

“Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil

NATALIA LACERDA MACEDO COSTA

Resumo: Este artigo desenvolve o estudo sobre novas alternativas para a prevenção da corrupção pública por meio da adoção do referencial teórico fornecido pela economia comportamental, cujas principais premissas repousam na potencial irracionalidade do comportamento humano e na sujeição da decisão às heurísticas e aos vieses de pensamento. Busca-se, mediante pesquisa bibliográfica e utilização do método dedutivo, analisar em que medida os “nudges” ou os estímulos de comportamento adotados pelo Estado podem contribuir para a construção de outro viés regulatório para o tema, em substituição ou aperfeiçoamento do modelo fornecido pela teoria do principal-agente. Conclui-se pela viabilidade da implementação de políticas regulatórias informadas no comportamento como forma de melhorar a conduta individual e coletiva em matéria de corrupção no âmbito da administração pública.

Palavras-chave: Corrupção pública. Economia comportamental. “Nudges”. Regulação informada no comportamento.

Introdução

É antiga a crença de que corrupção é um mal de raízes profundas, mas as razões que fundamentam o seu combate modificaram-se significativamente ao longo do tempo. Até a década de 1970, a preocupação com o tema estabelecia-se sob o ponto de vista moral e estava limitada à esfera interna dos países. Porém, à medida que as pesquisas passaram a atrelar o baixo desempenho econômico dos países e das empresas aos elevados níveis de corrupção, o combate às fraudes e aos desvios de recursos foi transposto ao plano global.

Recebido em 22/2/17
Aprovado em 22/3/17

No entanto, a importância de combater a corrupção transcende as razões econômicas, pois o próprio Estado de Direito é afetado por ela, fragilizado pelos favorecimentos pessoais e pela quebra da impessoalidade. Não à toa, os países com os piores indicadores de “rule of law”¹ apresentam os mais altos índices de percepção de corrupção. Estabelece-se, assim, um ciclo vicioso no qual a má qualidade das instituições eleva a oportunidade para a prática de atos corruptos ao mesmo tempo em que a corrupção propicia a degeneração delas.

Muito se discute sobre as estratégias a serem adotadas no enfrentamento da corrupção; entretanto, as respostas mais comuns são traduzidas em termos de mudanças no quadro legislativo e institucional, para o fim de endurecer as leis punitivas e de fortalecer os órgãos de repressão. Sob esse prisma, trata-se de ajustar normativamente os mecanismos regulatórios de comando e controle, objetivando tornar mais custosa para o agente a prática do crime. A despeito disso, tem-se verificado justamente a pouca efetividade de políticas de regulação baseadas preponderantemente na matriz de custos da infração, surgindo, assim, a necessidade de estudar as possíveis falhas atribuíveis às medidas anticorrupção contemporâneas – fundadas na teoria do principal-agente – para, com base nisso, construir novas abordagens sobre o problema.

Nesse contexto, dada a multidimensionalidade da corrupção, este artigo examinará a temática sob a articulação das noções da economia comportamental. Esse ramo da ciência parte do pressuposto de que os indivíduos agem de maneira irracional (ARIELY, 2008), e, por essa razão, é possível definir os padrões de falhas de comportamento e desenvolver sistemas para contenção delas (LOBEL; AMIR, 2009). Desse modo, ao demonstrar as heurísticas e os vieses do pensamento humano, a pesquisa comportamental fornece ao regulador a base para o estabelecimento de intervenções voltadas à melhoria da conduta individual e coletiva.

As intervenções fundadas na economia comportamental são mais conhecidas como “nudges” (SUNSTEIN; THALER, 2009), aqui entendidos como estímulos de comportamento, e já estão em processo de incorporação em várias políticas sobre meio ambiente, poupança pública, doação de órgãos e saúde. O sucesso dos “nudges” em áreas sensíveis à mudança de comportamento coletivo é indício de que a corrupção pode vir a ser combatida com base neles. Dessa forma, para os propósitos deste artigo, é pertinente apresentar a seguinte questão: em que medida os “nudges” podem contribuir para o desenvolvimento de um novo viés

¹ A ausência de corrupção é um dos fatores que compõe o indicador de *Rule of law*. Disponível em: <<http://worldjusticeproject.org/what-rule-law>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

regulatório no combate da corrupção pública no Brasil?

No desenvolvimento do tema proposto, este artigo baseia-se na revisão da bibliografia existente e adota o método dedutivo de análise. A primeira parte trata do conceito de corrupção pública adotado nesta pesquisa. A segunda parte aborda o marco regulatório da corrupção segundo as principais convenções internacionais e normas brasileiras sobre a temática, visando ao estudo das possíveis causas da baixa efetividade das reformas anticorrupção. A terceira parte versa sobre as políticas regulatórias informadas no comportamento, sendo subdividida na apresentação dos respectivos fundamentos teóricos e na explicação do modelo de intervenção estatal baseado em “nudges” ou em estímulos de comportamento. A quarta parte analisa as possíveis alternativas de incorporação de ferramentas regulatórias informadas no comportamento para prevenir a corrupção no Brasil.

1. “Corrupção” para este artigo

Toda pesquisa requer a delimitação de seu objeto; entretanto, quando o tema envolve a compreensão de um fenômeno de difícil definição como a corrupção, a escolha de um conceito certamente não é imune às críticas, principalmente em razão da amplitude ou incompletude que um deles pode assumir. Apesar disso, é possível identificar três categorizações comuns do conceito de corrupção: a primeira delas enfatiza o descumprimento das regras concernentes ao exercício da função pública (*public-officer-centered*); a segunda refere-se ao mecanismo de mercado, no qual os burocratas tratam a sua posição pública como um negócio, objetivando maximizar ganhos privados (*market-centered*); e a última recorre

ao conceito de violação do interesse público (*public-interest-centered*) (HEIDENHEIMER; JOHNSTON, 2001).

Para o Banco Mundial, a corrupção é entendida como “the abuse of public office for private gain”². Todavia, como corrupção não está restrita ao setor público, o conceito utilizado pela Transparência Internacional parece mais preciso: ela é “the abuse of entrusted powers for private gains”³. O abuso (*abuse*) consiste na conduta que se desvia das regras formais e informais da sociedade. Os poderes confiados (*entrusted powers*) podem decorrer de mérito, mandato, delegação ou eleição – no último caso, quando se tratar da corrupção política. Os ganhos privados (*private gains*) não precisam ser estritamente monetários, porquanto podem compreender outros benefícios materiais e imateriais (BOHEM, 2007).

