

1985

TEXTO PARA DISCUSSÃO

MECANISMOS PARA PROBLEMAS DE AÇÃO COLETIVA

Valdir Melo



1985

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, julho de 2014

MECANISMOS PARA PROBLEMAS DE AÇÃO COLETIVA*

Valdir Melo**

* Como de outras vezes, Maurício Saboya ofereceu comentários detalhados, cuidadosamente refletidos e instigantes. Félix Lopez trouxe a perspectiva valiosa de sua formação e questionou pontos vitais. Ambos foram inspiradores e ofereceram sugestões em abundância, ultrapassando os limites deste texto aproveitar todas. O texto melhorou com o auxílio dos colegas, e o autor agradece. No entanto, eles não respondem por possíveis falhas de como o autor pode tê-los interpretado, nem pelos juízos ou enunciados formulados pelo autor.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H41, Z13, Z18

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 PROCEDIMENTOS PARA BUSCAR SOLUÇÕES 8

3 ALGUMAS FORMAS DE ATUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS..... 20

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 50

REFERÊNCIAS 51

SINOPSE

Problemas de ação coletiva estão na raiz de várias políticas públicas e, como se constata neste texto, há muitos mecanismos e instrumentos utilizáveis na solução daqueles problemas. Embora três grupos de mecanismos e instrumentos tenham sido pouco realçados nas discussões comuns de políticas públicas, eles podem dar uma contribuição importante: influência sobre traços culturais (*marketing* social ou *marketing* de setor público), suporte da moralidade e arranjo físico do espaço público (*design*). Sugere-se aqui que sejam empregados mais extensamente e com melhores fundamentos.

Palavras-chave: ação coletiva; *marketing* social; *marketing* de setor público; moralidade; *design*.

ABSTRACT

Problems of collective action are at the roots of several public policies and, as shown in this text, there are many mechanisms and tools to be used in order to solve those problems. Although three groups of mechanisms and tools have not been stressed in the usual debates of public policy, they make an important contribution: influence on cultural traits (social marketing or public sector marketing), support to morality, and physical configuration of public spaces (design). It is suggested here that they be employed more extensively and with better foundations.

Keywords: collective action; social marketing; public sector marketing; morality; design.

1 INTRODUÇÃO

Em um trabalho exploratório, abordaram-se os problemas de carência de ação coletiva como elementos de uma perspectiva das políticas públicas. Sendo parte dele, este texto aponta vários mecanismos comportamentais e sociais que dão impulso à ação coletiva ou que a sustentam. Eles associam-se a alguns instrumentos a que se pode recorrer para construir, estimular ou modificar ações coletivas em situações pertinentes àquelas políticas.

Neste texto, constata-se uma abundância de tais mecanismos e instrumentos. Ademais, sugere-se o emprego de certos instrumentos que têm sido pouco realçados nas discussões mais comuns de políticas públicas, além de aprofundarem-se as justificações de seu uso. Tendo em vista tal abundância, o texto limita sua escolha de propostas a aspectos de: influenciar valores sociais, crenças sociais e costumes; dar apoio à preservação da moralidade e ao desenvolvimento moral dos cidadãos; e aprimorar a configuração física do espaço público urbano de modo a fazê-lo um espaço voltado para as pessoas. As aplicações abrangem uma faixa variada, indo de saúde pública, pessoas com deficiências, desenvolvimento do país e desafio ambiental a segurança na vida urbana e à questão do iminente colapso da mobilidade urbana. As propostas são feitas no espírito de sugestões a se considerarem dentro de cada debate específico, onde quer que ocorra estudo especializado desses temas individuais.

Duas considerações preliminares ajudam a esclarecer o propósito deste trabalho.

Em primeiro lugar, a literatura que emprega teoria dos jogos menciona um interessante problema analítico: a partir dos pressupostos usuais do jogo do dilema de prisioneiros, formular um jogo que explique a ocorrência ou o surgimento de cooperação entre os agentes. Ou seja, aproximadamente dentro das condições desse jogo, obter um resultado diferente do que se obtém tradicionalmente. O desafio maior é que o analista não deve supor que já exista disponível alguma instituição, norma ou dispositivo semelhante, do qual os agentes possam lançar mão. Pelo que parece, seria um jogo que daria elementos para explicar o próprio surgimento de ações coletivas na existência da humanidade.

Uma tentativa de solução bastante celebrada, embora de sucesso apenas parcial, foi simulada no famoso torneio de aplicativos de computador promovido por Robert Axelrod (1984). Os aplicativos interagiram empregando diferentes estratégias,

representando agentes em uma trajetória evolucionária de uma situação-problema semelhante à do dilema dos prisioneiros. O ganhador do torneio utilizou um aplicativo com uma estratégia que se mostrou indutora de cooperação, chamada estratégia olho-por-olho (*tit-for-tat*).

Todavia, o propósito deste trabalho não é resolver aquele problema analítico. No escopo deste trabalho, mais modestamente, está a questão de quais instrumentos se tem para buscar a superação da carência de ação coletiva em certas situações problemáticas reais.

