “etapa que sucede à formulação de alternativas de soluções”²⁶, adotando-se uma visão mais abrangente pode-se afirmar que a tomada de decisões se insere em um processo mais amplo e contínuo, que permeia toda atividade de elaboração de políticas públicas, que pode ser denominada de processo decisório.²⁷ Com efeito, não se pode negar que existe uma decisão acerca do problema a ser tratado (seleção da demanda), do mesmo modo que há uma decisão quanto aos meios e formas que serão utilizados para a solução do problema. Decide-se, ainda, quando determinado problema merecerá solução. Assim, verifica-se a elaboração das políticas públicas é composta por uma sequência de decisões, até sua implementação.

Se os governos têm o poder de decisão sobre as políticas públicas e sendo estas o principal meio de concretização das promessas constitucionais, parece evidente a necessidade de controle das decisões políticas que marcam as diversas etapas do ciclo de políticas públicas. Considerando que a Constituição

²⁵ SANTOS, Reginaldo Souza et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2007, v. 41, n. 5, p. 819-834. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000500002>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

²⁶ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

²⁷ ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de; AMBONI, Nério. *Estratégias de gestão: processos e funções do administrador*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

Federal já elegeu as prioridades e já estabeleceu princípios que devem ser observados no processo decisório de formulação de políticas públicas, é preciso que haja um efetivo controle sobre as decisões políticas, a fim de garantir que as normas constitucionais sejam observadas. A ausência ou fragilidade dos meios de controle fará prevalecer os interesses dos grupos mais fortes e mais organizados, em detrimento dos interesses das parcelas mais carentes da população brasileira; fará prevalecer interesses não prioritários, em detrimento das grandes demandas sociais do povo brasileiro.²⁸

Ademais, sabendo-se que a formulação de políticas públicas é, ontologicamente, um processo político-decisório, a necessidade de controle exsurge porque também se sabe que, além dos típicos problemas referentes à improbidade, corrupção etc., os governantes, ainda que imbuídos do espírito público e de boa vontade, podem, por diversos fatores – e até mesmo por conta da falibilidade humana, tomar decisões equivocadas, de modo a comprometer o cumprimento das promessas constitucionais.

5. A TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: ESCOLHAS TRÁGICAS E TRAGÉDIA DOS COMUNS

A tomada de decisão pode ser compreendida como “a seleção de um curso de ação dentre duas ou mais alternativas, a fim de se alcançar uma solução para um dado problema”.²⁹ O termo “tomada de decisão” indica a escolha dos programas governamentais (possíveis soluções) desenhados para o tratamento dos problemas/demandas sociais que compõe a agenda pública. Nesta etapa do ciclo de políticas públicas, os interesses em disputa são “equacionados e as

²⁸ SANTOS, Reginaldo Souza et al. op. cit.

²⁹ ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de; AMBONI, Nério. Estratégias de gestão: processos e funções do administrador. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

intenções (objetos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”.³⁰ Em termos práticos, tendo em vista o modelo constitucional brasileiro, é possível compreender a tomada de decisão em políticas públicas como o momento em que os agentes decisores (agentes públicos eleitos pelo povo – parlamentares e chefes do Poder Executivo) escolhem as formas pelas quais as demandas sociais selecionadas serão tratadas, fato que se traduz na aprovação de leis ou na publicação de decretos, instrumentos que criam as amarras para a efetiva implementação dos programas estatuidos. Embora a visão do ciclo de políticas públicas indique que a tomada de decisão figure entre a formulação de alternativas e a implementação, é preciso considerar que nem sempre será possível separar as etapas do mencionado ciclo, de modo que não é raro que elas permutem entre si e, até mesmo, se confundam, fundindo-se em um só momento.³¹ Lado outro, considerando que o poder de decidir é capaz de eliminar determinada alternativa, deve-se considerar que é a tomada de decisão que, efetivamente, constitui uma política pública, correspondendo ao último estágio do processo de formulação.^{32,33} Seguindo a lógica sequencial do ciclo de políticas públicas, os próximos passos são a implementação e a avaliação³⁴, contudo, é a tomada de decisão (Leis e Decretos) que ditará a sorte destas demais etapas. Inclusive, é importante ressaltar, uma vez publicada determinada Lei ou Decreto, cabe à administração cumprir os comandos que deles dimanam, de modo que, em tese, a política pública eleita já se torna exigível por parte dos

³⁰ SECCHI, Leonardo. op. cit.

³¹ Idem.

³² D'ASCENZI, Luciano. op. cit.

³³ FREY, K. op. cit.

³⁴ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. op. cit.

cidadãos. Assim, visualiza-se na tomada de decisão o momento mais importante e delicado do ciclo de políticas públicas.

Naturalmente, como ocorre em toda decisão, no âmbito das políticas públicas a escolha por determinado programa significa, simultaneamente, “a alegria de uns e a tristeza de outros”. A decisão por determinada medida (política) consagra a eleição de prioridades (consolida a agenda pública) e inaugura o curso das ações governamentais em determinado sentido (determina a implementação do programa), entretanto, inevitavelmente isso ocorre em detrimento de outros interesses e de outras demandas, considerados menos importantes naquele momento. Essa dualidade é inevitável e, ainda que se invoque a concretização do mínimo existencial, não se vislumbra, em nenhuma sociedade, um estado abundância tamanho que permita o atendimento de todas as demandas, no mesmo grau e medida.³⁵ Com efeito, considerando-se que os recursos são escassos e as demandas são infinitas, inevitavelmente, prioridades devem ser eleitas, pois não é possível atender todas demandas quando não se tem todos os recursos. Neste sentido, fala-se em “escolhas trágicas”, que podem ser definidas, diante do contexto das políticas públicas, como a opção por determinados problemas/demandas e programas, em detrimento de outros interesses.³⁶

Ao lado do drama social representado pelas “escolhas trágicas”, a anunciada “tragédia dos comuns” nos alerta para os riscos pelos se sujeitam o Estado e o povo brasileiro. Enquanto as “escolhas trágicas” refletem situações da

³⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de direito financeiro. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

³⁶ COLEMAN, Jules L. Book Review: Tragic Choices. Faculty Scholarship Series. Paper 4203, 1979. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4203>. Acesso em: 10 abr. 2016.

vivência democrática, a “tragédia dos comuns” não é um processo tolerável do ponto de vista democrático. Ainda assim, “escolhas trágicas” e “tragédia dos comuns” se relacionam na medida em que as primeiras podem ser a causa da segunda, assim como também podem ser a razão pela qual o mal presságio não tenha ocorrido. A “tragédia dos comuns” retrata uma situação na qual o uso irresponsável dos recursos disponíveis acarretaria o esgotamento dos próprios recursos e, conseqüentemente, a falência de determinado grupo social.³⁷ Sabendo-se que os recursos são finitos, é até possível compreender que certas demandas não receberão atenção ou não receberão a mesma atenção que outras, entretanto, não se pode admitir que, justamente em razão da finitude dos recursos, os tomadores de decisão decidam pelo desperdício (políticas públicas de má qualidade, prioridades equivocadas etc.).

Muito embora o processo decisório em políticas públicas seja complexo, por traduzir o embate político, envolver inúmeros atores e diversas variáveis, é preciso garantir que os decisores (*policymaker*) observem os parâmetros já estabelecidos na Constituição Federal, tanto em relação às pautas de prioridades, quanto à forma pela qual as ações governamentais são levadas a efeito (eficiência, impessoalidade, moralidade etc.). Ainda que todas as promessas constitucionais não possam ser realizadas ao mesmo tempo, vez que os recursos são limitados, não se pode aceitar que todo o projeto constitucional seja desacreditado pela ação daqueles que tem o poder, delegado, de escolha. Claramente se percebe que a tomada de decisão representa um momento crítico no processo de formulação de políticas públicas. Neste momento, verdadeiras

³⁷ HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. Science, December 13, 1968. Disponível em: <http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html>. Acesso em: 10 abr. 2016.

"escolhas trágicas" são tomadas em nome do povo. Os decisores (agentes públicos) tem o poder de dizer, em nome do povo, o que é prioridade e o que será objeto das ações governamentais. Todo este poder revela o potencial transformador que as decisões em políticas públicas detêm. Assim como podem melhorar a vida da sociedade, os *policymakers* podem afundar qualquer expectativa constitucional – tragédia dos comuns – a partir de suas decisões.

Tamanho poder (decisório) desperta o questionamento daqueles que se espantam com a possibilidade de falência do projeto constitucional brasileiro ("tragédia dos comuns"), em razão das más decisões daqueles que são eleitos para garantir o cumprimento das promessas constitucionais. O espanto não é infundado, pois se as promessas constitucionais são, em grande medida, concretizáveis mediante políticas públicas, a preocupação com a atuação daqueles que escolhem quais políticas públicas serão implementadas mostra-se absolutamente razoável e salutar. Neste diapasão, deve questionar se os criadores de políticas públicas estão pondo em prática o projeto constitucional, isto é, se os governantes estão cumprindo as diretrizes constitucionais. Questiona-se, enfim, como decidem os formuladores de políticas públicas? Decidem bem? Decidem mal? O que pode ser feito para evitar que as decisões equivocadas aconteçam? Quem tem esse poder de controle?