A doutrina especializada costuma classificar a corrupção de acordo com o seu nível, podendo ser considerada: i) grande (*grand corruption*), se envolver os altos cargos da administração ou políticos ou se abranger vultosas transações; ou ii) pequena (*petty corruption*), com valores de transferência relativamente baixos ou se estabelecida nos baixos níveis da administração (ROSE-ACKERMAN, 1978).

A corrupção pode ser ainda dividida em pública ou privada. Para os fins deste artigo, a corrupção pública é assim considerada quando cometida contra a administração pública pelo particular ou agente público no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública. Nesse sentido, será examinada a corrupção apenas em sua acepção pública, independente

²Tradução livre: o abuso da função pública para fins privados. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

³Tradução livre: O abuso dos poderes confiados para fins privados. Disponível em: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

do seu nível, com o fim de propor outra abordagem regulatória para o tema.

2. Apontamentos sobre o tratamento jurídico da corrupção pública e o problema da ação coletiva.

A lei americana de práticas corruptas no exterior (*Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*), de 1977, é apontada como marco legal do combate à corrupção. Ela foi editada com o propósito de criminalizar os pagamentos feitos pelas companhias norte-americanas aos oficiais públicos estrangeiros, diretamente ou com a utilização de intermediários, a pretexto de influenciá-los no desempenho (ou não) de suas funções. A lei inovou ao facilitar a acusação dos executivos, imputando-lhes a responsabilidade com base nos padrões de conhecimento razoável a respeito da existência de suborno (CRAGG; WOOFF, 2001).

No nível transnacional, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi o primeiro instrumento a tratar da corrupção e sua vigência iniciou-se em 7 de março de 1997. É possível destacar entre as principais medidas: i) a criminalização da corrupção ativa e passiva, do enriquecimento ilícito e do suborno transnacional; ii) a criminalização do autor, do coautor, do instigador, do cúmplice e do acobertador; iii) a criação de normas para adequar o desempenho das funções públicas; iv) o fortalecimento de mecanismos para a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais; v) a instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam a prática da corrupção; vi) a instituição de normas para a assistência recíproca e para a cooperação entre os países. No Brasil, a Convenção da OEA foi aprovada pelo Decreto

Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002 (BRASIL, 2002a), e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002b).

Outro importante instrumento é a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997, com o objetivo de estabelecer a vedação do pagamento de propinas em negócios internacionais, pelo compromisso de tipificar o suborno ativo praticado por agente privado em face de autoridade estrangeira. Como consequência da promulgação do tratado, a Lei nº 10.467/2002 incluiu no Código Penal o capítulo “Dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira” (BRASIL, 2002c).

Atualmente, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, também denominada Convenção de Mérida, é o principal tratado em nível global, centrada na prevenção, na criminalização e na aplicação da lei, na cooperação internacional e na recuperação de ativos. No Brasil, o tratado foi promulgado pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

É possível listar como principais medidas na Convenção de Mérida: a) a criação de políticas e de práticas de prevenção da corrupção e a implantação de sistemas de avaliação dos instrumentos jurídicos e de medidas administrativas pertinentes; b) a instituição de órgãos independentes incumbidos da prevenção à corrupção; c) a adoção de sistemas de contratação de pessoal no setor público baseados na transparência e em critérios objetivos; d) o estabelecimento de critérios para a candidatura e para a eleição em cargos públicos, visando à transparência no financiamento de candidatu-

ras e de partidos políticos; e) a introdução de sistemas adequados de contratação pública assentados na concorrência, transparência e em critérios objetivos; f) a prestação de contas na gestão das finanças públicas, mediante a apresentação oportuna de informação sobre os gastos e os ingressos; g) o reconhecimento da independência do Poder Judiciário e do Ministério Público; h) a participação da sociedade no controle dos gastos públicos; g) a cooperação internacional e a recuperação de ativos; e h) a criminalização de diversas condutas consideradas nocivas (BRASIL, 2006).

Do ponto de vista normativo, o Brasil atende razoavelmente às exigências previstas internacionalmente, sobretudo em razão da internalização tempestiva dos tratados, com reflexos na legislação. A exemplo disso, o Código Penal tipifica os crimes de peculato, emprego irregular de verbas ou rendas, concussão, excesso de exação, corrupção ativa, corrupção passiva, facilitação do contrabando ou descaminho, prevaricação, condescendência criminosa, tráfico de influência e advocacia administrativa (BRASIL, 1940).

Fora da esfera penal, a legislação brasileira prevê a possibilidade de condenação civil pela prática de atos de improbidade administrativa, podendo dela resultar a perda dos bens e de valores acrescidos ilícitamente, o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos. Cabe também mencionar a publicação da Lei nº 12.846/2013, que estabeleceu a responsabilidade objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, das pessoas jurídicas pelos atos de corrupção causados à Administração Pública (BRASIL, 2013).

Para Furtado (2012), a qualificação da corrupção ainda é muito vinculada ao enquadramento dos tipos penais descritos no Título XI do Código Penal (“Dos Crimes Contra a Administração Pública”) (BRASIL, 1940), pois o Direito Penal é um dos mais representativos instrumentos de repressão à corrupção. Porém, a vinculação da norma penal à legalidade estrita e à anterioridade limita a possibilidade de sua aplicação prática diante das inúmeras situações criadas pelos agentes na busca de lacunas na legislação para malversar, desviar, fraudar e subornar. Nesse sentido, sempre haverá descompasso entre a criação de novas condutas e a capacidade de o Estado criminalizá-las por legislação específica.

No Brasil, as soluções para o tratamento da corrupção ainda repousam na alteração da legislação penal e no endurecimento de punições civis e administrativas, como forma de modificar a estrutura de incentivos e de custos do cometimento do crime. Na verdade, as medidas anticorrupção aqui estudadas – refletidas nos tratados mencionados e na legislação brasileira – são fruto da assimilação pelo Direito do modelo econômico do principal-agente. Por esse referencial, busca-se regular o

conflito de interesses entre os sujeitos denominados principais e agentes e a assimetria de informação. Nesse relacionamento, o principal delega ao agente a execução de certas atividades, que, no exercício delas, adquire informações as quais o primeiro não detém acesso (MISHRA, 2006). Com a interferência normativa no cálculo racional dos agentes, a pretensão é direcionar o comportamento humano pela utilização dos incentivos adequados pelo regulador.