Em segundo lugar, os instrumentos mencionados neste texto dificilmente serão vistos como novidades. Todavia, este trabalho chama a atenção para fundamentos de sua utilização, busca realçar sua importância, bem como encorajar seu uso de maneira mais intensiva e em outros âmbitos, em possibilidades pouco exploradas de atuação de políticas públicas.

Fora esta introdução, o texto tem três seções. A seção 2 expõe os procedimentos adotados na busca de soluções para problemas de ação coletiva. Na seção 3 sugere-se o emprego de alguns dos instrumentos e mecanismos identificados na seção anterior a formas de atuação em políticas públicas. Finda-se na seção 4 com algumas considerações.

2 PROCEDIMENTOS PARA BUSCAR SOLUÇÕES

Na busca de soluções para problemas de ação coletiva conexos aos âmbitos de atuação de políticas públicas, adotaram-se neste trabalho quatro procedimentos. Os dois primeiros são procedimentos heurísticos: primeiro, explorar a superação do pressuposto de autointeresse nos jogos básicos da teoria dos jogos; segundo, mais amplamente, explorar o caminho de divergir dos pressupostos. O terceiro procedimento é levantar sugestões da obra proeminente de Mancur Olson. O quarto procedimento é coletar sugestões presentes na literatura de teoria dos jogos e citar outras que lhes são análogas. Como se verá, às vezes essas maneiras de buscar soluções levam às mesmas sugestões por meio de ângulos distintos de abordagem.

2.1 Explorando o pressuposto de autointeresse

Nas contendas filosóficas em ciências sociais, sobressai a controvérsia sobre o pressuposto de autointeresse adotado em economia e na teoria dos jogos. Para retirar lições dessa controvérsia, esta seção tece algumas considerações metodológicas e, em seguida, apela para uma visão da experiência humana – visão provavelmente razoável para muitos leitores deste texto.

2.1.1 Considerações metodológicas

O pressuposto de autointeresse é às vezes interpretado como o princípio da motivação humana em geral, de modo que a teoria do consumidor, a despeito de seu nome de âmbito modesto, seria uma grande teoria do comportamento do ser humano. Nessa controvérsia, os oponentes insistem que todas as teorias e modelos que empregam aquele pressuposto deveriam ser repudiados e enterrados, porque o pressuposto é obviamente falso. Compreensivelmente, a rejeição ao pressuposto é mais veemente quando se identifica autointeresse com egoísmo.

Alguns, como McDonough (2000, p. 125, 126), pensam que autointeresse significa para o economista interesse econômico estreito, preocupação com a própria carteira de dinheiro. Estão enganados; não é este o significado correto. Interesse monetário ou econômico do indivíduo é apenas um tipo particular e estreito de autointeresse.

Quando os condôminos em assembleia se preocupam exclusivamente com estados de coisas do seu condomínio, mas não dos condomínios vizinhos ou do bairro; quando um comerciante se preocupa com o bem-estar de seus clientes, mas não com aquele dos clientes de comerciantes concorrentes; quando um sacerdote se preocupa somente com os fiéis da paróquia e não com os fiéis das outras paróquias; quando um servidor público se preocupa com as condições de trabalho de seu órgão, mas não com aquelas de outros órgãos; quando um político se preocupa com obter vitórias para seu partido, mas não para os outros; condôminos, comerciante, sacerdote, servidor público e político estão sendo movidos por autointeresse no sentido empregado na teoria dos jogos.

Ademais, em economia e na teoria dos jogos, autointeresse é algo mais amplo que egoísmo. Egoísmo é apenas um tipo particular e estreito de autointeresse. Vários economistas eminentes asseveram que as pessoas não são sempre nem inteiramente egoístas,

como Anthony Downs (1957, p. 27) e John Harsanyi (1982, p. 47). Assim ensina David Friedman: “Os economistas supõem que as pessoas têm seus próprios objetivos (...) mas (...) não há razão por que os objetivos devam ser egoístas; os economistas podem supor, e de fato fazem-no, que uma das coisas que as pessoas valorizam é o bem-estar de outras pessoas” (Friedman, 1990, p. 598).

Há uma longa tradição em economia de que autointeresse nem sempre é egoísmo (Margolis, 1982, p. 7, 11); tradição, aliás, que vem de Adam Smith. Como Downs exemplifica em sua obra-prima, o que um indivíduo busca conseguir pode ser, por exemplo, um estado de contemplação mística de Deus (Downs, 1957, p. 5).

Quanto à interpretação do autointeresse como princípio geral da motivação humana, é fato que muitos economistas adotam-na. Não é de surpreender, tendo-se em vista a influência limitante de dois fatores profissionais. Primeiro, os economistas vivem seu dia a dia lidando com fenômenos econômicos nas sociedades modernas, onde o autointeresse se expressa tão comumente e com tanta saliência. Segundo, a formação dos economistas é notavelmente deficiente de conhecimento das outras ciências sociais. Lamentavelmente, existe entre aqueles profissionais até mesmo um certo preconceito paroquial de que essas ciências quase nada teriam de importante a contribuir sobre os fenômenos humanos.