6. AS DECISÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS E A PREVALÊNCIA DOS INTERESSES PRIVADOS: A TEORIA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS EXPLICA

Já é bem conhecida a impactante frase de James Buchanan, um dos pais da teoria das escolhas públicas, para quem "o político é aquele indivíduo que pede dinheiro aos ricos e votos aos pobres, prometendo, se eleito, defender

uns dos outros”.³⁸ O pensamento desconstrói o romantismo que inspirou as democracias modernas, todas elas lastreadas em sistemas eletivos, que visam possibilitar a escolha de representantes para o povo.³⁹ A contraditória tentativa de atender aos interesses de gregos e troianos, hebreus e filisteus, já evidencia a problemática subjacente ao pensamento. Ainda que a frase, infelizmente, não cause estranheza ao povo brasileiro, tem o efeito didático de aclarar a lógica subjacente ao comportamento político que, segundo a denominada “teoria da escolha pública”, é a maximização das utilidades do indivíduo, ou seja, a satisfação dos interesses pessoais do agente, que para um político (agente público detentor de mandato eletivo) pode ser traduzida como a permanência no poder.⁴⁰

Partindo do postulado do *homo economicus*, a teoria da escolha pública informa que o agente público, assim como qualquer indivíduo racional, respondendo aos estímulos e desestímulos que recebe em dado ambiente, atua para atender aos seus próprios interesses, especialmente porque, como ser racional (*homo economicus*), maximiza sua utilidade.^{41,42} Ainda segundo este referencial teórico, para alcançar seu objetivo maximizador, o agente público desenvolve suas ações com lastro em um sistema de trocas. Ademais, o político,

³⁸ BUCHANAN, James M. Public Choice: politics whitout romance. 2003. Disponível em: <<http://www.montana.edu/hfretwell/documents/332/buchananpublicchoice.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

³⁹ No Brasil não é diferente. Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

⁴⁰ DIAS, Marco Antônio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. Revista Estratégica, v. 9, n. 8, jun. 2010.

⁴¹ DIAS, Marco Antônio. op. cit.

⁴² SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Política pública de governo e planejamento estratégico como problema de escolha pública –I. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 36, n. 3, p. 32-41. jul./set. 1996.

enquanto indivíduo, é o centro da análise dos processos decisórios de que faz parte, muito embora se reconheça o papel das regras e instituições no produto das ações individuais.⁴³

Seguindo esta ordem de ideias, as escolhas públicas, ou seja, aquelas que dizem respeito aos interesses de toda a sociedade, geralmente encarnadas em políticas públicas, efetivamente não existem, pois, aquelas decisões supostamente públicas estão, a rigor, condicionadas às preferências, aos valores e aos interesses pessoais dos tomadores de decisão⁴⁴, de maneira que são decisões privadas, ainda que em termos práticos surtam os efeitos benéficos à sociedade. Em termos mais claros, segundo o aporte teórico aqui invocado, o político - no caso, o formulador de políticas públicas - não é um homem altruísta e benevolente⁴⁵, mas sim um sujeito interessado em se manter no poder, de maneira que suas decisões objetivam a maximização das utilidades subjetivas.

A visão realista da teoria das escolhas públicas fornece uma explicação bastante convincente para o problema da ineficiência estatal (falhas de governo).⁴⁶ Além de outros fatores a serem considerados, é inegável que a ação interesseira dos políticos (formuladores de políticas públicas) tenha o deletério potencial de aniquilar o projeto constitucional. A partir das suposições e

⁴³ SILVEIRA, Antônio Maria. A sedição da escolha pública: variações sobre o tema de revoluções científicas. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 1 (61), jan./mar. 1996.

⁴⁴ QUEIROZ, Roosevelt Brasil. *Formação e gestão de políticas públicas*. Curitiba: InterSaberes, 2012.

⁴⁵ SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *op. cit.*

⁴⁶ PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública: uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, v. 32, n. 141, 1997 (2.º), p. 419-442. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

constatações da teoria das escolhas públicas⁴⁷, é possível compreender o porquê de muitas decisões prejudiciais à sociedade brasileira, ou pelo menos, à grande maioria da sociedade brasileira. Considerando o político como alguém que visa obter algum benefício privado com o uso das prerrogativas do cargo, especialmente em razão do poder de decisão, torna-se fácil compreender o sucesso dos “grupos de interesse”, dos *rent-seeking's* e dos lobistas.⁴⁸ Ademais, o poder da corrupção, uma das principais causas de ineficiência estatal⁴⁹, pode ser melhor observado a partir da perspectiva da mencionada teoria.

⁴⁷ Segundo Dias (2010), “Dentre as diversas ideias enfatizadas pela Escola da Public Choice destacam-se: (i) logrolling – é o termo usado para denotar a troca de apoio entre políticos; quando os partidos são baseados em princípios de lealdade e disciplina partidária, a maior parte da atividade de logrolling é desenvolvida no interior dos partidos (na formulação dos seus programas); quando, ao contrário, os partidos são fracos e seus membros indisciplinados, as atividades de logrolling tendem a ser intensas e muitas vezes sem princípios. (ii) grupos de interesse – muitos grupos sociais organizados têm intenso interesse em influenciar o governo pelos grandes ganhos que estão em jogo. Estes grupos são constituídos por empresas, associações empresariais, grupos específicos de funcionários do governo, etc. Tais grupos são organizados, têm recursos, e podem financiar lobistas de modo a exercer pressão sobre os legisladores e membros dos poderes executivo e judiciário de modo que seus discursos ideológicos se pareçam com as reivindicações do interesse público. Os favores que eles almejam são obtidos à custa dos contribuintes, que por não estarem organizados, não têm condições de resistir – a pressão concentrada ultrapassa a resistência difusa. (iii) burocratas – vários teóricos da Public Choice estudaram a burocracia, tanto em organizações públicas, como privadas, procurando explicar interesses e motivações dos burocratas e sua relação entre os interesses individuais e os da corporação. De acordo com Niskanen (1971) os burocratas tendem a maximizar os orçamentos dos órgãos governamentais, pois o seu interesse está diretamente vinculado à amplitude da sua ação administrativa. (iv) rent-seeking – tarifas sobre produtos e monopólios proporcionam ganhos para indústrias. Tradicionalmente os economistas têm estudado os custos relacionados às perdas de consumo associadas à introdução dessas tarifas. Tullock (1967) identificou outros custos associados à busca pelas empresas (seeking) por tarifas e monopólios.”

⁴⁸ DIAS, Marco Antônio. op. cit.

⁴⁹ LOPES, Luckas Sabioni; TOYOSHIMA, Silvia Harumi. Evidências do impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas de saúde e educação nos estados brasileiros. Planejamento e Políticas Públicas/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 41, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131220_ppp41.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

Como facilmente se verifica, a teoria das escolhas públicas adverte para os gravíssimos os riscos inerentes ao processo decisório em políticas públicas, riscos estes que abalam, inclusive, os ideais dos Estados democráticos. A corruptibilidade dos agentes decisores, aliada às fortes investidas dos grupos de captura do Estado chamam a atenção para a necessidade de controle das decisões políticas tomadas no âmbito do processo de formulação de políticas públicas. Neste contexto, a atuação dos órgãos de controle, dentre os quais se destaca o Ministério Público, mostra-se essencial, imprescindível. Com efeito, ainda segundo a teoria das escolhas públicas, apenas o controle do comportamento dos agentes públicos é capaz de reduzir a busca pela satisfação de interesses privados e tal controle se dá por regras (incentivos e desincentivos – Constituição Federal, Lei de Improbidade Administrativa⁵⁰, Lei de Responsabilidade Fiscal⁵¹ etc.) e instituições (de controle) que garantam a aplicação delas (Ministério Público, Poder Judiciário etc.)⁵². Assim, tal como os agentes privados, o comportamento do político deve ser controlado, pois apenas o controle é capaz de propiciar uma ação compatível com o interesse público no mercado político.^{53,54}

Cabe salientar que, apensar de expor muitas verdades, especialmente diante do caso brasileiro, a teoria das escolhas públicas peca pelo exagero. Muita embora se saiba que o homem é dotado de uma racionalidade econômica, não se pode afirmar, sem ressalvas, que todos os políticos estão onde estão para

⁵⁰ Lei 8.429/1992.

⁵¹ Lei Complementar 101/2000.

⁵² Veja Costa (2016) para discussão do processo de revisão judicial e Duarte (2015) para discussão de intervenç.

⁵³ PEREIRA, Paulo Trigo. op. cit.