Em termos de corrupção pública, se de um lado o Estado (principal) busca o ótimo social, do outro o servidor público (agente) persegue o ótimo privado, sendo comum a colisão de interesses (HERNANDES, 2011). Além desse aspecto, a existência de assimetria de informações rende espaço para o comportamento oportunista do servidor público, que tende a se aproveitar dela para maximizar os ganhos privados. Nesse panorama, o principal é submetido ao desafio de criar mecanismos de incentivos para os particulares e para os servidores públicos, bem como ao de implementar sistemas de punição e de monitoramento (MISHRA, 2006).

A despeito da incorporação legislativa das medidas de anticorrupção, não se tem observado a melhoria nos níveis do crime nos países com corrupção endêmica e sistêmica, principalmente em razão da criação de novas oportunidades advindas das tentativas malsucedidas de implementar as reformas (PERSSON; ROTHSTEIN; TEORELL, 2013). O problema mais crítico é falta de correspondência entre as prescrições legais e a prática social.

Segundo Persson, Rothstein e Teorell (2013), essas reformas falharam por causa da má caracterização teórica do problema da corrupção (principal-agente). As estratégias anticorrupção partiram da premissa de que a corrupção repousa apenas no agente, quando em última instância o próprio principal é corrupto. Os atores políticos muitas vezes falam em *accountability* e integridade, mas não estão verdadeiramente comprometidos com a detecção e a penalização do comportamento corrupto, ao passo que os cidadãos parecem perpetuar as práticas corruptas no seio social.

Se a corrupção é a regra de comportamento, espera-se que os atores do modelo do principal-agente também sejam corruptos. Nesse ambiente, as reformas institucionais e legais são obstadas, mormente pela ausência de vontade dos sujeitos para implementá-las, ou em decorrência do sufocamento das boas iniciativas pelo contexto de corrupção sistêmica. Na prática, ainda que se saibam os efeitos positivos advindos da eliminação da corrupção, não há quem queira efetivamente exercer o papel de principal. Trata-se, desse modo, de um problema de ação coletiva (PERSSON; ROTHSTEIN; TEORELL, 2013).

Diante dessa lógica, é prioritária a mudança das crenças inculcadas na sociedade para vencer a inércia provocada pelo problema de ação coletiva. Muito embora não se saiba com precisão a rota a ser percorrida, certamente a resposta não será a mera fixação de incentivos e punições. Essas constatações, apesar de pouco animadoras, oferecem um ponto de partida para este trabalho por demonstrarem a necessidade do desenvolvimento de alternativas de regulação de comportamento não limitadas ao modelo do principal-agente. Em vez disso, devem ser buscadas soluções propulsoras de mudanças na percepção dos cidadãos sobre a corrupção.

3. Políticas regulatórias baseadas empiricamente no comportamento

3.1 Breves noções sobre economia comportamental.

A economia comportamental (*behavioral economics*)⁴ é o ramo interdisciplinar da ciência dedicado ao estudo do processo de decisão humana. As primeiras pesquisas na área foram desenvolvidas na década de 50 por Simon (1955), em torno da ideia de racionalidade limitada. Entretanto, os princípios informadores foram consolidados apenas na década de 70 por Kahneman e Twersky (1974), que apontaram para a tendência humana de confiar em heurísticas e vieses cognitivos para reduzir o esforço de raciocínio e para os resultados ineficientes derivados de decisões baseadas em atalhos mentais.

A literatura especializada adota como premissa a tese segundo a qual o raciocínio

humano é conduzido por dois sistemas de pensamento: o primeiro deles é automático (sistema 1), incumbido de avaliações básicas e intuitivas; e o segundo é reflexivo e intencional (sistema 2), responsável pelas construções mentais mais elaboradas e demoradas. Com efeito, dada a impossibilidade de o cérebro processar todas as experiências pela ativação do sistema reflexivo, o sistema automático termina por orientar a maioria das decisões humanas (KAHNEMAN, 2012). Além disso, o processo de pensamento está submetido a alguns vieses cognitivos – entre eles: a inércia e a procrastinação, o enquadramento (*framing*) da informação, a influência das normas sociais e a disponibilidade.

A inércia é explicada pela negação da mudança do *status quo*, mesmo nas situações em que os benefícios acarretados por ela sejam superiores aos custos. Considerando-se esse viés, a complexidade enseja sérios efeitos negativos porque aumenta o poder da inércia. Por outro lado, a simplificação, inclusive na regulação, pode produzir efeitos de elevação do cumprimento voluntário da lei e de participação cidadã em políticas públicas. Ainda nessa perspectiva, importa o estabelecimento de regras de *default*, responsáveis por ditar o resultado na ausência de respostas afirmativas das pessoas (SUSTEIN, 2014).

Por outro lado, a procrastinação, definida como o adiamento de uma ação, é explicada pela tendência de trocar as metas de longo prazo pela gratificação imediata de atender aos impulsos (ARIELY, 2008). Para conter os efeitos negativos da procrastinação, pode ser útil a inscrição automática em programas relevantes; além disso, devem ser retiradas exigências inconvenientes, para facilitar a adesão dos cidadãos às políticas públicas (SUSTEIN, 2014).

Segundo o viés do enquadramento, a forma de apresentação da informação impacta o

⁴Sobre o tema, ver Kahneman (2012); Sunstein e Thaler (2009); Ariely (2008).

comportamento humano mais que a qualidade em si das opções. Por exemplo, a probabilidade de os sujeitos aceitarem passar por um procedimento cirúrgico é maior se for enfatizado que a taxa de sobrevivência é de 90%, em vez da taxa de mortalidade de 10%. Assim, a informação vívida e saliente usualmente tem mais efeito que dados estatísticos e abstratos (SUSTEIN, 2014).

Conforme a heurística da disponibilidade, os sujeitos tendem a fazer a avaliação da probabilidade de riscos de um acontecimento com fundamento nos exemplos mais ativos na memória humana, independentemente de a conclusão extraída a partir deles não se comprovar estatisticamente. Como resultado, os humanos tendem a adotar comportamentos negligentes por obra do descompasso entre a ação com as probabilidades reais (ALEMANNO; SIBONY, 2015).

A atuação das normas sociais é explicitada em virtude da influência exercida pela percepção do comportamento de outras pessoas no processo de decisão. Nesse sentido – em matéria de obesidade, consumo de álcool, fumo, vacinação –, a visão sobre as normas sociais pode ter impactos imediatos na conduta individual, pois as pessoas se importam com a sua reputação e seguem as crenças e os comportamentos esperados dos outros (SUSTEIN, 2014). Com base nas influências sociais, as pessoas podem ser estimuladas a cooperar umas com as outras, de modo a contribuir para solucionar os problemas de ação coletiva.