Todavia, aquela interpretação do autointeresse não é necessária. As únicas alternativas não são manter o pressuposto de autointeresse ou repudiá-lo, porque a metodologia da ciência oferece outros recursos de atribuição de significado a proposições pertencentes a teorias. Por meio de tais recursos, é possível fazer uma interpretação mais modesta que abre espaço para a convivência teórica do autointeresse com outras motivações abordadas com maior foco nas demais ciências sociais. Vejam-se dois exemplos-modelos na metodologia das ciências naturais.

Uma lei fundamental de genética populacional é a lei de Hardy-Weinberg; ela afirma que, na evolução temporal de uma população muito grande de seres vivos, as razões entre diferentes genes se mantêm (Ruse, 1982, p. 77). Para deduzir-se teoricamente a lei, fazem-se as hipóteses de que não ocorrem mutações na população e de que forças de seleção natural não atuam sobre ela. Ora, o fato é que todas as populações de seres vivos estão sujeitas à ocorrência de mutações e de forças de seleção natural.

Como conciliar isto com a importância daquela lei em genética populacional? Conforme explica Michael Ruse, um dos eminentes filósofos da biologia, a melhor interpretação daquela lei é que ela fornece um pano de fundo de estabilidade dos fenômenos genéticos. Sobre este pano de fundo, outras leis introduzem fatores de mudança, como o são as mutações e as forças de seleção natural (Ruse, 1982, p. 77-78).

A primeira lei de Newton, ou primeiro pressuposto da mecânica newtoniana, afirma que, na ausência de forças atuando sobre um corpo, este permanece ou em repouso ou em velocidade constante viajando em trajetória de linha reta. A lei é muito discutida em metodologia da física, pois se faz a objeção de que não existem corpos que não estejam sujeitos à ação de alguma força. A própria lei da gravidade estabelece que a força da gravidade está presente em toda parte, de modo que não existem corpos localizados fora do campo de atuação desta força.

Ernest Nagel, um dos grandes metodólogos da ciência do meio do século XX, resolveu a questão com o seguinte raciocínio: para qualquer intensidade de força atuante sobre um corpo, a intensidade pode ser menor. À medida que diminui a intensidade da força, o comportamento do corpo tende a se aproximar daquele previsto pela lei. Assim, a lei pode ser interpretada como representando o comportamento de um corpo em um caso-limite de uma série de intensidades decrescentes de forças que podem atuar sobre um corpo (Nagel, 1961, p. 183-184). Em outros termos, um corpo tende a seguir a trajetória espaçotemporal prevista pela primeira lei de Newton quanto mais fraca for a força que sobre ele se exerce. Desde então, várias proposições fundamentais da física têm sido compreendidas melhor como expressões de casos-limites.

As lições desses especialistas em metodologia da ciência sugerem interpretações semelhantes para o pressuposto de autointeresse. Este, junto a outros pressupostos, fornece um pano de fundo de estabilidade da maioria dos fenômenos econômicos, como vistos pela teoria econômica do *mainstream*. Sobre este pano de fundo, outras motivações e forças humanas podem introduzir mudanças de comportamento em relação ao comportamento esperado de acordo com aquela teoria. Alternativamente, o pressuposto fornece um marco de comparação, um caso-limite representando a ausência de outras motivações e forças humanas. Na aplicação da teoria, ela será bem-sucedida quando o peso do autointeresse se mostrar maior do que a influência de outras motivações e de outras forças sociais.

Naturalmente, nestas interpretações, o economista precisa adotar uma visão mais modesta de seu papel: a economia é uma parte, uma esfera de fenômenos de um sistema mais amplo, a sociedade. O agente econômico é sempre também agente social, como membro de inúmeros grupos sociais, bem como agente político, cultural, ambiental etc.; as forças econômicas estão sujeitas a impactos de outras forças humanas. Como consolo, o economista pode compreender melhor as falhas preditivas de sua disciplina: o ser humano é imensamente mais complexo do que o permite abordar qualquer das ciências sociais.

2.1.2 Recorrendo à experiência humana

A experiência de vida das pessoas no seu dia a dia, sobretudo depois de amadurecida, bem como fatos históricos, descrições antropológicas e outras, levam à seguinte constatação: as ações das pessoas e das organizações frequentemente misturam autointeresse (estreito ou amplo), preocupação com interesses coletivos ou públicos, bem como atenção e consideração às necessidades de outros (McDonough, 2000, p. 125-126). A mistura é tão intrincada que às vezes é quase impossível distinguir empiricamente em uma dada atitude o que há de autointeresse e o que há de senso de bem comum e altruísmo (McDonough, 2000, p. 120). Autointeresse e moralidade podem conflitar, mas também podem se apoiar e se reforçar, de acordo com os propósitos e as circunstâncias das ações (Gert, 1998, p. 355).