⁵⁴ SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. op. cit.

maximizarem suas utilidades, eis que é possível imaginar, por mais difícil que seja, algum político que queira fazer o bem à sociedade brasileira, que realmente esteja comprometido com a causa pública. Ocorre que, ainda assim, esse político ideal (altruísta, honesto, comprometido) erra querendo acertar, pois se por um lado não utiliza da racionalidade econômica para se beneficiar, por outro, não possui racionalidade plena, de maneira que pode prejudicar aqueles que tanto quer ajudar.

7. A racionalidade limitada e a formulação de políticas públicas: as heurísticas e os vieses do formulador de políticas públicas e o risco de comprometimento das promessas constitucionais

Segundo a teoria econômica tradicional⁵⁵, a razão, a racionalidade, pauta as decisões tomadas pelo homem, o que significa dizer que o homem, teoricamente, avalia os custos e benefícios das opções disponíveis e, por fim, decide, sempre visando a maximização de algo (utilidades e bem-estar). Essa noção de racionalidade permeia e dá sustentação a diversas teorias econômicas (tradicionais), inclusive a teoria das escolhas públicas. Contudo, sem apelo à ficção não é possível afirmar que todas as decisões tomadas pelos homens seguem a estrita racionalidade (“matemática”). Em alguns momentos, não necessariamente raros, as decisões serão tomadas em estados de racionalidade reduzida, justamente porque a racionalidade humana encontra limites.⁵⁶ Deste

⁵⁵ “A teoria econômica tradicional se apoia na visão de agentes guiados pelo seu interesse próprio, maximizam seus resultados e tem preferências temporais bem comportadas (ou seja agentes não possuem problemas de auto controle)” (MENEQUIN; ÁVILA, 2015).

⁵⁶ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito e Economia*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

modo, por mais que pretenda maximizar uma utilidade, os seres humanos cometem erros de avaliação que os levam a decisões menos ótimas.

Ora, não é exagero dizer que o homem é um ser “infinitamente limitado”. Delimitado no tempo e no espaço, o homem encontra limites intrínsecos em qualquer área de sua vida. Esta limitação imanente o iguala aos demais seres vivos. Até mesmo no exato ponto que mais o difere dos demais animais (a razão), o homem é limitado, de modo que em certos momentos, se a aparência não importasse, um observador, atento com o contexto, diria que um imita o outro.

A noção de racionalidade limitada⁵⁷, desenvolvida pela economia comportamental, não representa uma superação absoluta do paradigma da escolha racional idealizada por Gary Becker. Em verdade, a ideia de racionalidade limitada pressupõe a ideia de “racionalidade clássica”, mas considera que muitos fatores interferem na atividade cognitiva do homem, afetando sua capacidade de julgamento e discernimento (maximização de algo), desviando o homem do eixo

⁵⁷ Segundo Read (2015), “a ciência comportamental estuda o mesmo assunto da economia tradicional, mas aborda o assunto de forma diferente. Primeiro, não parte de suposições de racionalidade, pois seu objetivo é entender como os consumidores realmente se comportam. Segundo, cria modelos do consumidor usando uma caixa de ferramentas maior e mais eclética, que inclui noções (especialmente) da psicologia cognitiva e social e também da economia. Em especial, atém-se a um modelo do indivíduo como *Homo psychologicus* em vez de *Homo economicus*. O *Homo psychologicus* desconsidera importantes fatores de decisão, dá peso indevido a alguns fatores relativamente a outros, planeja fazer a coisa certa mas acaba não seguindo seus planos, é mais seguro do que deveria com respeito às suas decisões ou crenças, confia nos outros mais do que deveria, é ainda mais digno de confiança do que deveria ser, e é desproporcionalmente influenciado por pequenas mudanças no contexto da escolha. Em suma, ele é o que Herbert Simon (p. ex. 1991) chamou de limitadamente racional — ele quer ser racional, mas não possui a capacidade, as habilidades e os conhecimentos para isso. As predições do modelo econômico, bem como as soluções de problemas originados por esse modelo, constituem, portanto, uma base incompleta para decidir como ajudar os consumidores a tomar as decisões certas.”

da racionalidade.^{58,59} Neste sentido, é possível dizer que o homem erra querendo acertar, ou seja, o homem ainda pretende a maximização de uma utilidade, mas por conta de suas limitações, não alcança este resultado (utilidade) esperado.

Diversos estudos demonstraram que o homem apresenta importantes limitações cognitivas na capacidade de recepção e armazenamento de informações, bem como quanto à capacidade de processar sinais sensoriais, formar e adquirir conceitos.^{60,61,62} Além disso, cada homem traz consigo sua história de vida, sua visão de mundo, seus valores, preconceitos, crenças, medos e muitas outras circunstâncias que acarretam distintas formas de pensar, de decidir. O aforisma “cada cabeça uma sentença” resume bem estas ideias. Dentro de suas limitações, cada homem estabelece seu sistema decisório (simplórios,

⁵⁸ JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R. Debiasing through Law. *Jornal of Legal Studies*, v. 35, Jan. 2006.

⁵⁹ TABAK, Benjamin Miranda. A Análise Econômica do Direito: Proposições Legislativas e políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa/Senado Federal*, Subsecretaria de edições Técnicas – Ano 52, n. 205, jan./mar. 2015.

⁶⁰ FREDERICK, Shane. Cognitive Reflection and Decision Making. *Journal of Economic Perspectives*, v. 19, n. 4, p. 25–42, 2005. Disponível em: <<http://emilkirkegaard.dk/en/wp-content/uploads/Shane-Frederick-Cognitive-Re%EF%AC%82ection-and-Decision-Making.pdf>>. Acesso em: 4 Mar. 2016.

⁶¹ SPIEGEL, Thaís; CAULLIRAUX, Heitor Mansur. A tomada de decisão diante da racionalidade limitada: revisão da literatura. *Ciências & Cognição*, [S.l.], v. 18, n. 2, p. p. 186-207, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cienciasecognicao.org/revista/index.php/cec/article/view/844>>. Acesso em: 2 mar. 2016.

⁶² LUCENA, Edzana Roberta Ferreira da Cunha Vieira. Análise da relação entre a capacidade cognitiva e a ocorrência dos vieses cognitivos da representatividade no julgamento. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília. 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18232/1/2015_EdzanaRobertaFerreiraCunhaVieiraLucena.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2016.

muitas vezes) que, invariavelmente, determinará escolhas ineficientes (menos ótimas), portanto, desviadas da clássica ideia de racionalidade.^{63,64,65}

Em recentes e interessantes pesquisas, Daniel Kahneman, valendo-se das lições aprendidas nos domínios da psicologia, demonstra como as decisões dimanam ou da intuição ("Sistema 1" – pensamento rápido "automático") ou da reflexão/deliberação ("Sistema 2" – pensamento lento, "controlado")⁶⁶. Enquanto o "Sistema 1", opera com base em heurísticas e vieses, inevitáveis, diga-se de passagem, o "Sistema 2" processa as informações captadas pelo primeiro, objetivando depurar os dados, para, então, apresentar uma conclusão ao destinatário. Ocorre que as decisões nem sempre serão ótimas, a despeito do correto funcionamento do "Sistema 2". Ainda que o "Sistema 1" leve o indivíduo a erros mais repetidos, o "Sistema 2", também por conta do processo heurístico e

⁶³ JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R. op. cit. 2006.

⁶⁴ JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard. A Behavioral Approach to Law and Economics. 1998. Faculty Scholarship Series. Paper 1765. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1765>. Acesso em: 3 Mar. 2016.

⁶⁵ SAMSON, A. (Ed.) (2014). The Behavioral Economics Guide 2014 (with a foreword by George Loewenstein and Rory Sutherland). Disponível em: <<http://www.behavioraleconomics.com>>. Acesso em: 3 Mar. 2016.

⁶⁶ Segundo Lucena (2015), "Alguns estudos (STANOVICH; WEST; TOPLAK, 2011; EVANS, 2011; EVANS; STANOVICH, 2013) utilizam a terminologia Tipo 1 e Tipo 2, no lugar de Sistema 1 e Sistema 2, devido a esses últimos termos, segundo eles, serem ambíguos, pois, às vezes, funcionam como sinônimos de duas mentes, além de distinguir os dois tipos de processamento; e sugerem falsamente que os dois tipos de processos estão localizados em apenas dois sistemas cognitivos ou neurológicos específicos. [...] A terminologia Tipo 1 e 2 de processamento começou a ser usada apenas mais recentemente (STANOVICH; WEST; TOPLAK, 2011; EVANS, 2011; EVANS; STANOVICH, 2013)". LUCENA, Edzana Roberta Ferreira da Cunha Vieira. Análise da relação entre a capacidade cognitiva e a ocorrência dos vieses cognitivos da representatividade no julgamento. Tese de doutorado defendida na Unb em 2015. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18232/1/2015_EdzanaRobertaFerreiraCunhaVieiraLucena.pdf>. Acesso em 04 Mar. 2016

dos vieses colacionados, pode levar o viajante ao mesmo lugar (mesmo resultado, irracional); o "Sistema 2" nem sempre é capaz de filtrar as armadilhas sensoriais apreendidas pelo "Sistema 1". Justamente por isso, dificilmente o indivíduo se dá conta de seus próprios vieses.⁶⁷