Tomando como partida as heurísticas e os vieses, a economia comportamental contraria o paradigma de racionalidade plena até então preconizado pelas noções neoclássicas econômicas, também refletidas nos conceitos legais. Na verdade, as decisões humanas não decorrem da aplicação pura do princípio da demanda e da oferta ou de uma equação de análise de custo e benefício (LOBEL; AMIR, 2008). Dada a potencial ação irracional, mesmo em situações de perfeita informação acerca das relações entre o valor e a utilidade, as decisões humanas ainda são marcadas pela suscetibilidade às falhas cognitivas.

3.2 Regulação informada no comportamento

Sunstein e Thaler (2009) fazem a contraposição entre a figura do *econos* – pessoas racionais – e a dos humanos – influenciados pelos vieses cognitivos. Várias políticas públicas e regulatórias são perfeitamente aplicáveis à primeira categoria; entretanto, passam ao largo das limitações do homem da vida real e, por essa razão, muitas vezes são inadequadas e ineficazes. Assim, as descobertas da economia comportamental podem ser vistas como oportunidade de melhorar a eficácia e a

eficiência das intervenções do Estado, notadamente pela internalização da potencial irracionalidade do público afetado.

Entre os principais esforços para incorporar as noções da economia comportamental no processo regulatório, emerge a teoria do Paternalismo Libertário:

we urge that libertarian paternalism provides a basis for both understanding and rethinking a number of areas of contemporary law, including those aspects that deal with worker welfare, consumer protection, and the family. Our emphasis is on the fact that in many domains, people lack clear, stable, or well-ordered preferences. What they choose is a product of framing effects, starting points, and default rules, leaving the very meaning of the term “preferences” unclear (SUNSTEIN; THALER, 2003, p. 2-3).⁵

O Paternalismo Libertário é caracterizado pela rejeição do sistema de regulação baseado no comando e controle, consistindo na formulação de políticas preservadoras da liberdade de escolha, embora tornem legítimo o exercício do poder de influência dos arquitetos de escolhas no comportamento das pessoas. Trata-se de um tipo de paternalismo relativamente brando e não intrusivo, porque as escolhas individuais não são bloqueadas; além disso, as intervenções nele fundadas precisam ter baixo custo e não devem restringir a esfera de liberdade individual (SUNSTEIN; THALER, 2009).

Por sua vez, o paternalismo libertário propõe a utilização de “nudges”, compreendidos neste artigo como “estímulos de comportamento”. Na definição dos autores, eles consistem em qualquer aspecto da arquitetura de escolhas capaz de alterar de maneira previsível a conduta humana, sem proibir nenhuma opção ou oferecer incentivos econômicos (SUNSTEIN; THALER, 2009). Dada à potencialidade de influenciar de maneira sistemática o processo de decisão humana, já é possível observar a utilização de estímulos de comportamento no desenho de várias políticas públicas e regulatórias de meio ambiente, poupança pública, saúde e doação de órgãos.

Essas intervenções nem sempre demandarão a presença de legislação, consistindo em mais uma forma de atuação para os governos. Contudo, mesmo não sendo consideradas como uma alternativa, elas

⁵Tradução livre: Nós sustentamos que o paternalismo libertário fornece a base para entender e repensar inúmeras áreas do direito contemporâneo, incluindo aqueles aspectos relacionados com o bem-estar do trabalhador, com a proteção ao consumidor e da família. Nossa ênfase é no fato de que, em muitos domínios, faltam às pessoas preferências claras, estáveis e bem ordenadas. O que elas escolhem é um produto dos efeitos do enquadramento, pontos de partidas e regras de *default*, estando o preciso significado preferências obscuro.

podem ser combinadas com os instrumentos usualmente já empregados pelo Direito para a sua efetividade⁶, em razão dos elevados níveis de aderência voluntária (ALEMANNO; SIBONY, 2015). Nesse sentido, é necessário explorar a relação entre o Direito e as novas ferramentas da economia comportamental.

O “nudge” é a expressão mais popularizada da economia comportamental, mas ela não transmite toda a capacidade de ação comportamental no âmbito regulatório (ALEMANNO; SIBONY, 2015). A regulação informada no comportamento (*behaviorally-informed regulation*), diversamente do Paternalismo Libertário, não é necessariamente preservadora da livre escolha e muitas vezes requer a intervenção da lei (ALEMANNO; SIBONY, 2015). No entanto, o “nudge” acaba por ser genericamente identificado por esse tipo de regulação, embora não seja o termo mais adequado para qualificá-la. Aliás, a difusão do termo “nudge” é a razão pela qual a terminologia foi empregada no título deste artigo.

A identidade normativa do “nudge” não é autoevidente porque o termo apresenta bastante fluidez, não um conceito apto para incorporação na linguagem jurídica. Essa pode ser uma razão para o fato de a academia ter dedicado pouca atenção às formas de programar as ações governamentais baseadas em estímulos de comportamento. Assim, não se avançou ao ponto de se saber se, na esfera estatal, as intervenções baseadas no comportamento devem ser incorporadas à lei ou mesmo se a mera provisão de informações ou de incentivos pode ser qualificada como um “nudge” (ALEMANNO; SIBONY, 2015).

Para Alemanno e Sibony (2015), a regulação informada pelo comportamento encontra o Direito em pelo menos duas situações: i) regulação do “nudging” privado (*counter nudging*); e ii) regulação de “nudging” público. A primeira categoria diz respeito à fixação de condições para a utilização de “nudges” pelas entidades privadas, funcionando como contramedida às estratégias de explorações contratuais. Nesse

⁶Nos Estados Unidos, foi editada a seguinte Ordem Executiva pelo presidente Barack Obama: “For policies with a regulatory component, agencies are encouraged to combine this behavioral science insights policy directive with their ongoing review of existing significant regulations to identify and reduce regulatory burdens, as appropriate and consistent with Executive Order 13563 of January 18, 2011 (Improving Regulation and Regulatory Review), and Executive Order 13610 of May 10, 2012”. Tradução livre: Para as políticas com componente regulatório, as agências são encorajadas a combinar políticas diretas baseadas nas percepções da ciência comportamental com a revisão das regulamentações existentes em curso para identificar e reduzir os encargos regulamentares, tal como apropriado e consistente com a Ordem Executiva 13563 de 18 de janeiro de 2011 (Melhoria da Regulamentação e Revisão Regulatória) e a Ordem Executiva 13610 de 10 de maio de 2012 (Identificar e Reduzir os Encargos Regulatórios). Executive Order, Section 1, Behavioral Science Insights Policy Directive, “c”. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

caso, muitas vezes é necessária a intervenção da lei. A segunda categoria, por sua vez, trata da utilização das perspectivas da economia comportamental pelas autoridades públicas, geralmente demandando legislação, regulação ou autorização, como ocorre na utilização de *default* para as políticas de doações de órgãos.