Quando a motivação de certos agentes em determinadas circunstâncias pende mais fortemente para o lado do autointeresse, podem ser úteis na análise modelos e teorias que adotam um pressuposto de autointeresse. Isso ocorre mais comumente em economia, sobretudo no que se refere a mercados de bens e serviços corriqueiros. Na grande maioria das vezes, um consumidor adquire uma geladeira visando o conforto da família, não algum interesse coletivo. Mesmos nos esforços de fazer os filhos frequentarem escolas e nelas progredirem, raramente os pais estão preocupados sobretudo com o bem-estar da nação.

Em diversas situações sociais e políticas, o autointeresse também tem considerável peso. Um deputado federal ou senador mais frequentemente se esforça pelas causas de seu estado do que por aquelas de um estado de outra região, sobretudo quando causas do país requerem que se sacrifiquem as de estados individualmente (Jornal do Senado, 2013). Em muitas outras situações sociais, políticas e mesmo econômicas,

a explicação do comportamento humano precisa recorrer a outras motivações e forças humanas que não o autointeresse. Por isto, nos últimos vinte a trinta anos, vários modelos do indivíduo têm lançado mão da noção de egos ou psiques múltiplas (Ainsle, 1986; McConnell, Shoda e Skulborstad, 2012).

No pressuposto de autointeresse está uma das forças, mas também uma das limitações dos jogos básicos de estratégia. Todavia, o pesquisador voltado para a aplicação de conhecimento, em busca de propostas de ações, não aprisiona sua análise na moldura de um só modelo ou teoria. Enriquece-a com as sugestões que precisar – e pode encontrá-las em outros aparatos conceituais.

Por meio de outras formas de conhecimento, sabemos que cada pessoa se coloca em uma determinada proporção da mistura de motivações e forças psíquicas; mistura que depende de personalidade, formação moral, visão do mundo, percepções, aspirações, paixões e ambições, além das circunstâncias em que vive. Isto sugere que se busquem soluções para problemas de ação coletiva recorrendo a aspectos da psique e da vida social que têm sido pouco ou não abordados pela teoria dos jogos: outras motivações, valores não contemplados no âmbito do autointeresse estreito ou amplo, outras forças psíquicas e sociais.

2.2 Explorando divergir dos pressupostos

Os pressupostos dos jogos básicos estabelecem certas condições para que as situações modeladas sejam de carência de ação coletiva. No entanto, lançando-se mão de um expediente simples, pode-se fazê-los inspirar sugestões sobre condições relevantes à resolução de problemas dessa carência. O expediente consiste em trocar alguns desses pressupostos por proposições divergentes ou contrárias. Assim, possíveis condições relevantes para a ocorrência de ação coletiva são:

1. Que cada agente não busque sempre e somente seu autointeresse; ou que não busque seu autointeresse inteiramente às expensas dos interesses dos outros.
2. Que os agentes se comuniquem, podendo assim pôr em ação suas motivações para tentar se acertar sobre suas decisões.
3. Que se busquem ou se criem instrumentos de fazer cumprir os acertos, acordos, compromissos.

4. Que se repitam muitas vezes as interações entre os mesmos agentes na situação-problema em foco.

Obviamente, o item 1 sugere o papel de motivações em prol do bem coletivo, de altruísmo e de moralidade. Pois um mínimo que seja de conteúdo moral inclui um senso de preocupação – um sentimento de alguma responsabilidade – com o bem-estar de outras pessoas. Logo, a moralidade é um possível fator de motivação à cooperação em situações-problemas com a estrutura estratégica do dilema dos prisioneiros, bem como de outros jogos que representem situações de carência de ação coletiva.

No que concerne ao item 2, os agentes devem buscar formar coalizões em que os participantes definem e atribuem-se responsabilidades, bem como dividem os benefícios da ação coletiva (quando esses benefícios são repartíveis, em vez de consumidos por todos juntos). O item 3 diz respeito a como encontrar maneiras de neutralizar possíveis incentivos de algum agente que pretenda enganar o grupo, que não queira cumprir as devidas responsabilidades. Quanto ao item 4, repetições das interações permitem que os agentes se conheçam, se comuniquem, possam fazer acertos e possam recompensar ou penalizar uns aos outros.

2.3 Sugestões da obra de Olson

A tese do livro clássico de Mancur Olson (1965; 1971) é a seguinte: a existência de um interesse comum nos benefícios de uma ação coletiva não é suficiente para levar um grupo grande de potenciais beneficiários a se organizar voluntariamente com a finalidade de realizar ação coletiva. Em seus raciocínios, Olson supõe que os membros do grupo sejam movidos por autointeresse e também que ajam racionalmente. Para ele, agir racionalmente, como é comum no jargão dos economistas, significa empregar meios adequados às finalidades.