É importante salientar que as heurísticas – modalidade de raciocínio que podem ser compreendidas como atalhos cognitivos, construídos a partir das experiências individuais, desenvolvidos para a tomada de decisões e escolhas complexas, especialmente diante de cenários de incertezas e ambiguidades – se alimentam dos vieses cognitivos e se reforçam mutuamente. Deste modo, as heurísticas podem ser categorizadas como um tipo de raciocínio (rápido, intuitivo), enquanto os vieses representam certas tendências individuais colacionadas pela heurística que levam o decisor aos erros sistemáticos. Ademais, cabe salientar que heurísticas e vieses não se excluem, de modo que podem operar cumulativamente sobre o processo decisório.^{68,69}

Existem diversos tipos de heurísticas, que alocam diversos tipos de vieses, sendo certo dizer que muitos outros tipos (de heurísticas e vieses) ainda serão revelados. Em outras palavras, isso significa dizer que muitas decisões são desviadas da racionalidade porque o decisor trilha percursos não racionais, erra na avaliação dos custos e benefícios e, por fim, decide mal (escolhas menos ótimas). Inicialmente, foram identificadas as heurísticas da representatividade, da disponibilidade e da ancoragem. Contudo, com o aprofundamento das pesquisas, novas formas de heurísticas foram reveladas, dentre elas se destacando a "heurística da numerosidade", a "heurística do reconhecimento", a

⁶⁷ KAHNEMAN, D. *Rápido e Devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

⁶⁸ LUCENA, Edzana Roberta Ferreira da Cunha Vieira. *op. cit.*

⁶⁹ KAHNEMAN, D. *op. cit.*

"heurística de proximidade" e a "heurística de emoções/afeto".^{70,71,72,73} Já os vieses, até o momento identificados, são muito numerosos⁷⁴. A título de exemplo, no âmbito heurístico de disponibilidade destacam-se os vieses da "facilidade de recuperação" e da "recuperabilidade". No campo heurístico da representatividade, destacam-se os vieses da "regressão média", "insensibilidade a taxa base". Por outro lado, no campo da heurística da confirmação apontam-se os vieses da "ancoragem" e do "excesso de confiança".^{75,76}

As noções de heurística e vieses, portanto, preenchem o conceito de racionalidade limitada. A ciência já demonstrou o que o senso comum já indicava: o homem é volátil e seu julgamento é falho; as decisões humanas são carregadas de subjetividade, variando conforme o humor, as crenças e valores; o homem não é tão racional como se pensa... Por mais evoluído que seja, o "Sistema 2" não é capaz de superar a impulsividade provocada pelo "Sistema 1", o que significa que

⁷⁰ SLOVIC, P.; FINUCANE, M.; PETERS, E; MACGREGOR, D. The Affect Heuristic, In T. Gilovich, D. Griffin, & D. Kahneman (Eds.). *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment* (p. 397-420). New York: Cambridge University Press, 2002. Disponível em: <http://faculty.psy.ohio-state.edu/peters/lab/pubs/publications/2002_Slovic_etal_Affect_Heuristic.pdf>. Acesso em: 4 Mar. 2016.

⁷¹ SPIEGEL, Thaís; CAULLIRAUX, Heitor Mansur. op. cit.

⁷² AVILA, M. G.; FARIAS, P. F. A heurística do afeto e o conceito de "avaliabilidade": experimentos no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Marketing*, v. 12, n. 2, p. 29-48, 2013. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/11066/a-heuristica-do-afeto-e-o-conceito-de-avaliabilidade-experimentos-no-contexto-brasileiro-i/pt-br>>. Acesso em: 4 mar. 2016.

⁷³ KAHNEMAN, D. op. cit.

⁷⁴ Spiegel e Caulliraux (2013) utilizam uma tabela elaborada por Bazerman e Moore para listar os vieses referentes às heurísticas de disponibilidade, representatividade e confirmação.

⁷⁵ SPIEGEL, Thaís; CAULLIRAUX, Heitor Mansur. op. cit.

⁷⁶ KAHNEMAN, D. op. cit.

o homem sempre corre/concretiza o risco de tomar decisões ineficientes (menos ótimas), fato que pode comprometer diversos aspectos da vida.⁷⁷

Toda essa discussão é relevante para o campo das políticas públicas pois elas são formatadas por seres humanos. Como seres humanos que são, os formuladores de políticas públicas não escapam das armadilhas cognitivas, dado que a racionalidade humana é limitada, razão pela qual também se sujeitam aos processos racionais heurísticos e aos vieses cognitivos. Em todas as fases/etapas do processo de formulação das políticas públicas, desde a percepção do problema, implementação dos projetos, até a avaliação dos programas implementados, o julgamento (o processo decisório) do formulador de políticas públicas é afetado pelos valores, preconceitos, histórico de vida, preferências e, principalmente, pelo contexto presente no momento da tomada de decisão. Ainda que seja um perfeito homem público, comprometido com o bem comum, honesto e altruísta, o formulador de políticas públicas, justamente em razão dos limites de sua capacidade decisória, pode tomar decisões que gerem graves prejuízos à sociedade.

Em uma pesquisa recente, realizada com pesquisadores e especialistas em desenvolvimento do Banco Mundial⁷⁸, comprovou-se o que já era de se

⁷⁷ Segundo Ariely (2015), “um estudo importante e deprimente feito por Ralph Keeney (um colega pesquisador da Duke University) mostrou o abrangente impacto da tomada de decisão ruim em nossa vida ou, para ser mais preciso, em nossa morte. Usando dados sobre mortalidade do Center of Disease Control, Ralph estimou que aproximadamente metade das mortes de adultos de 15 a 64 anos de idade nos Estados Unidos são causadas ou ajudadas por decisões pessoais ruins, em especial as relacionadas ao tabagismo, à falta de atividade física, à criminalidade, ao uso de drogas e álcool e ao comportamento sexual imprudente.” Veja ainda Rios e Tabak (2014) que desenham experimento para demonstrar que pequenos incentivos importam.

⁷⁸ Para conhecer mais sobre a pesquisa, confira “The biases of development professionals”, disponível em

esperar: até mesmo os especialistas em políticas públicas cometem diversos erros de julgamento durante o processo de elaboração de programas de desenvolvimento (políticas públicas). A pesquisa identificou a) a complexidade dos problemas sociais, b) o contexto que envolve o problema e os decisores e c) os vieses da confirmação e do custo afundado como interferências que afetam o processo de formulação de soluções (projetos de desenvolvimento, políticas públicas). A pesquisa aponta que os especialistas, ainda que munidos de informações e provas sobre determinados assuntos, cometem erros sistemáticos durante o processo decisório.⁷⁹ A pesquisa evidencia que os mais bem-intencionados, técnicos e dedicados profissionais de desenvolvimento, frequentemente, tomam decisões ruins, menos eficientes, durante o processo de formulação de projetos (políticas públicas), inclusive, em detrimento dos grupos de interesses para os quais estão buscando as soluções.

Outra pesquisa, esta realizada em uma das maiores empresas do ramo da construção civil do Brasil, comprovou como que os gestores (técnicos), de um modo geral, são excessivamente confiantes e otimistas (vieses e heurísticas motivacionais) em suas previsões e são influenciados por âncoras (efeito ancoragem) em suas estimativas.⁸⁰ Tais evidências demonstram que os gestores se julgam muito bem capacitados e sentem-se em posição de vantagem para resolver problemas que muitas vezes não conhecem profundamente/adequadamente. Assim, verificou-se, que muitas das importantes

<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/Chapter-10.pdf>.

⁷⁹ MCKEE M; STUCKLER D. Reflective practice: how the World Bank explored its own biases? *Int J Health Policy Manag.* v. 5, n. 2, p. 79–82, 2016. doi:10.15171/ijhpm.2015.216.

⁸⁰ FEITOSA, A. B.; SILVA, P. R.; SILVA, D. R. A influência de vieses cognitivos e motivacionais na tomada de decisão gerencial: Evidências empíricas em uma empresa de construção civil brasileira. *Revista de Negócios*, v. 19, n. 3, p. 3-22, 2014.

decisões são tomadas sem nenhuma fundamentação técnica, levando a empresa a resultados ruins.

É perturbador. Evidentemente, ambas as pesquisas apontam para a necessidade de controle das decisões tomadas por especialistas em políticas públicas e por gestores privados. Deste modo, estas conclusões chamam a atenção para o seguinte questionamento: se profissionais especializados na produção de políticas públicas podem produzir políticas públicas ruins; se profissionais que visam ao lucro da empresa provocam prejuízos; se estes equívocos são frequentes, o que dizer dos agentes decisores em políticas públicas no Brasil, que são políticos eleitos pelo povo, sem nenhuma formação específica?