Em princípio, a regulação informada pelo comportamento foge à delimitação conceitual do Direito porque não respeita a ideia de soberania e de poder de julgo unilateral. Entretanto, muitas formas alternativas à regulação clássica têm-se consolidado⁷; todavia, elas atingem os objetivos regulatórios de forma diferente. Para Calo (2013), quando o Estado explora as heurísticas e os vieses do comportamento, ele imprime uma orientação mais branda e leve que a coerção legal, embora com um nível de aderência às vezes superior ao da lei. Essa constatação demonstra que a autoridade que sustenta essa perspectiva regulatória repousa mais em influência que em coação (ALEMANO; SPINA, 2014).

Nesse contexto, muito se discute sobre os limites de utilização do “nudge” em substituição à lei, sobretudo porque isso poderia ser feito sem observar as salvaguardas procedimentais usualmente empregadas para produzir, interpretar e fazer cumprir a legislação (CALO, 2013). Ademais, essa influência pode consistir na manipulação dos cidadãos, de maneira a afrontar a autonomia individual e a subverter a própria ideia de democracia. Por essa razão, as intervenções dessa natureza precisam estar sujeitas ao princípio da publicidade, o qual inviabiliza a seleção pelo governo de uma política ou a adoção de uma postura que não possa ser explicada publicamente (SUNSTEIN; THALER, 2009).

⁷Sobre novas formas alternativas à regulação, ver Brousseau, Marzouki e Méadel (2012).

A par dessas considerações, é possível conceituar a regulação informada no comportamento como intervenções estatais estruturadas na exploração das heurísticas e vieses da racionalidade humana, promovidas com a finalidade de orientar o comportamento dos indivíduos. Apesar de a regulação aqui tratada não reproduzir normas com força vinculante, ela é capaz de exprimir os valores perseguidos pelo Estado e deve estar submetida ao escrutínio público em razão do seu poder de influenciar o cidadão.

4. “Nudge” como alternativa para a prevenção da corrupção pública no Brasil

Embora o estudo da corrupção sob a óptica comportamental ainda seja incipiente, o Banco Mundial dedicou um relatório sobre o tema:

The title of this Report, *Mind, Society, and Behavior*, captures the idea that paying attention to how humans think (the processes of mind) and how history and context shape thinking (the influence of society) can improve the design and implementation of development policies and interventions that target human choice and action (behavior). [...] The findings also enhance the understanding of how collective behaviors – such as widespread trust or widespread corruption – develop and become entrenched in a society (WORLD BANK, 2015, p. 2)⁸.

⁸Tradução livre: O título deste estudo “*Report, Mind, Society, and Behavior*” captura a ideia de que prestar atenção em como os homens pensam (o processo da mente) e como a história e contexto moldam o pensamento (a influência da sociedade) pode ajudar a melhorar o desenho e a implementação do desenvolvimento de políticas e intervenções que miram na escolha e na ação (comportamento) [...] Esses resultados também ajudam na compreensão de como comportamentos coletivos, como a difusão de confiança ou de corrupção, são desenvolvidos e se tornam enraizados na sociedade.

Atualmente, as pesquisas relacionadas ao comportamento focam o diagnóstico da corrupção no componente da irracionalidade (ARIELY, 2012) e na influência de normas sociais descritivas (KÖBIS et al., 2015). Como denominador comum, rejeitam-se as explicações do fenômeno com base na análise de custo e benefício, pois o cálculo racional e autoconsciente de detecção e de punição parece ser uma resposta incompleta para explicar a tomada de decisão humana (LAMBSDORFF, 2012).

Ariely (2012) explica que a análise de custo e benefício é expressão do simples modelo racional de crime (*simple model of rational crime* – SMORC), que compreende três elementos: i) benefício gerado pelo o crime; ii) probabilidade de detecção; e iii) a expectativa de punição, uma vez detectado o crime. A decisão será, assim, fruto da comparação do primeiro aspecto (benefício) com os outros dois componentes (custos).

A despeito disso, as pesquisas conduzidas por Ariely (2012) apontam para um padrão curioso de comportamento: as pessoas querem ao mesmo tempo preservar a boa imagem que fazem de si mesmas e beneficiar-se da desonestidade. A existência desses dois interesses inconciliáveis acarreta uma distorção na análise de custos, pois, mesmo nas condições mais favoráveis à desonestidade (de menores custos), as pessoas trapaceiam só um pouco, fugindo da lógica de maximização de ganhos.

Tal conclusão foi amparada nos seguintes achados: i) o grau de trapaça não se eleva na razão direta do aumento do benefício financeiro; ii) o incremento das condições de controle e de fiscalização não apresenta influência significativa no nível desonestidade; e iii) as pessoas tendem a trapacear mais quando a recompensa não é diretamente obtida em dinheiro, embora possa ser economicamente

mensurável (ARIELY, 2012). Desse modo, parece haver um limite moral para a prática de atos desonestos, embora as pessoas estejam generalizadamente predispostas a cometer e a aceitar pequenas transgressões. Assim, a ciência comportamental pode operar justamente para diminuir esse limiar de tolerância.

Em razão de outras experiências conduzidas, foi descoberta a influência dos lembretes morais para melhorar as condutas corruptas. Num dos testes, foi pedido aos participantes que se recordassem dos dez mandamentos bíblicos antes de iniciar a tarefa para a qual foram chamados e, a partir de então, foi constatada a diminuição das trapaças, embora nenhum dos participantes se tenha efetivamente lembrado de todos eles. Por outro lado, verificou-se a pouca utilidade para estimular a honestidade da realização de cursos e de palestras sobre os códigos de ética, pois as pessoas necessitam de lembretes curtos precisamente antes de estarem submetidas à tentação (ARIELY, 2012).

Para demonstrar o poder dessa abordagem, é importante citar exemplo constante no Relatório “Mind, Society, and Behavior” do World Bank (2015). Na Índia, uma organização não governamental criou cédulas de “zero rúpia” (*zero rupee*), com a declaração “eu prometo não aceitar nem dar um suborno”, a fim de que as pessoas as distribuíssem quando fossem submetidas a solicitações de suborno. Numa das situações, um oficial ficou tão atordado ao receber a nota, que devolveu todo o dinheiro antes pedido para fornecer eletricidade a uma aldeia.