Embora o tópico principal do livro seja a defesa de sua tese, com ênfase em grupos de interesse econômico (Olson, 1971, p. 1, 5, 6), Olson tece diversas considerações sobre como explicar a ocorrência de ações coletivas, sugerindo algumas bases para explicação:

1. Grupos pequenos, comparativamente a grupos grandes, têm facilidade para organizar ação coletiva (Olson, 1971, p. 2, 3). Olson alude ao fato de ser mais baixo o custo de entrar em contato, discutir, deliberar, comunicar, supervisionar o

cumprimento de tarefas. Pois alguns ou quase todos os membros podem observar se outros membros estão dando sua contribuição à realização da ação coletiva (Olson, 1971, p. 50). Ademais, há maior conhecimento mútuo e facilidade de estimar a confiabilidade de um membro, bem como de gerar confiança e fazê-la crescer.

Olson não se detém sobre que tamanho faz um grupo ser pequeno. Isto depende, é claro, de circunstâncias da ação, das atividades pretendidas e da maneira de formar o grupo. Em seus livros sobre movimentos de desobediência civil, Per Hergren fala de movimentos de protesto e resistência pacífica que às vezes alcançavam mil ou mais participantes; porém, todos membros de grupos formados por três a quinze pessoas. Os grupos desenvolviam conhecimento mútuo dos membros, confiança e senso de apoio mútuo por meio de atividades preliminares de planejamento das ações (Hergren, 1993, p. 28-30). Esta maneira de formação dos grupos também impedia o surgimento de atos de violência e inibia os provocadores infiltrados.

2. Em alguns casos de grupos pequenos, a heterogeneidade de interesses pode levar ao que Olson chama de “grupo privilegiado” (Olson, 1971, p. 50). Alguns membros têm interesse mais intenso dos que os outros na ação coletiva e acabam bancando-a integralmente ou quase. Por exemplo, em uma cidadezinha, oito residências de classe média rodeiam uma praçinha em frente delas. Duas das famílias recebem mais visitas de fora e dão tanto valor à beleza em volta que acabam bancando sozinhas a construção e manutenção de um jardim na praça. Todas as residências se beneficiam.

O exemplo clássico é a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), nas primeiras décadas da Guerra Fria. Um membro, os Estados Unidos, bancava desproporcionalmente a despesa com as bases militares e o aparato dessa organização. Olson chega a criar uma expressão pitoresca para esse fenômeno, a “exploração do grande pelos pequenos” (Olson, 1971, p. 29, 35, 36).

3. Grupos pequenos e viáveis, sendo de mesmo tipo, tendo objetivos comuns ou complementares, podem atuar juntos, viabilizando um grupo grande (Olson, 1971, p. 53-55, 63). Os membros deste são grupos, e o número de grupos é bem menor do que o número de indivíduos que são membros dos grupos. Visto sob outro ângulo, um potencial grupo grande pode ser subdividido em pequenos grupos como forma de viabilizar o grupo grande.

Olson fala de grupo grande como federação de grupos pequenos; mas parece que um mecanismo parecido explica a técnica administrativa básica de montar uma grande organização como sistema de departamentos, divisões, agências etc. Para viabilizar seu funcionamento, ela já nasce tendo uma divisão de tarefas para pequenas organizações; estas são esquematizadas como uma ramificação do tronco, a organização que as engloba.

4. A organização de um grupo para montar a ação coletiva pode não ser voluntária; em vez disso, pode se basear na coerção ou na ameaça de coerção (Olson, 1971, p. 2, 13, 44, 48). É o que faz o Estado. Ademais, o Estado supre muitas atividades da sociedade com instrumentos de fazer cumprir (*to enforce*) contratos e compromissos, instrumentos formados no poder de coerção estatal organizado em normas.
5. Às vezes se pode vincular o fornecimento de um bem privado à participação na ação coletiva, de modo a incentivar indivíduos a aderir (Olson, 1971, p. 16).

Por exemplo, nos meios norte-americanos de pesquisadores, cientistas e profissionais liberais, proliferam as associações de pesquisadores de ramos específicos (Margolis, 1982, p. 99). Para quem não se associa, é mais caro participar dos congressos e encontros coletivos anuais e, sobretudo, é mais alta a taxa cobrada para publicação de artigos na revista patrocinada pela associação. Os bens privados consistem na inserção do pesquisador na agenda de sessões do encontro para expor um trabalho e na consecução de espaço de publicação mais barato na revista. Outro é a obtenção de descontos nos livros e revistas vendidos pelas diversas editoras em uma feira de livros casada com um encontro.

6. Ações coletivas já existentes podem ser empregadas como insumo no processo de produção da ação coletiva que se deseja viabilizar. Isso ocorre caso seja possível atrelar a nova ação coletiva às já existentes (Olson, 1971, p. 47). A nova ação é parasita das ações antigas; ou se cria algo como uma relação simbiótica.
7. Concordando com sugestões de outros pesquisadores dos problemas de ação coletiva, Olson inclui o papel de líderes na viabilização da ação coletiva (Olson, 1971, p. 175-178). Estes identificam os potenciais membros e organizam seus esforços, de forma análoga aos empreendedores econômicos (e, por isso, foram chamados de “empreendedores políticos” nos artigos da época).
8. Olson engloba certas motivações dos indivíduos a realizarem ação coletiva na expressão “incentivos seletivos”. O termo “seletivo” é usado porque se refere a um “incentivo” que afeta o indivíduo diferentemente quanto a duas opções: contribuir para a ação coletiva ou não contribuir; deste modo, induzindo ou não o indivíduo a participar na ação coletiva (Olson, 1971, p. 51, 61).