Todos esses achados da ciência a respeito dos limites da capacidade decisória do homem são de extrema relevância para o estudo do processo decisório em sede de políticas públicas. Desprezar esta realidade significa ignorar o dever de eficiência incumbente ao formulador de políticas públicas e assumir o risco pelas decisões que potencialmente podem prejudicar toda a sociedade brasileira. Como já demonstrado, as políticas públicas decorrem de um processo eminentemente decisório e sabendo-se que as decisões humanas são inflamadas pelos processos heurísticos e vieses cognitivos e que os agentes decisores dificilmente se dão conta de seus próprios vieses e de suas “regras de bolso”⁸¹, é imperiosa a conclusão de que é preciso que os agentes decisores sejam esclarecidos quanto à presença destas interferências cognitivas e sobre as consequências (malefícios e benefícios) de determinada posição. Ademais, estas advertências devem ser feitas, preferencialmente, por agentes independentes,

⁸¹ KAHNEMAN, D. op. cit.

que pertençam a estruturas institucionais diversas daquelas que congregam os agentes decisores.⁸²

8. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: CONTROLE DAS DECISÕES POLÍTICAS NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As instituições de controle, idealizadas pelo próprio grupo social, tem por objetivo garantir que as práticas culturais que propiciem a sobrevivência e a evolução do grupo social sejam observadas por aqueles que tem o poder de decisão sobre os interesses da sociedade. Neste sentido, é correto dizer que as instituições de controle são criadas para orientar (controlar) o comportamento humano aos ditames constitucionais, pois a Constituição, nos Estados Democráticos de Direito, é considerada a base da sociedade, reunindo um conjunto de regras que garantem a sobrevivência e evolução do grupo social (metacontingência).⁸³ À luz deste entendimento, pode-se afirmar que as instituições de controle são (ou deveriam ser), verdadeiramente, *longa manus* do grupo social, de modo que agem, em nome do povo e para o povo, objetivando o respeito à Constituição.

No campo das políticas públicas, as instituições de controle visam orientar/combater as decisões dos formuladores de políticas públicas (agentes públicos) no sentido constitucionalmente desejado. Sabendo-se que são as políticas públicas que concretizam as promessas constitucionais, o controle do comportamento dos agentes públicos na fase de formulação destas ações, garante a realização da vontade soberana do povo, a evolução da sociedade e

⁸² MCKEE M; STUCKLER D. op. cit.

⁸³ TODOROV, João Cláudio. A Constituição como metacontingência. Psicol. cienc. prof., Brasília, v. 7, n. 1, 1987. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-98931987000100003>>. Acesso em: 24 set. 2015.

evita comportamentos involutivos (políticas públicas ineficientes, desperdícios de recursos públicos, corrupção etc.). Neste espírito, o Ministério Público brasileiro foi erigido constitucionalmente como o órgão essencialmente de controle dos comportamentos humanos daqueles que operam a máquina pública, para que o Estado (os agentes públicos que o encarnam) caminhe na direção desejada pela Constituição Federal, a partir da formulação de políticas públicas que propiciem o desenvolvimento (evolução) da sociedade (grupo social).

Nos termos da Constituição Federal⁸⁴, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Como se percebe, o Ministério Público é instituição constitucionalmente vocacionada para a defesa da democracia e promoção dos direitos sociais e individuais indisponíveis, institutos que apenas se concretizam mediante a efetivação de políticas públicas. As missões confiadas ao Ministério Público pela Constituição Federal apontam a instituição como verdadeira guardiã da sociedade (*custos societatis*), defensora da ordem jurídica constitucional (*custos juris*) e agente de transformação social.⁸⁵ E, diante de tamanha responsabilidade política e social, cabe ao Ministério Público, mais do que qualquer outra instituição, exercer o controle “constitucional comportamental” de todo e qualquer agente público.

⁸⁴ Art. 127 da Constituição Federal.

⁸⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação desua legitimação social. In: Temas Atuais do Ministério Público. Ed. Juspodivm. Salvador-BA. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

Por oportuno, cabe registrar que o controle das decisões políticas a cargo do Ministério Público não tem por meta inviabilizar projetos de governo entabulados em bases partidárias. Muito pelo contrário, pois se por um lado também é de interesse do Ministério Público o respeito ao pluralismo político, manifestado nas múltiplas concepções de bom governo, por outro, o foco de atuação ministerial é o cumprimento da Constituição (respeito aos direitos fundamentais, aos direitos das minorias, ao mínimo existencial, aos princípios da eficiência, moralidade etc.). Da mesma maneira, o controle das decisões políticas dos formuladores de políticas públicas já traz em si a ideia de que o papel de formulador de políticas públicas deve ser exercido pelos agentes públicos incumbidos da tal missão e pelas instituições desenhadas para o debate eminentemente político. Portanto, o controle das decisões políticas destina-se àqueles que tem atribuição para a decisão, pois do contrário, seria ilógico pretender controlar determinado comportamento para determinado sentido se o controlador já pudesse praticar o comportamento desejado. Ademais, o Ministério Público como instituição voltada para a defesa da Constituição deve ser a instituição mais interessada no funcionamento harmônico entre os poderes e as funções do Estado. Exatamente por isso, não se pode confundir controle com avocação e invasão dos espaços de atuação de outros agentes públicos. Quando se afirma que o Ministério Público deve controlar as decisões dos formuladores de políticas públicas, deve-se entender que a instituição, em razão de sua vocação democrática, deve orientar as decisões (criar contingências e gerir relações de reforço/punição), a partir da identificação do problema, mobilização

da sociedade, sensibilização dos agentes responsáveis pela tomada de decisão, perseguição dos desvios etc..⁸⁶

Como órgão de controle o Ministério Público é capaz de criar diversas contingências comportamentais, de modo a modificar o ambiente político, ao mesmo tempo que também gerencia um complexo esquema de relações de reforço/punição aptas a impulsionar o comportamento dos agentes públicos no sentido desejado pela Constituição, e por consequência, por toda sociedade.⁸⁷ A firme atuação do ministerial, por si só, já cria contingências comportamentais capazes de orientar o comportamento dos agentes públicos, de modo que neste ponto também se opera, em certa medida, o controle das decisões políticas em políticas públicas. Neste sentido, pode-se defender que o Ministério Público é instituição de *governo*, não no sentido de governo político e transitório, mas porque dispõe de poderes para governar o país a partir da materialização da vontade constitucional nos comportamentos daqueles que são eleitos para representar o povo.⁸⁸

Naturalmente, a capacidade de controle das decisões políticas por parte do Ministério Público depende dos instrumentos de que dispõe para o alcance das missões constitucionais que lhes foram confiadas. Em outras palavras,

⁸⁶ COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? Revista da AJURIS, v. 40, n. 130, jun. 2013. Disponível em: <<http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll?f=templates&fn=main-j.htm>>. Acesso em: 30 set. 2015.

⁸⁷ BAUM, William M. Compreender o Behaviorismo: comportamento, cultura e evolução. Tradução Maria Teresa Araújo Silva..[et al.]. 2. ed. revisada e ampliada. Porto Alegre: Artmed, 2006.

⁸⁸ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Ministério Público, Democracia e Eficiência da Atuação. In: Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos da Associação Paulista do Ministério Público, 30. Realizado em no “Casa Grande Hotel”, Guarujá, Estado de São Paulo, de 17 a 20 de outubro de 2002. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/zbxz58.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

a criação de contingências bem como as relações de reforço/punição gerenciadas pelo Ministério Público derivam diretamente do leque de possibilidades jurídicas (judiciais ou extrajudiciais) que a instituição pode lançar mão para o alcance de seus objetivos. Portanto, para saber se o controle do comportamento dos formuladores de políticas públicas será efetivo, deve-se questionar se as ferramentas à disposição do Ministério Público são capazes de orientar o comportamento dos gestores (agentes públicos/administradores), ou seja, se são capazes de estimular ou dissuadir comportamentos (aumentar ou diminuir a probabilidade de comportamentos). Em outras palavras, questiona-se se o Ministério Público é capaz de reduzir a ocorrência de decisões indesejadas dos formuladores de políticas públicas, sejam elas decorrentes da lógica maximizadora individual (segunda a teoria das escolhas públicas), que leva o agente público a agir em interesse próprio, sejam as decorrentes da irracionalidade, as quais também podem gerar políticas públicas ineficientes, ainda que haja o fiel compromisso com a coisa pública por parte do formulador.

O perfil constitucional e institucional do Ministério Público brasileiro, aferível a partir do rol de atribuições e mecanismos constitucionais⁸⁹ e legais⁹⁰

⁸⁹ Confira-se os artigos 127 e 129 da Constituição Federal: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”; “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei

complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.”