Outro fator psicológico da corrupção ressaltado pelos cientistas políticos e pelos economistas é a percepção sobre as normas sociais, as quais reproduzem as crenças comuns sobre o comportamento dos outros. Existem dois tipos de normas que afetam o indivíduo:

i) normas injuntivas; e ii) normas descritivas. As primeiras veiculam informações sobre a aprovação ou a desaprovação de um determinado comportamento pela maioria das pessoas, principalmente sob o ponto de vista ético. As segundas, por sua vez, referem-se a simples observações sobre como as pessoas se comportam em situações específicas, normalmente pela aferição de frequência (MONT; LEHNER; HEISKANEN, 2014).

As normas injuntivas sobre corrupção não variam muito, a depender do contexto social, uma vez que há certa convergência sobre ela ser algo antiético. Por outro lado, as crenças sobre as normas descritivas acerca da corrupção são maleáveis, especialmente nos domínios em que as pessoas não têm experiência própria com o crime. Nesse sentido, as normas descritivas auxiliam os agentes a estimarem a probabilidade de sucesso no cometimento do crime, servindo, desse modo, como um referencial no processo decisório (KÖBIS et al., 2015). Por essa razão, a manipulação delas é uma das formas mais promissoras de combater a corrupção.

É interessante notar que as normas sociais descritivas contribuem para a consolidação de um *default* de comportamento, o qual orienta as decisões e o relacionamento estabelecido entre pessoas desconhecidas. Como salienta Rothstein (2007), o *default* pode ser fixado em função da confiança como uma instituição informal, em que os cidadãos partem da premissa de que as pessoas são confiáveis para firmar seus contratos e as suas relações. Por outro lado, nos países marcados pela corrupção sistêmica, o *default* é outro, pois a vida passa a ser interpretada em termos de corrupção e quase todos os serviços públicos ou privados são prestados pela pressuposição dela. Nesse sentido, a teoria dos jogos aplica-se aqui porque as pessoas ajustam seu comportamento

antecipando mentalmente a ação dos agentes em situações semelhantes.

O poder de influência das normas sociais descritivas repousa sobremaneira no desejo de conformidade dos indivíduos aos padrões de normalidade. Como consequência fundamental, é possível perceber a razão por que sociedades inteiras ficam presas aos padrões de comportamento muitas vezes nefastos (problema de ação coletiva). Entretanto, mais uma vez é preciso tirar partido dos remédios regulatórios estruturados no comportamento.

Uma das primeiras pesquisas empíricas sobre o suborno apontou que a norma descritiva pode influenciar os níveis de comportamento corrupto. Num dos testes, quando os participantes receberam informações indicando a baixa frequência de um comportamento corrupto, o nível de corrupção diminuiu drasticamente em comparação aos experimentos realizados sob monitoramento e controle. Para os pesquisadores, os lembretes relacionados à norma descritiva podem moldar as normas anticorrupção. Assim, pequenos lembretes e alertas podem funcionar como um “*nudge*” para reduzir a corrupção – especialmente nos contextos em que as pessoas não têm experiência ou acreditam falsamente na alta proporção da corrupção (KÖBIS et al., 2015).

Diante disso, há espaço para a regulação – informada no comportamento – no tratamento da corrupção pública, notadamente acentuado pela possibilidade da utilização de lembretes morais e pela manipulação das normas sociais descritivas. A aplicação da ideia na administração pública brasileira requer, por exemplo, o maior conhecimento das situações de exposições ao risco de cometimento de corrupção, a fim de incorporar os lembretes morais adequada e tempestivamente às situações de vulnerabilidade. Além disso, a utilização de plataformas eletrônicas nos processos admi-

nistrativos pode facilitar a introdução deles antes da tomada de decisão – por exemplo, no processo licitatório.

Cabe destacar também a importância da realização de pesquisas para apurar os níveis de corrupção em órgãos específicos, pois, muitas vezes, os indivíduos superestimam os acontecimentos relacionados à sua realidade (viés da disponibilidade). Com efeito, esclarecer os servidores públicos sobre os dados concretos relativos à corrupção nos órgãos em que trabalham pode diminuir a prática criminosa em razão da pressão de conformidade à norma social.

A instituição de cadastros positivos de órgãos públicos e de empresas públicas e privadas, estabelecidos segundo critérios de integridade pública, também se apresenta como uma proposta apta a estimular um ambiente de honestidade e de confiança. Nesse caso, o principal efeito seria modificar o ponto de referência, ao conferir ênfase ao cumprimento da lei e não ao seu descumprimento. Trata-se, desse modo, da exploração dos vieses do enquadramento e da disponibilidade na busca de mudar o comportamento coletivo. Cabe registrar que o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU idealizou a criação de um cadastro positivo de empresas no ano de 2010, mas ainda não houve a implantação da medida⁹.

A ciência comportamental aponta que as pessoas querem sentir orgulho de si mesmas, e isso não difere com relação ao trabalho. Uma medida para prevenir a corrupção pode consistir na aplicação de políticas exploratórias do sentimento de engajamento e de ética profissional. Cabe aqui a observação de que essas intervenções devem ser centradas num diagnóstico particularizado quanto às situações impeditivas da construção de um “ethos” profissional. Além disso, a utilização de códigos de ética tende a não ser efetiva caso eles se limitem a resumir normas abstratas, complexas e sem conexão com o cotidiano do servidor público.

Igualmente, a utilização de “nudges” pode somar-se às providências já tradicionalmente postas na legislação. Em geral, as propostas de prevenção da corrupção são sumarizadas na diminuição da discricionariedade administrativa, no reforço da fiscalização, na instituição de práticas de transparência e no fortalecimento dos órgãos de monitoramento e controle. No entanto, para que sejam mais eficazes, essas medidas precisam incorporar a noção de racionalidade limitada e o componente psicológico dos agentes públicos e dos cidadãos.

⁹ Ver ata da 12ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e de combate à corrupção. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-12a-reuniao-mai-2010.pdf/view>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

Nessa abordagem interconectada, a simplificação no âmbito da administração pública pode ser o primeiro passo para melhorar o funcionamento dessas medidas anticorrupção. A complexidade dos processos, dos procedimentos, da estruturação dos órgãos e das entidades compromete o sucesso das intervenções estatais, seja em razão do fator da inércia que acomete os administradores e os administrados, seja pela sua propensão de estimular a indiferença, a procrastinação e a confusão. Assim, a pauta de simplificação pode ao mesmo tempo estimular o atingimento dos objetivos regulatórios e elevar o grau de cumprimento voluntário das determinações legais.