Para interpretar Olson caridosamente, é bom lembrar que ele é economista, lançando uma discussão sobretudo em um ambiente de economistas e de leitores aculturados nesse meio. Assim, o termo “incentivo” é empregado por influência dessa cultura, mas pode ser entendido melhor como abrangendo quaisquer motivações relevantes para o problema; o leitor não precisa ceder à conotação de incentivo econômico, usual no meio de economistas. Os “incentivos seletivos” são motivações adicionais à expectativa do benefício de consumir o resultado da ação coletiva.

Sendo assim, a cientistas sociais e a filósofos parece legítimo compreender Olson como intuindo, ainda que sem afirmar com todas as letras, que entre essas possíveis motivações estão sanções e recompensas sociais e morais. Um cientista social não economista diria que, a julgar pelo papel que Olson atribui aos “incentivos seletivos”, os sentimentos de remorso e de vergonha, por exemplo, poderiam cumprir esse papel; assim como o poderia a satisfação de se sentir aceito e querido pelo grupo que empreende a ação coletiva.

Lido em retrospecto, décadas depois de ter sido escrito e publicado, o livro dá a impressão de que Olson, a cada capítulo que foi escrevendo, foi se esclarecendo mais sobre seu objeto de interesse. Inicialmente, ele caracteriza aqueles incentivos como sendo distintos do interesse comum que seja o foco da ação coletiva (Olson, 1971, p. 2), como sendo subprodutos de outras atividades (Olson, 1971, p. 3), e também como sendo alguma sanção ou algum atrativo distinto do bem público ou bem coletivo em si mesmo (Olson, 1971, p. 15-16). Obviamente, coerção é um tipo especial de “incentivo seletivo”.

Já no meio do livro, com a percepção mais iluminada, Olson esclarece que os “incentivos seletivos” incluem obter prestígio, respeito, amizade, além de outros atrativos psíquicos e sociais (Olson, 1971, p. 60). Logo a seguir, fala de existência de “incentivos sociais” à ação coletiva, mencionando *status* ou posição social e “perda social” (significando perda da consideração por um grupo social). Com certa redundância, cita ainda a pressão social que afeta quem valoriza amizade do grupo, *status* social, prestígio pessoal e autoestima (Olson, 1971, p. 60).

Na página seguinte, a propósito de “*status* social” e “aceitação social” (expressões suas, notavelmente raras entre economistas na época), reafirma que “sanções sociais e recompensas sociais são ‘incentivos seletivos’” (Olson, 1971, p. 61). E menciona esta possibilidade: quem coopera pode ingressar no centro de um círculo social visto em geral como cativante (*charming*) e quem deserta pode ser ostracizado (Olson, 1971, p. 61). Olson não poderia ser mais explícito sobre seu reconhecimento da importância de mecanismos não econômicos.

No ápice de sua maturação intelectual ao longo da redação do livro, Olson sugere a moralidade como um dos determinantes da participação de indivíduos no sentido de viabilizar ação coletiva em um grupo grande. Em uma longa nota de pé de página,

explica que servem como “incentivos seletivos”: as “atitudes morais”; “o remorso (*sense of guilt*), ou a destruição da autoestima, que ocorre quando uma pessoa sente que desamparou seu código moral”; o “código moral, que exige os sacrifícios necessários para obter um bem coletivo” (Olson, 1971, p. 61).

2.4 Sugestões de outros

A literatura de teoria dos jogos menciona vários mecanismos psicossociais que poderiam ser empregados para construir ação coletiva em situações modeladas pelos jogos básicos. Em seu livro clássico *The strategy of conflict*, Thomas Schelling já indicava a maioria deles, como mecanismos que recorrem a ameaça, chantagem, promessa, compromisso (*commitment*, isto é, posição de engajamento), exercício de coerção, credibilidade, barganha, compromisso (*compromise*, isto é, posição de meio termo), previsibilidade, reputação, características de comunicação, bem como às emoções de surpresa e medo (Schelling, 1960).

Para não estender demais este texto, eles não serão elaborados aqui. Apenas para efeito de registro, cabe citar que a literatura posterior àquele livro trata extensamente de mecanismos que se baseiam em informação, separação, vantagem do primeiro movimento, amarração (*lock-in*), reputação, sinalização, filtragem (*screening*) e outros. O papel das emoções em relações estratégicas tem sido um grande tópico de pesquisa (Elster, 1996; 1998).