⁹⁰ Os artigos 5º da Lei Complementar dispõe: “Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União: I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios: a) a soberania e a representatividade popular; b) os direitos políticos; c) os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; d) a indissolubilidade da União; e) a independência e a harmonia dos Poderes da União; f) a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; g) as vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União; II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos: a) ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte; b) às finanças públicas; c) à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional; d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente; e) à segurança pública; III - a defesa dos seguintes bens e interesses: a) o patrimônio nacional; b) o patrimônio público e social; c) o patrimônio cultural brasileiro; d) o meio ambiente; e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso; IV - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social; V - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto: a) aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação; b) aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade; VI - exercer outras funções previstas na Constituição Federal e na lei. § 1º Os órgãos do Ministério Público da União devem zelar pela observância dos princípios e competências da Instituição, bem como pelo livre exercício de suas funções. § 2º Somente a lei poderá especificar as funções atribuídas pela Constituição Federal e por esta Lei Complementar ao Ministério Público da União, observados os princípios e normas nelas estabelecidos.” Por outro lado, dispõem os artigos 26 e 27 da Lei 8.625/03 dispõe: “Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los: a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei; b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

conferidos à instituição, permite concluir que o ele tem plenas condições de controlar (combater/orientar) as decisões daqueles que formulam políticas públicas, de modo a garantir que as melhores políticas públicas sejam formatadas, sem prejuízo dos múltiplos projetos políticos albergados pela Constituição.

Quando o Ministério Público ajuíza uma ação penal contra determinado agente público que se corrompeu (recebeu propina e vendeu o voto, recebeu propina para arquivar ou retardar a tramitação de um projeto) ou

Municípios; c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior; II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie; III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível; IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los; V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório; VI - dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas; VII - sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas, destinadas à prevenção e controle da criminalidade; VIII - manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção.”; “Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: I - pelos poderes estaduais ou municipais; II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta; III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal; IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública. Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas; II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos; III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I; IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.” Ainda cabe destacar, exemplificativamente, as Leis 7.347/85, 8.069/90, 8.069/90, 10.741/03 etc.

contra determinado governador de estado que agiu da mesma forma, está criando uma contingência comportamental que serve de paradigma para o agente público réu e para outros agentes públicos. Ademais, é inegável que o exercício de uma ação penal pode ser traduzido como gerenciamento de uma relação de reforço, pois a ameaça de uma ação penal (punição) funciona como instrumento de controle comportamental, na medida em que diminui a probabilidade de outros atos criminosos.⁹¹ Ademais, considerando que as decisões políticas também se dão em razão do contexto, é preciso considerar que o exercício das atribuições constitucionais pelo Ministério Público (ação penal) já cria, por si só, uma contingência comportamental relevante para aqueles que sofrem os efeitos da atuação ministerial e para aqueles que se inserem no mesmo ambiente, isto é, se enquadram nas mesmas condições que aqueles outros (outros corruptos). Por outro lado, a realização de audiências públicas, a expedição de recomendações e o ajuizamento de ações civis públicas, seguindo a mesma lógica, também servem como corretivos/diretivas para as decisões políticas em desconformidade com a Constituição.

A título de exemplo, seria possível imaginar uma situação em que o Ministério Público, percebendo os problemas que afetam a segurança pública no país, promovesse audiências públicas para a construção de um novo modelo de segurança pública. No caso hipotético, após a audiências de autoridades e especialistas no assunto, além da ampla participação popular corporificada em documento que reúne milhares de assinaturas em prol da aprovação do modelo proposto, o Ministério Público seguiria o mesmo expediente, de modo que enviaria recomendação ao parlamento competente, desta vez, sugerindo a

⁹¹ BAUM. William M. op. cit.

aprovação ou do modelo proposto ou de modelo que atendesse as necessidades atuais da sociedade brasileira. A propósito, este é o exemplo da campanha “10 medidas contra a corrupção”.⁹² Nesta empreitada, o Ministério Público promove a coleta de assinaturas de cidadãos interessados em ver recrudescido o tratamento penal da corrupção. Ora, o pano de fundo é o aperfeiçoamento das políticas públicas de combate ao crime organizado e à corrupção, males que assolam o Brasil, desde os idos do descobrimento. Nestes casos, a inércia dos formuladores de políticas públicas poderia desencadear o ajuizamento de ação competente (controle da omissão inconstitucionalidade, ação civil pública, responsabilização – civil, administrativa, criminal – do agente público etc.) objetivando combater o comportamento inadequado dos agentes públicos responsáveis pela implementação de um modelo eficiente. De toda sorte, extrapola os fins do presente estudo a análise de qual o instrumento jurídico seria o mais adequado para o tratamento da situação. O que importa, por ora, é o fato de que a ação ministerial fomentaria (aumentaria a probabilidade) o comportamento dos formuladores de políticas públicas. Noutro giro, a atuação judicial por iniciativa do Ministério Público, em termos pedagógicos, informaria à sociedade as qualidades/deficiências e nível de comprometimento/descaso dos formuladores de políticas públicas. Neste ponto, o Ministério Público atuaria como fonte de informações à sociedade, expondo os maus formuladores de políticas públicas. No mencionado exemplo, o simples fato de coletar assinaturas para a mencionada campanha já cria a contingência em relação aos comportamentos dos formuladores de políticas públicas, de modo que se opera um aumento das chances de o Congresso Nacional aprovar o mencionado

⁹² Para conhecer as propostas, acesse <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas>.

projeto, quando ele for encaminhado, ou estimula os próprios agentes públicos a apresentarem, discutirem e aprovarem projetos semelhantes.

Inegavelmente, a atuação efetiva do Ministério Público tem o potencial modelador/controlador das decisões políticas em políticas públicas, na medida em que expõe os desvios comportamentais dos formuladores de políticas públicas. As ações ministeriais (extrajudiciais ou não) materializam uma poderosa relação de reforço, na medida em que, além de combaterem o ato em si, revelam os erros intencionais ou não dos formuladores de políticas pública.⁹³ Fácil perceber que o Ministério Público já dispõe de meios jurídicos e de legitimidade (apoio social) para promover o controle das decisões políticas em sede de políticas públicas. Muito embora isso já venha sendo feito, é preciso que haja uma intervenção mais marcante durante o processo de formulação de políticas públicas, a fim de se garantir que melhores políticas públicas sejam editadas.

9. CONCLUSÕES FINAIS

As conclusões da teoria da escolha pública, bem como os achados da teoria da racionalidade limitada apontam para a necessidade de um controle mais contundente das decisões tomadas no decorrer do processo de formulação de políticas públicas. Por um lado, seguindo a perspectiva da teoria das escolhas públicas, é preciso considerar que os formuladores de políticas públicas, como agentes econômicos que são, atuam para maximizar suas utilidades, de modo que podem se corromper (pela ação feroz dos grupos de interesses, lobistas, caçadores de renda etc.) ou podem tomar decisões apenas para se manter no poder (políticas públicas aprovadas, irresponsavelmente, apenas para angariar

⁹³ BAUM. William M. op. cit.

votos/conquistar poder político).⁹⁴ Não custa lembrar que os formuladores de política públicas, no modelo constitucional brasileiro, são os agentes políticos, eleitos pelo povo para mandatos temporários, de modo que também não se pode desprezar todas as questões subjacentes ao próprio processo eleitoral, como os interesses, presumidos, em uma reeleição e ascensão política, metas que dependem da atuação do político em prol da comunidade que representa, da responsividade perante os interesses que defende e das articulações costuradas durante o exercício do mandato, dentre muitos outros fatores. Ademais, em razão do princípio do pluripartidarismo, os formuladores de política públicas, como agentes políticos que são, defendem certas bandeiras, certas formas de administrar o país, a partir de agendas pré-definidas pelos programas partidários.

Noutro giro, ainda que bem-intencionados, honestos e altruístas, os formuladores de políticas públicas, querendo fazer o bem (utilizando da racionalidade para o bem comum), podem e fazem o mal que não desejam, na medida em que, como qualquer ser humano, têm capacidade decisória limitada (racionalidade limitada), razão pela qual tomam decisões ineficientes, pondo em risco os interesses de toda a sociedade.⁹⁵ Ao que tudo indica, outra conclusão não é possível. Se as heurísticas e vieses cognitivos impelem os indivíduos a decisões equivocadas, inclusive, comprometedoras dos projetos de vida; se diante de questões sensíveis e complexas, que demandam maior reflexão, os indivíduos sistematicamente decidem de modo intuitivo/irrefletido/rápido ("Sistema 1"), é preciso que haja um controle das decisões que afetam toda a sociedade.

⁹⁴ BUCHANAN, James M. op. cit.

⁹⁵ MCKEE M; STUCKLER D. op. cit.

O Ministério Público, como instituição permanente, incumbida da defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dotada de relevantes prerrogativas funcionais e instrumentalizada com poderosos instrumentos jurídicos deve atuar de forma mais incisiva no processo de formulação de políticas públicas, coibindo decisões contrárias ao interesse público, atuação que dimana de seu nítido papel de transformador da realidade social.⁹⁶ Quanto ao combate à corrupção, já é notória a atuação do Ministério Público brasileiro, fato que pode ser comprovado por diversas operações (mensalão, lava jato etc.). Contudo, cabe à instituição se dedicar de forma mais acurada durante o processo de formulação de políticas públicas, que são os meios de concretização de todos os direitos fundamentais.