Além disso, a promoção da transparência pública como política pública é campo fértil para assimilação dos princípios das ciências comportamentais. Atualmente, por força da Lei Complementar nº 131/2009, é assegurada a transparência da gestão fiscal mediante a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, das informações sobre execução orçamentária e financeira (inciso II do § 1º do art. 48 da Lei nº 101/2000) (BRASIL, 2009). O legislador objetivou promover a cultura de fiscalização cidadã da aplicação dos recursos públicos.

No âmbito federal, o Portal da Transparência¹⁰ é o principal veículo para alimentar os dados sobre as transferências de recursos, os gastos diretos do governo federal, as receitas, os convênios, o cadastro de empresas inidôneas e suspensas (CEIS) e os servidores. Embora esteja disponível um manual sobre a utilização do sistema, é preciso ter conhecimento prévio sobre as informações disponibilizadas para a sua devida manipulação. Além disso, são atendidas de forma satisfatória apenas as necessidades dos especialistas; ao passo que se exige grande esforço e aprendizado inicial dos leigos (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2014).

Ou seja, sem embargo da amplitude das informações divulgadas no Portal da Transparência, a disponibilização é feita sem levar em conta a complexidade e grau de abstração para o cidadão comum. Cumpre notar que a adoção de linguagem simples e compreensível (linguagem cidadã) na relação entre o governo federal e o cidadão é obrigatória, nos termos dos Decretos nºs 6.932/2009 e 7.724/2012 (BRASIL, 2009, 2012); entretanto, a maior dificuldade consiste na efetiva implementação da diretriz.

Sob a óptica comportamental, as políticas de estímulo à transparência no Brasil podem ser melhoradas pela implantação de um desenho baseado na utilidade da informação apresentada ao cidadão, de forma inequivocamente relacionada às suas experiências concretas. Para ilustrar: a divulgação dos dados poderia estar menos vinculada à lingua-

¹⁰Ver o site do Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

gem orçamentária e mais voltada à indicação da despesa pública de um modo mais localizado, indicando-se, nos aplicativos e sistemas desenvolvidos, a cidade, o bairro, a comunidade, a rua, a escola, o hospital – tudo de maneira mais intuitiva e evidente. Assim, não se pode olvidar que a veiculação de informações vívidas e salientes é uma das principais medidas para, ao mesmo tempo, superar a inércia do cidadão e o viés do *status quo*, e estimular a capacidade da sociedade civil de pressionar a mudança de comportamento na administração pública.

Nesse contexto, as soluções regulatórias informadas pelo comportamento apresentam o potencial de revolucionar a crença dos servidores públicos e dos cidadãos quanto à corrupção, e talvez sejam o ponto de partida para combater o problema de ação coletiva que refreia as reformas anticorrupção. Porém, é preciso notar que esse é um espaço ainda pouco explorado pelo Direito e que poderia ser mais bem utilizado para promover a eficácia e a efetividade das políticas públicas e regulatórias em matéria de corrupção.

No entanto, para que ferramentas regulatórias baseadas na abordagem comportamental possam ser introduzidas no Brasil e adaptadas do ponto de vista normativo, é preciso desenvolver mais pesquisas sobre o tema, principalmente porque elas não podem estar descasadas de estudos empíricos feitos de modo particularizado em relação à realidade a ser alterada. O papel deste artigo é justamente chamar a atenção da comunidade científica para que a regulação informada pelo comportamento possa ser mais bem estudada e debatida, não só pelos operadores do Direito, mas também pelos economistas, cientistas políticos e sociais.

Conclusão

Com o propósito de desenvolver um novo viés regulatório de combate à corrupção pública no Brasil, buscou-se neste artigo a delimitação do conceito de corrupção. No primeiro tópico, ela foi conceituada como o abuso dos poderes confiados a um agente para a obtenção de ganhos privados, os quais podem ser materiais ou imateriais. Mais especificamente, entendeu-se que a corrupção pública está configurada quando é cometida contra administração pública pelo particular ou pelo agente no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública.

No segundo tópico, após o exame das principais convenções internacionais sobre o tema e do tratamento jurídico conferido à corrupção pública pelo Brasil, concluiu-se que as soluções tradicionais ainda repousam em propostas de alteração da legislação penal e no endurecimento de punições civis e administrativas. Porém, destacou-se a pou-

ca efetividade de tais reformas anticorrupção, de modo a evidenciar o hiato entre as prescrições legais e a prática social. Segundo este artigo, as propostas regulatórias falharam em razão da má caracterização teórica do problema da corrupção (principal-agente), pois, nos países onde ela é a regra, as mudanças são refreadas pelo problema de ação coletiva, não havendo quem queira exercer o papel de principal. Assim, esse diagnóstico aponta que a prevenção da corrupção deve ter partida na adoção de políticas públicas e regulatórias propulsoras de mudança das crenças dos cidadãos sobre a corrupção.

No terceiro tópico abordou-se a regulação informada no comportamento como um caminho para melhorar a conduta individual e coletiva dos cidadãos de forma mais efetiva, com a utilização de “nudges” ou de estímulos ao comportamento pelo Estado. Segundo o conceito apresentado, a regulação informada no comportamento consiste em intervenções estatais estruturadas na exploração das heurísticas e dos vieses da racionalidade humana, promovidas com a finalidade de orientar o comportamento dos indivíduos. Advertiu-se que, apesar de a regulação ora especificada não reproduzir normas com força vinculante, ela é capaz de exprimir os valores perseguidos pelo Estado e deve estar submetida ao escrutínio público em razão do seu poder de influenciar o cidadão.

No quarto tópico, destacou-se a necessidade de o regulador levar em consideração o componente da irracionalidade humana e psicológico na modulação das normas acerca da corrupção. Concluiu-se pela viabilidade de incorporação de “nudges” no tratamento da corrupção pública, mediante a utilização de lembretes morais associados aos processos administrativos decisórios e pela manipulação das normas sociais descritivas. Também se destacou a possibilidade da utilização das ferramentas da regulação informada no comportamento pela interconexão delas com as providências já tradicionalmente postas na legislação. Chamou-se atenção para a necessidade de se desenvolverem mais pesquisas sobre o tema, principalmente porque as propostas apresentadas no artigo não podem estar descasadas de estudos empíricos.