Também vem do livro de Schelling uma das primeiras indicações do papel da cultura na resolução de problemas de interação estratégica, embora ele não mencione cultura ou seus componentes pelos nomes. Em certas circunstâncias, há algum aspecto da situação que é saliente e que permite a dois ou mais agentes coordenarem suas ações, mesmo que não estejam se comunicando. Em função desse aspecto que salta aos olhos (ou à mente), as pessoas reconhecem mutuamente o comportamento adequado à situação – comportamento que as leva a superar a carência de coordenação. Schelling constatou isso em 1960 e deu o nome de *ponto focal* a esse aspecto da situação, por causa da propriedade de que todos os agentes interessados se dariam conta dele para resolver o problema comum (Schelling, 1960, p. 55-58).

Schelling não foi além dessa noção abstrata, não conseguiu identificar propriedades adicionais de seu *ponto focal*. Contudo, parece óbvio aos cientistas sociais que

quaisquer elementos da cultura comum aos agentes podem funcionar como *pontos focais*. Assim, sugere-se que costumes sociais, crenças sociais (conhecimento disseminado), valores da sociedade e emblemas sociais servem para ajudar agentes a resolver problemas de ação coletiva em geral, e não apenas problemas de coordenação.

É instrutivo considerar também algumas sugestões de Ullmann-Margalit, North, Heap e Varoufakis, bem como de Gutmann e Thompson.

A certa altura, a obra-prima de Edna Ullmann-Margalit, o livro *The emergence of norms*, conecta sua discussão das situações-problemas de cooperação e deserção à contribuição do especialista em filosofia moral David Gauthier. Este, em um de seus primeiros trabalhos, abordou a moralidade como princípios que levam uma pessoa a escolher cooperação em vez de deserção em certas situações com a estrutura estratégica do dilema dos prisioneiros. A própria Ullmann-Margalit (1977, p. 41-43) concorda, aperfeiçoando com uma emenda o argumento de Gauthier.

Douglass North (1990, p. 40) reconhece o papel da moralidade em seu grande livro sobre instituições *Institutions, institutional change and economic performance*. Seu reconhecimento manifesta-se por meio da sua expressão rebuscada “padrões de conduta de cumprimento compelido internamente” (*internally enforced standards*), que ele distingue das “normas de comportamento sancionadas socialmente” (*socially sanctioned norms of behavior*). Pelo contexto, vê-se que estas “normas de comportamento” são os costumes sociais. O advérbio “internamente” na primeira expressão de North refere-se à intimidade da psique humana; ele ilustra seu significado com a existência de preferências “subjetivas, pessoais” de legisladores que os levam a votar evitando satisfazer certos grupos de interesse de seus distritos.

Ele também alude a “convicções” (North, 1990, p. 40, 43-44), tais como a convicção de que a escravidão era imoral, bem como emprega a expressão “códigos de conduta autoimpostos” (*self-imposed codes of behavior*; North, 1990, p. 43). Esta também se refere provavelmente a códigos de conduta moral. A melhor interpretação daquelas expressões de North referentes a preferências “subjetivas, pessoais” e a “convicções” parece ser que elas denotam a consciência moral do legislador. North parece ter clara percepção da importância da moralidade no funcionamento das instituições, embora ele não esteja familiarizado com a literatura que dá os nomes apropriados ao fenômeno que ele capta.

Os economistas Shaun Hargreaves Heap e Yanis Varoufakis também ensinam que a moralidade pode ser uma solução do problema de cooperação e deserção. Em seu livro *Game theory: a critical introduction*, o tópico aparece em duas seções com o termo moralidade no título (5.3 e 7.6), além de Gauthier ser discutido na seção 5.5.

Segundo Heap e Varoufakis, a moralidade leva os agentes a escolherem a estratégia de cooperação em vez de deserção, quando se encontram em situações problemáticas afeitas ao jogo do dilema dos prisioneiros. Em suas considerações sobre o tópico, citam como motivações dos agentes “preocupação altruísta com o bem-estar dos outros”, “desejo de ajudar outros”, “senso de dever” e “senso de o que é correto” (Heap e Varoufakis, 1995, p. 155-156). Na página seguinte mencionam normas de “falar a verdade” e de “cumprir promessas”, dizendo que normas deste tipo “operam (...) como uma restrição sobre a ação autointeressada” (Heap e Varoufakis, 1995, p. 157).

Os professores de ética política Amy Gutmann e Dennis Thompson, em seu livro *Democracy and disagreement*, realçam a importância da moralidade sob um ponto de vista diferente. Conforme os dois, a democracia é o regime especialmente voltado para convivência com discordâncias, bem como para o respeito a estas. Em particular, os cidadãos frequentemente têm visões morais divergentes sobre os temas controversos das políticas públicas. Por isso, a discussão moral tem ou deve ter um papel central na vida política (Gutmann e Thompson, 1996).