Ninguém nega os efeitos deletérios das práticas de corrupção (pobreza, violência, falência das instituições, etc.), de modo que se faz necessária a firme atuação dos órgãos de controle, em especial, o exercido pelo *Parquet*. Contudo, os mesmos efeitos nefastos podem ser alcançados a partir da formulação de políticas públicas equivocadas, de baixa qualidade. Neste sentido, os estudos dos limites da racionalidade ganham especial colorido para os órgãos de controle, pois a partir deles é possível avaliar o acerto e a qualidade das políticas públicas. Diversos estudos já provaram que os vieses cognitivos podem levar a erros graves, fazendo com que o formulador menospreze ou superestime certas demandas, calcule erroneamente as consequências e efeitos de determinada decisão, despreze informações relevantes e desperdice recursos públicos, circunstâncias que impendem a resolução de problemas e obstaculiza a

⁹⁶ ALMEIDA, Gregório Assagra. op. cit.

evolução social.⁹⁷ Sabendo-se destas limitações à racionalidade, parece evidente que é dever do Ministério Público avaliar as propostas de debate e, a partir de estudos e pesquisas técnicas, advertir (expedir recomendação, por exemplo) o formulador de políticas públicas, caso esteja caminhado no sentido contrário aos mandamentos constitucionais. Com efeito, a utilização de informações técnicas, na medida em que adverte o tomador de decisão acerca dos contornos do problema e das consequências de determinada decisão, minimiza a probabilidade de decisões ineficientes, processo que promove políticas públicas mais eficientes, de maior qualidade.⁹⁸ Caso não acate das recomendações, caberá ao Ministério Público estudar a melhor alternativa jurídica para combater o problema (ação declaratória de inconstitucionalidade, por ação ou omissão, ação civil pública, ação de improbidade administrativa etc.), além de advertir a população sobre o ocorrido (divulgação de campanha, divulgação em sites, audiências públicas etc.). Certo é que o Ministério Público não pode aceitar desmandos praticados em nome da discricionariedade política.⁹⁹

Portanto, não é preciso muito esforço para concluir que todas estas interferências no processo decisório comprometem a qualidade das políticas públicas, prejudica a sociedade e, conseqüentemente, acarretam o inadimplemento das promessas constitucionais. Assim, conclui-se que se faz

⁹⁷ DELFIN, Rafael; NORMAN, Emma R. Wizards under Uncertainty: Cognitive Biases, Threat Assessment, and Misjudgments in Policy Making. *Politics & Policy*, v. 40, n. 3, p. 369-402, 2012. 10.1111/j.1747-1346.2012.00356.x.

⁹⁸ PEDROSO, Marcelo. Racionalidade limitada e uso de informações técnicas em modelos de análise de políticas públicas: proposições sobre a perspectiva integradora da Análise Multicritério de Decisão Espacial Construtivista. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 2, dez. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.18829%2Frp3.v0i2.10156>.

⁹⁹ TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar de; SILVA NETO, Nathan da. Políticas Públicas e Eficiência: limites à discricionariedade e a Análise Econômica do Direito, in *O Ministério Público e os desafios do Século XXI: uma análise juseconômica*. Curitiba: CRV, 2015.

necessário um controle efetivo e eficiente das decisões políticas no processo de formulação de políticas públicas, missão que pode ser exercida pelo Ministério Público brasileiro, haja vista seu perfil constitucional, sem prejuízo, evidentemente, da atuação da sociedade e de outros órgãos de controle.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social, *in* **Temas Atuais do Ministério Público**. Ed. Juspodivm. Salvador-BA <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>. Acesso em 29/09/2015.

ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de; AMBONI, Nério. **Estratégias de gestão: processos e funções do administrador**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ARIELY, D. **Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions**. New York: Harper Perennial, 2009.

ARIELY, Dan. Economia comportamental: um exercício de desenho e humildade. In Avila, F. e Bianchi, A. (Orgs.)(2015). **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. São Paulo. EconomiaComportamental.org. Disponível em <www.economiacomportamental.org>. Licença: Creative Commons Attribution CC-BY-NC – ND 4.0. Acesso em 02 Mar. 2016.

AVILA, M. G.; FARIAS, P. F. A heurística do afeto e o conceito de “avaliabilidade”: experimentos no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Marketing**, v. 12, n. 2, p. 29-48, 2013. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/11066/a-heuristica-do-afeto-e-o-conceito-de----avaliabilidade-----experimentos-no-contexto-brasileiro/i/pt-br>>. Acesso em 04 de Mar. 2016.

BANK W. **World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior.** Washington DC: World Bank; 2014.

BARON, J., et al. Why does the Cognitive Reflection Test (sometimes) predict utilitarian moral judgment (and other things)? **Journal of Applied Research in Memory and Cognition**, 2014. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211368114000801>>. Acesso em 4 Mar. 2016.

BAUM. William M. **Compreender o Behaviorismo: comportamento, cultura e evolução.** Tradução Maria Teresa Araújo Silva...[et al]. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BINNING, Kevin R.; BRICK, Cameron; COHEN, Geoffrey L.; SHERMAN, David K. (2014) Going Along Versus Getting it Right: The Role of Self-Integrity in Political Conformity. **Journal of Experimental Social Psychology**. ISSN 00221031 (In Press) Disponível em: <http://d-scholarship.pitt.edu/22857/1/political_conformity_JESP_inpress.pdf>. Acesso em: 11 Mar. 2016.

BROWN, Charity; SCHAEFER, Alexandre. **The effects of conformity on recognition judgements for emotional stimuli.** Chapter 3 When Emotion Intensifies Memory Interference, 2009, Psychology of Learning and Motivation, Volume 51, Pages 101–120.

BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas.** São Paulo, Pólis, 2001. 60p. (Cadernos Pólis, 2).

BUCHANAN, James M. **Public Choice: politics whitout romance.** 2003. Disponível em:

<<http://www.montana.edu/hfretwell/documents/332/buchananpublicchoice.pdf>>

. Acesso em: 20 abr. 2016.

CAMARGO, José Macio. Política Social no Brasil. Prioridades erradas, incentivos perversos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 68-77, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CHATER, Nick. A revolução da ciência comportamental nas políticas públicas e em sua implantação. In Avila, F. e Bianchi, A. (Orgs.)(2015). **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. São Paulo. EconomiaComportamental.org. Disponível em: <www.economiacomportamental.org>. Licença: Creative Commons Attribution CC-BY-NC – ND 4.0. Acesso em: 02 mar. 2016.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, v. 40, n. 130, jun. 2013. Disponível em: <<http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll?f=templates&fn=main-j.htm>>.

Acesso em: 30 set. 2015.

COLEMAN, Jules L. **Book Review: Tragic Choices**. Faculty Scholarship Series. Paper 4203, 1979. Disponível em <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4203>. Acesso em 10, abril 2016.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da. **A escolha pública no orçamento federal: uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2011.

COSTA, Rafael de Oliveira. Judicial Review in Brazil: A Comparative Institutional Analysis. **Economic Analysis of Law Review**, v. 7, n. 2, p. 362-386, 2016.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Concretizar a Constituição, pp. 319-336. Polis: **Revista de Estudos Jurídico-Políticos**, N.OS 18/21, 2012.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leire. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política** v. 21, n. 48, p. 101-110 dez. 2013.

DANZIGER, Shai; LEVAV, Jonathan; AVNAIM-PESSO, Liora. **Extraneous factors in judicial decisions**. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, v. 108, p. 6889–6892, 2011.

DELFIN, Rafael; NORMAN, Emma R. Wizards under Uncertainty: Cognitive Biases, Threat Assessment, and Misjudgments in Policy Making. **Politics & Policy**, v. 40, n. 3, p. 369-402, 2012. 10.1111/j.1747-1346.2012.00356.x

DIAS, Marco Antônio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Revista Estratégica**, v. 9, n. 8, jun. 2010.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas, princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DOLAN, P.; GALIZZI, M.M. Like ripples on a pond: behavioral spillovers and their implications for research and policy, **Journal of Economic Psychology**, 2014. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.joep.2014.12.003>. Acesso em: 13 Mar. 2016.

DUARTE, Francisco Carlos. A intervenção do Estado no domínio econômico: economia e legitimidade. **Economic Analysis of Law Review**, v. 6, n. 1, p. 192-205, 2015.

FEITOSA, A. B.; SILVA, P. R.; SILVA, D. R. A influência de vieses cognitivos e motivacionais na tomada de decisão gerencial: Evidências empíricas em uma

empresa de construção civil brasileira. **Revista de Negócios**, v. 19, n. 3, p. 3-22, 2014.

FERREIRA, Patrícia Aparecida. Gestão de Políticas Públicas: uma proposta de modelo processual de análise. **Tese de doutoramento apresentada na Universidade Federal de Lavras**, MG, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1661/1/TESE_Gest%C3%A3o%20de%20pol%C3%Adticas%20p%C3%Bablicas%20%20uma%20proposta%20de%20modelo%20processual%20de%20an%C3%A1lise.pdf>. Acesso em: 30 de Mar. 2016.

