

O futuro do governo: uma revisão de *Simpler* de CASS R. SUNSTEIN

VEYZON CAMPOS MUNIZ

Doutorando junto ao Programa de Doutorado em Direito Público - Estado Social, Constituição e Pobreza do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra (Portugal). Mestre em Direito, com voto de distinção e louvor, e bacharel laureado em Ciências Jurídicas e Sociais, pela PUCRS. Especialista em Direito Tributário pela UNIP e em Direito Público pela UCS/ESMAFE-RS. Pesquisador-líder do GTAX Grupo de Pesquisas Avançadas em Direito Tributário da PUCRS/CNPq..

SUNSTEIN, Cass R. *Simpler: the future of government*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 2013.

I - CASS R. SUNSTEIN é Professor na Universidade de Harvard, onde é responsável pelo Programa de Economia Comportamental e Políticas Públicas na Escola de Direito. Atuando nas áreas de direito constitucional, direito administrativo e economia aplicada, ele é autor de diversas obras de grande vendagem e notável expressão acadêmico-científica, tais como: *The Partial Constitution* (1993), *Republic.com* (2001), *Risk and Reason* (2002), *The Second Bill of Rights* (2004) e *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness* (com Richard H. Thaler, 2008).

SUNSTEIN, entre os anos de 2009 e 2012, foi diretor do *Office of Information and Regulatory Affairs - OIRA*, o Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios da Casa Branca, experiência que deu origem a *Simpler: The Future of Government* (2013). Nesse livro, ele compartilha as lições decorrentes do período em que esteve a serviço da gestão de Barack Obama, conduzindo e avaliando políticas públicas implementadas pelo governo norte-americano.

II - A obra recensionada tem por escopo delinear que o futuro de um governo corresponde a sua capacidade de tornar suas escolhas públicas mais simples. O autor é propositivo ao afirmar que os governantes devem “fazer as coisas mais simples”. Nessa linha, aduz que gestores públicos precisam aperfeiçoar suas decisões, práticas e escolhas, sob o signo da eliminação da “complexidade desnecessária”. A tese central de *Simpler* pode, assim, ser sintetizada na máxima “a simplicidade é amigável, a complexidade não”.

Desde sua exposição introdutória, SUNSTEIN retoma as ideias de *nudge* e *arquitetura de decisões* (explicitadas em suas obras anteriores)¹ para, assim, demonstrar quais foram as políticas que ele auxiliou a colocar em prática junto à administração Obama. Destacam-se então: esforços criativos para facilitar a escolha das pessoas, permitindo-lhes o acesso à universidade, a poupança para a aposentadoria, o recebimento de uma boa alimentação na escola e a obtenção de cobertura de saúde; dever de informação e publicidade, concebida para a proteção de estudantes, consumidores e investidores, garantindo-lhes segurança nas relações; ênfase na liberdade de escolha, promovendo uma regulação que maximizasse a liberdade; formas de colaboração público-privada destinadas a reduzir danos causados pelo tabaco, por distrações ao volante e pela obesidade; atenção especial na análise de custos e benefícios, sublinhando que os benefícios devem justificar os custos; ênfase na importância da dignidade humana, sobretudo, para reduzir o nível de violações em prisão e proibir a discriminação em razão de deficiência e orientação sexual; análise retrospectiva das normas existentes com vista a eliminar ou racionalizar centenas de obrigações atualmente desnecessárias; e esforços feitos para promover a cooperação internacional em matéria de regulação, eliminando divergências desnecessárias sobre as obrigações transfronteiriças.

No que se refere, especificamente, ao âmbito regulatório, propõe-se a valoração crítica do que funcionou (e o que não funcionou) nas tomadas de decisão passadas. Nesse sentido, indicam-se dois aspectos a ser observados: a análise cuidadosa de custos e benefícios dos atos regulatórios e o constante exame das normas em vigor. Defende-se que as políticas públicas sejam realizadas sob um novo enfoque, isto é, que o “trabalho” do governo corresponda à geração de automatismos com fulcro na simplicidade. Desse modo, produtos e serviços públicos passam a ser identificados de modo natural e intuitivo pelos cidadãos-destinatários.