Sobre a autora

Natalia Lacerda Macedo Costa é graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil; vinculada, na condição de aluna especial, ao programa de mestrado do Centro de Estudos de Brasília, Brasília, DF, Brasil; procuradora federal, com atuação na Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: natalialacer@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹¹

“NUDGE” APPROACH TO ADMINISTRATIVE CORRUPTION PREVENTION IN BRAZIL

ABSTRACT: This paper is intended to develop a new approach to the administrative corruption prevention in Brazil. It follows from the behavioral economics’ assumptions that human behavior is potentially irrational and that their decision making process is influenced by heuristics and biases. In order to analyze the real contribution of the “nudges” theory to regulatory policy in the matter of anti-public corruption, the existing knowledge is explored. The adoption of behavioral informed regulation is a viable path to improve individual or collective actions, mainly by the use of descriptive social norms and moral reminders. Besides that, other solutions are proposed by replacing the current legal framework based on principal-agent model with nudges or adapting it to the behavioral sciences’ principles.

KEYWORDS: PUBLIC CORRUPTION. BEHAVIORAL ECONOMICS. NUDGES. BEHAVIORAL INFORMED REGULATION.

Como citar este artigo

(ABNT)

COSTA, Natalia Lacerda Macedo. “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 214, p. 91-111, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p91>.

(APA)

Costa, N. L. M. (2017). “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(214), 91-111. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p91

Referências

ALEMANNI, Alberto; SIBONY, Anne-Lise. The emergence of behavioural policy-making: a european perspective. *HEC Paris Research Paper*, n. 1084, p. 1-25, 2015. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2562322>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

ALEMANNI, Alberto; SPINA, Alessandro. Nudging legally: on the checks and balances of behavioral regulation. *International Journal of Constitutional Law*, New York, v. 12, n. 2, p. 429-456, 2014. Disponível em: <<https://academic.oup.com/icon/article/12/2/429/710410/Nudging-legally-On-the-checks-and-balances-of>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

ARIELY, Dan. *Previsivelmente irracional: as forças ocultas que formam as nossas decisões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____. *The (honest) truth about dishonesty: how we lie to everyone – especially ourselves*. London: Harper Collins, 2012.

¹¹ Sem revisão do editor.

BOHEM, Frédéric. Regulatory capture revisited: lessons from economics of corruption. *Internet Center of Corruption Research Contribution*, n. 22, p. 1-29, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.icgg.org/downloads/Boehm%20-%20Regulatory%20Capture%20Revisited.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm#art361>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. Senado Federal. Decreto legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002. *Diário Oficial da União*, 26 jun. 2002a. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=26/06/2002>>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002b. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. *Diário Oficial da União*, 8 out. 2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002. *Diário Oficial da União*, 12 jun. 2002c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10467.htm>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, 1 fev. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 5 maio 2017.

_____. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 12 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>. Acesso em: 31 maio 2017.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial da União – Edição Extra*, 16 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 31 maio 2017.

_____. Lei nº 12.846, de 1 agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2 ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm>. Acesso em: 5 maio 2017.

BROUSSEAU, Eric; MARZOUKI, Meryem; MÉADEL, Cécile. *Governance, regulation and powers on the Internet*. Paris: Cambridge University Press, 2012.

CALO, Ryan. Code, nudge, or notice?. *Iowa Law Review*, v. 99, n. 2, p. 773-802, 2013. Disponível em: <<https://ilr.law.uiowa.edu/assets/Uploads/ILR-99-2-Calo.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2017.

CRAGG, Wesley; WOOF, William. Legislating against corruption in international markets: the story of the US Foreign Corrupt Practices Act. In: JAIN, Arvind K. (Ed.). *The political economy of corruption*. London: Routledge, 2001. p. 180-213.

FURTADO, Lucas Rocha. *Raízes da corrupção: estudos de casos e lições para o futuro*. 2012. 498 f. Tesis (Doctoral) – Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2012. Disponível em: <http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121413/1/DDP_RochaFurtadoLucas_Tesis.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (Ed.). *Political corruption: concepts and contexts*. London: Transaction Publishers, 2001.

HERNANDES, Pedro Petronillio. Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção. In: *PREVENÇÃO e combate à corrupção no Brasil: 6º concurso de monografias: trabalhos premiados*. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/6-concurso-monografias-2011.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2017.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, Daniel; TWERSKY, Amos. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science, New Series*, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974. Disponível em: <http://psiexp.ss.uci.edu/research/teaching/Tversky_Kahneman_1974.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

KÖBIS, Nils C. et al. "Who doesn't?": the impact of descriptive norms on corruption. *Plos One*, [São Francisco], 29 jun. 2015. Disponível em: <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0131830>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Behavioral and experimental economics as a guidance to anticorruption. *New Advances in Experimental Research on Corruption Research in Experimental Economics*, v. 15, p. 279-299, 2012. Disponível em: <http://www.icgg.org/literature/Lambsdorff_2012_Behavioral_Economics_Inspires_Anticorruption.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2016.

LOBEL, Orly; AMIR, On. Stumble, predict, nudge: how behavioral economics informs law and policy. *Columbia Law Review*, v. 108, n. 8, p. 2098-2137, dez. 2008. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1327077>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

MISHRA, Ajit. Corruption, hierarchies and bureaucratic structure. In: ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed.). *Internacional handbook on the economics of corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006. p. 189-215.

MONT, Oksana; LEHNER, Matthias; HEISKANEN, Eva. *Nudging: a tool for sustainable behavior?*. Stockholm: Swedish Environmental Protection Agency, 2014. Disponível em: <<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6643-7.pdf?pid=14232>>. Acesso em: 5 maio 2017.

PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Why anticorruption reforms fail: systemic corruption as a collective action problem. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, v. 26, n. 3, p. 449-471, jul. 2013.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: a study in political economy*. London: Academic Press, 1978.

ROTHSTEIN, Boo. Anti-Corruption: a Big-Bang theory. *QoG Institute*, n. 3, maio 2007. Não paginado. Disponível em: <http://www.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350652_2007_3_rothstein.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 69, n. 1, p. 99-118, fev. 1955. Disponível em: <<http://www.math.mcgill.ca/vetta/CS764.dir/bounded.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2017.

SUNSTEIN, Cass R. Nudges.gov: behavioral economics and regulation. In: ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron (Ed.). *Oxford handbook of behavioral economics and the law*. [New York]: Oxford University Press, 2013. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2220022>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H. Libertarian paternalism is not an oxymoron. *University of Chicago Law Review*, v. 70, n. 4, p. 1159-1202, 2003.

Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=405940>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

_____. *Nudge: o empurrão para a escolha certa: aprimore suas decisões sobre saúde, riqueza e felicidade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

WORLD BANK. *World development report 2015: mind, society, and behavior*. Washington, DC: World Bank, 2015.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Pesquisa de avaliação do portal da transparência do Governo Federal*. Brasília: UNB, 2014. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Boletim/Especial_Pesquisa-de-Avaliacao2014.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2017.