FREDERICK, Shane. Cognitive Reflection and Decision Making. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 4, p. 25–42, 2005. Disponível em <<http://emilkirkegaard.dk/en/wp-content/uploads/Shane-Frederick-Cognitive-Re%EF%AC%82ection-and-Decision-Making.pdf>>. Acesso em 4 Mar. 2016.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

FREY, K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 31 Mar. 2016.

FURLAN, Fabiano Ferreira. **A corrupção como fenômeno político e seu papel na degradação do estado democrático de direito**. Tese (Doutorado em Direito Público) –Universidade Católica de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_FurlanFF_1.pdf>. Acesso em: 3 out. 2015.

G. GELINSKI, Cármen Rosário Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. **Science**, December 13, 1968.

Disponível em:

<http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html

>. Acesso em: 10 abr. 2016.

JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R. Debiasing through Law. **Jornal of Legal Studies**, v. 35, jan. 2006.

JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard, "A Behavioral Approach to Law and Economics" (1998). Faculty Scholarship Series. Paper 1765. Disponível em <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1765>. Acesso em: 03 Mar. 2016.

KAHNEMAN, D. **Rápido e Devagar**: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KOROBKIN, Russell B. Comparative effectiveness research as choice architecture: the behavioral law and economics solution to the health care cost crisis. **Mich Law Rev.** 2014 Feb; v. 112, n. 4, p. 523-74. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24446572>>. Acesso em: 03 Mar. 2016.

KOROBKIN, Russell B. **What Comes After Victory for Behavioral Law and Economics?** (March 15, 2011). UCLA School of Law, Law-Econ Research Paper Nº. 11-10. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1787070>. Acesso em 03 Mar. 2016.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Trad. Alfredo G. Anabitarte, Barcelona, Editorial Ariel, 1986.

LOPES, Luckas Sabioni; TOYOSHIMA, Silvia Harumi. Evidências do impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas de saúde e educação nos estados brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 41, jul./dez. 2013. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131220_ppp41.pdf>.

Acesso em 22 Abril 2016.

LUCENA, Edzana Roberta Ferreira da Cunha Vieira. Análise da relação entre a capacidade cognitiva e a ocorrência dos vieses cognitivos da representatividade no julgamento. **Tese de doutorado defendida na Unb em 2015**. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18232/1/2015_EdzanaRobertaFerreiraCunhaVieiraLucena.pdf>. Acesso em 04 Mar. 2016.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Ministério Público, Democracia e Eficiência da Atuação. **Tese apresentada no XXX Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos da Associação Paulista do Ministério Público**, realizado em no “Casa Grande Hotel”, Guarujá, Estado de São Paulo, de 17 a 20 de outubro de 2002. Disponível em <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/zbxz58.pdf>>. Acesso em 29/09/2015.

MCKEE M; STUCKLER D. Reflective practice: how the World Bank explored its own biases? *Int J Health Policy Manag.* 2016; 5 (2): 79–82. doi:10.15171/ijhpm.2015.216.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO FILHO, José Celso de. O Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência das liberdades sob a égide da Constituição de 1988. **R. Trib. Reg. Fed. 4ª Reg.** Porto Alegre, a. 26, n. 87, 13-152, 2015.

MELLO FILHO, José Celso de. O Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência das liberdades sob a égide da Constituição de 1988. **R. Trib. Reg. Fed. 4ª Reg.** Porto Alegre, a. 26, n. 87, 13-152, 2015.

MOISES, José Álvaro and CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opin. Publica**[online]. v.14, n.1, p. 1-42. 2008. ISSN 1807-0191. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100001>>. Acesso em: 27 set. 2015.

NERY, P. F. Errar é Humano: **economia comportamental aplicada à aposentadoria**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fevereiro/2016 (Texto para Discussão nº 188). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 de fevereiro de 2016.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996 | Revista trimestral de direito público, n. 12, p. 156-167, 1995. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176514>>. Acesso em 23 Mar. 2016.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, ano 6, n. 6, jan./dez. 2007. Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/view/14868>>. Acesso em 21 Abril 2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PEDROSO, Marcel de Moraes. **Inteligência decisória e análise de políticas públicas: o caso das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs)**. 2011. 338 f., il. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

PEDROSO, Marcelo. Racionalidade limitada e uso de informações técnicas em modelos de análise de políticas públicas: proposições sobre a perspectiva integradora da Análise Multicritério de Decisão Espacial Construtivista. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Edição nº 02 – Dezembro de 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.18829%2Frp3.v0i2.10156>

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública: uma abordagem neoliberal?** *Análise Social*, vol. XXXII (141), 1997 (2.º), 419-442. Disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>>. Acesso em 19 Abril 2016.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

READ, Daniel. A ciência comportamental e a tomada de decisão pelo consumidor: algumas questões para os reguladores. In Avila, F. e Bianchi, A. (Orgs.)(2015). **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. São Paulo. EconomiaComportamental.org. Disponível em <www.economiacomportamental.org>. Licença: Creative Commons Attribution CC-BY-NC – ND 4.0. Acesso em 02 Mar. 2016.

RIOs, Rafael Sales; TABAK, Benjamin Miranda. Pequenos Incentivos importam: promovendo coleta seletiva entre geradores de resíduos sólidos domiciliares. **Economic Analysis of Law Review**, v.5, n.1, p: 118-137, 2014.

SAMSON, A. (Ed.) (2014). **The Behavioral Economics Guide 2014** (with a foreword by George Loewenstein and Rory Sutherland). Disponível em <<http://www.behavioraleconomics.com>>. Acesso em 3 Mar. 2016.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2007, vol.41, n.5, pp.819-834. ISSN 0034-7612. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000500002>>. Acesso em 04 de abril de 2016.

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

SEIXAS, Yedda Beatriz Gomes de Almeida Disman da Cruz. **O processo decisório em políticas públicas e os efeitos de *Framing*. um estudo quase-experimental**. 2015. xvi, 134 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Política pública de governo e planejamento estratégico como problema de escolha pública – I. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 36, n. 3, p. 32-41. Jul./Ago/Set. 1996.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Política pública de governo e planejamento estratégico como problema de escolha pública – II. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 36, n. 4, p. 38-50. Out./nov/dez. 1996.

SILVA, Rosalia Maria Passos da. **Análise do processo decisório na administração pública e sistemas de apoio à tomada de decisão: contradições e paradoxos na realidade organizacional pelo não uso de ferramentas disponíveis**. Tese

(Doutoramento em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SILVEIRA, Antônio Maria. A sedição da escolha pública: variações sobre o tema de revoluções científicas. **Revista de Economia Política**, vol. 16, n.º 1 (61), janeiro-março/96.

SKINNER, B. F. (1987). Seleção por conseqüências. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, 2007, v. 9, n. 1. Disponível em: <<http://www.usp.br/rbtcc/index.php/RBTCC/article/view/150/133>> Acesso em 22/09/2015.

SLOVIC, P.; FINUCANE, M.; PETERS, E; MACGREGOR, D., (2002). The Affect Heuristic, In: T. Gilovich, D. Griffin, & D. Kahneman (Eds.), **Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment** (pp. 397-420). New York: Cambridge University Press, 2002. Disponível em <http://faculty.psy.ohio-state.edu/peters/lab/pubs/publications/2002_Slovic_etal_Affect_Heuristic.pdf>. Acesso em 04 Mar. 2016.

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

SPIEGEL, Thaís; CAULLIRAUX, Heitor Mansur. A TOMADA DE DECISÃO DIANTE DA RACIONALIDADE LIMITADA: REVISÃO DA LITERATURA. **Ciências & Cognição**, [S.l.], v. 18, n. 2, p. pp. 186-207, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cienciasecognicao.org/revista/index.php/cec/article/view/844>>. Acesso em: 02 Mar. 2016.

SUNSTEIN, Cass R., Nudging: A Very Short Guide (September 22, 2014). 37 **J. Consumer Pol'y** 583 (2014). Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=2499658> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2499658>>. Acesso em 09 Mar. 2016.

TABAK, Benjamin Miranda. A Análise Econômica do Direito – Proposições Legislativas e políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa/Senado Federal**, Subsecretaria de edições Técnicas – Ano 52, nº 205, jan./mar. 2015.

TABAK, Benjamin Miranda. AGUIAR, Julio Cesar de; SILVA NETO, Nathan da. Políticas Públicas e Eficiência: limites à discricionariedade e a Análise Econômica do Direito, *in* **O Ministério Público e os desafios do Século XXI: uma análise juseconômica**. Curitiba: CRV, 2015.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge: O empurrão para a escolha certa**. Tradução Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TODOROV, João Cláudio. A Constituição como metacontingência. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília, v. 7, n. 1, 1987. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-98931987000100003>>. Acesso em: 24 set. 2015.

WU, Xun. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.