O fundamento da tese de SUNSTEIN é a redução dos custos inerentes a uma atividade regulatória excessiva. A simplicidade, nesses termos, seria efetiva a partir da utilização eficiente da discricionariedade e da adoção de regras claras. A obra defende veementemente que para os usuários das políticas públicas, os atos regulatórios devem ser simples e intuitivamente fáceis de ser internalizados. Logo, no futuro, almejado pelo autor, o governo,

¹ A saber, o primeiro conceito se refere aos impulsos e vieses que afetam a liberdade de escolha das pessoas e, por esse motivo, têm a capacidade de torna-las mais saudáveis, mais ricas e mais felizes. E o segundo, ao seu turno, corresponde ao ambiente social no qual as decisões são tomadas e as escolhas são feitas.

independentemente do seu tamanho, deverá ser muito mais simples na condução de sua atividade normativa.

III - No primeiro capítulo da obra, o autor questiona se a regulação é algo se deva evitar, indicando que não pode a regulação obstaculizar o crescimento econômico e a criação de emprego, sob pena de tornar-se prejudicial. O que vem, no segundo capítulo, ao encontro da explicitação do sistema dual (automático/reflexivo) pela qual o ser humano procede em suas escolhas habituais, possibilitando o juízo crítico acerca da pertinência de atos regulatórios e políticas públicas. Entretanto, no terceiro capítulo, registra que a diversidade de juízos privados acerca da aplicação de certas políticas é irrelevante para sua implementação. A escolha pública deve orientada de modo eficaz. Em termos de regulação, a informação é um mecanismo de regulação barato que pode ter um grande impacto na integração entre o que o governo e os governados esperam acerca em matéria de bem estar, como se nota no quarto capítulo. Assim, no quinto capítulo, indica-se que o Estado deve garantir, na medida do possível, que os cidadãos desenvolvam o sistema mental automático de modo rápido e fácil, no sentido de tomarem decisões privadas melhores.

Trazendo como exemplos medidas de visibilidade sobre a nocividade de certos produtos e serviços (tais como: identificação e advertências em cigarros, impostos sobre o álcool, campanha contra a obesidade infantil), no sexto capítulo da obra, o autor é pragmático ao pontuar que se o objetivo de uma ação é salvar vidas ou economizar dinheiro, a melhor opção é o estabelecimento da parceria público-privada focada em diretrizes concretas, com a minimização ou mesmo a exclusão da regulação. A regulação analítica, abordada nos capítulos seguintes (sétimo e oitavo), é justamente o tipo de escolha pública que SUNSTEIN defende que seja obsoleta. Para se regular uma determinada matéria, nesse sentido, não importaria predisposições e intuições de reguladores ou do próprio setor regulado. A regulação, assim, dependeria essencialmente da análise de custos e benefícios, balizada na simetria de informações e na ciência retrospectiva de normas e ações estatais.

Cumprir referir que SUNSTEIN, antes de dirigir a OIRA, já defendia um controle político das agências reguladoras, a partir da atuação complementar e simultânea dos três poderes sobre

elas, sem suprimir, contudo, a sua flexibilidade, especialização e autonomia.² Em sua experiência junto ao Executivo norte-americano, o autor promoveu um processo de simplificação de rotinas dessas agências, incluindo, o uso de linguagem mais simples, a redução na burocracia, a adoção de resumos legíveis de regras complexas, e a eliminação de exigências injustificadas. De fato, ele consolidou sua crítica ao que denomina, no penúltimo capítulo da obra, paternalismo estatal, advogando pela ideia de que o Estado não pode cometer erros emocionais em suas previsões e ações. Tal doutrina ensejaria impacto negativo sobre o bem-estar dos cidadãos, de sua autonomia pessoal, e também sobre o mercado e a livre concorrência.

Simpler encerra sua reflexão com uma proposta de simplificação da *arquitetura de decisões*. Afirmando que o setor público deve observar as experiências bem sucedidas de simplificação de processos do setor privado, grifa-se que: *Uma boa regulação opera em conjunto com as normas sociais ajudando a salvar vidas e economizar dinheiro, gerando maior cumprimento das leis. Às vezes isso acontece sem qualquer regulação. A parceria público-privada, graças à criatividade do setor privado, pode ser a melhor e mais simples abordagem. [...] Se queremos melhorar em relação à obesidade ou a distrações ao volante [ou qualquer outra demanda social] isso ocorrerá graças a boas normas, uma arquitetura de decisão inteligente e a colaboração público-privada.*³

Em epílogo, o autor sintetiza as seguintes lições: a) a análise de custos e benefícios, mesmo não sendo simples por si só, possibilita um processo de simplificação, sobremaneira, pelo fato dos *nudges* oferecerem grandes benefícios à tomada de decisão, sem impor custos elevados; b) o serviço e os servidores públicos, sobretudo, aqueles que redigem as normas, devem se orientar pelo sistema mental reflexivo e reduzir a pressão do sistema automático dos cidadãos; e c) uma maior simplificação das normas favorece o entendimento da população acerca da informação prestada pela autoridade pública, estabelecendo-se um devido processo regulador. Por conseguinte, finaliza aduzindo que aqueles que têm o privilégio de servir o povo norte-americano deveriam prestar muita atenção sobre aqueles que têm privilégio de servir.

² Como se depreende de: SUNSTEIN, Cass R. - Constitucionalismo após o New Deal. In: STIGLER, G. J. (coord.) - Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano. São Paulo: 34, 2004, p. 131-242.

³ Tradução nossa. SUNSTEIN, Cass R. - *Simpler: The Future of Governmet*. Nova York: Simon & Schuster, 213, p. 222.

SUNSTEIN, em derradeiro, apresenta, como apêndice à obra, a Ordem Executiva nº 13563, de 18 de janeiro de 2011, pelo qual o governo de Barack Obama sistematizou princípios à ordem regulatória. A proteção à saúde pública, ao bem-estar, à segurança e ao meio ambiente, a promoção do crescimento econômico, da inovação, da competitividade e a criação de empregos são alçados a objetivos da atividade regulatória, deve ser baseada no melhor conhecimento científico disponível, permitir a participação popular e dialogar com agentes privados. Afirma-se, nesse sentido, a busca pela previsibilidade e a redução de incertezas, reconhecendo a dificuldade, mas também a necessidade de se determinar custos e benefícios nas relações regulatórias.

IV - O modelo de Administração Pública defendido em *Simpler* contribui indubitavelmente para a afirmação do cidadão como destinatário essencial de políticas públicas, apresentando, de modo contundente, a noção de simplicidade enquanto redução de custos e aumento de qualidade. Ao fazer isto, com o auxílio das “cutucadas”, que buscam melhorar as escolhas individuais, SUNSTEIN justifica, com veemência, por que e em que medida a sua passagem pela OIRA foi relevante para a efetividade de uma regulação mais inteligente nos Estados Unidos.

Filiando-se ao modelo proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁴, a defesa de uma necessária análise de impacto regulatório é apresentada como instrumento fundamental para mensurar benefícios, custos e efeitos prováveis de uma regulação específica, sendo assim, um instrumento analítico indispensável à arquitetura de escolhas do gestor público. SUNSTEIN, sem dúvidas, agrega a sua densa bibliografia, um viés diferenciado pelo qual sua experiência prática indica novas perspectivas para a Administração Pública e sua atividade normativa.

Recebido em: 06-07-2015 / Aprovado em: 16-11-2015

⁴ OCDE - *Building an institutional framework for regulatory impact analysis*. Paris, 2008, p. 14.