3 ALGUMAS FORMAS DE ATUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Influência cultural

É formidável a força de certos valores, uma vez internalizados, e de certas crenças sociais e costumes, uma vez aprendidos, aceitos e adotados. No início de sua carreira, o antropólogo Marvin Harris observou no Brasil crianças indo à escola com um sapato só. Isso ocorreu em zona rural, no início dos anos 1950. Era o resultado de as famílias terem assimilado a importância de andar calçado, mas terem um só par de sapatos para duas crianças (Harris, 1979, p. 39-40). Uma pesquisa empírica recente buscou estimar o impacto de fatores sociais sobre o consumo de cigarro. Conforme se constatou, reduzir a aceitabilidade social do tabaco mostrou-se ser tão ou mais eficaz em reduzir o tabagismo que tributar o cigarro (Alamar e Glantz, 2006, p. 1.362).

A força da cultura é para o bem ou para o mal. No que concerne ao problema da violência em casa, particularmente daquela que atinge as mulheres, pode-se perguntar: o que há de comum entre as diversas residências onde ocorrem eventos violentos? No caso das mulheres assassinadas por pessoas conhecidas, os principais assassinos são maridos, noivos e ex-parceiros. Aparentemente, o que há em comum é uma subcultura. Movem-nos certos valores e costumes colocados acima dos valores da vida e da integridade corporal das pessoas.

Instituições de políticas públicas e cultura estão intimamente ligadas. Muitas delas, para conseguirem operar, para alcançarem um mínimo de eficácia, requerem a ocorrência de certa transformação nas crenças, nos valores e nos costumes das pessoas e das organizações a serem afetadas. Uma asserção comum no Brasil é a de leis que não pegam. Ora, leis pegam quando as pessoas se apegam. Dito mais tecnicamente, leis pegam quando sensibilizam os valores, alteram os costumes e as crenças de alguma camada da população.

Talvez quase todas as políticas públicas precisem afetar em uma extensão significativa valores, crenças sociais e costumes. Todavia, uma sugestão de prioridades que este texto faz para iniciativas mais vigorosas de atuação cultural é a seguinte:

1. Política de saúde pública. Estilos de vida, condições ocupacionais e condições ambientais têm grande impacto sobre a saúde da população. Os três elementos contêm forte componente cultural, mas pode-se dar precedência a estilos de vida. Estes consistem em costumes, enraizados em crenças sociais e em valores, inclusive gostos, com respeito a alimentos, exercício corporal, tabagismo e ingestão imoderada de bebidas alcoólicas.
2. Política de respeito, aceitação social e integração social das pessoas com deficiências. É óbvio que depende muito de como os demais cidadãos, em seus papéis de familiares, vizinhos, contatos ou aproximações eventuais nas ruas e nos meios de transporte, potenciais empregadores, veem os valores humanos dessas pessoas. Deve-se ressaltar que as autoridades dos órgãos municipais também parecem precisar de certa renovação de mentalidade, a julgar por como permitem o espaço público urbano ser hostil às pessoas com deficiência (volta-se a este assunto na subseção 3.3).
3. Política de redução das disparidades de gênero e promoção da autonomia da mulher, bem como do respeito à sua integridade corporal e mental. Também é

desnecessário elaborar sobre a importância dos valores, crenças sociais e costumes no sucesso ou fracasso dessa política. De fato, existe uma subcultura masculina (em particular, machista) que se contrapõe à subcultura feminina. Promover a integração autônoma da mulher na vida social requer extinguir os traços culturais e institucionais que a veem e tratam-na como ser subordinado. Ao expandir a colocação de mulheres nas posições mais valorizadas econômica e socialmente, a sociedade se beneficia de incorporar as inclinações, disposições e experiências das mulheres (Gertler, 2002, p. 95, 96, 103).

4. Política de integração social igualitária das pessoas que pertencem a raças e etnias desfavorecidas ou vitimadas por preconceitos e estigmas sociais. Também é desnecessário estender-se sobre ela. Preconceitos, propensões a menosprezar ou a ridicularizar uma pessoa por sua aparência ou comportamento são traços culturais.
5. Política de desenvolvimento. É tradição no campo de estudos do desenvolvimento reconhecer-se que o desenvolvimento ocorre junto a grandes transformações culturais. Uma concepção complexa e rica de desenvolvimento tem sido proposta nos últimos anos por Amartya Sen. Em termos breves, desenvolver é expandir as capacidades humanas com as quais as pessoas podem levar a vida da maneira que elas dão valor (Sen, 2000; Pinheiro, 2012). Contribuem ao processo de desenvolvimento diversas instituições políticas, sociais e econômicas, bem como a formação e a evolução de valores sociais e costumes, inclusive moralidade (Sen, 2000, p. 9, 297).
6. Política ambiental. Como esta é comumente identificada com incentivos econômicos e tributários, proibições, limitações de produção e emissões de poluentes, bem como aperfeiçoamentos na tecnologia, cabe comentário mais extenso.

3.1.1 Desafio ambiental

A microeconomia e a macroeconomia estudam fenômenos econômicos tomando os gostos e preferências dos indivíduos e famílias como dados (ou seja, a serem explicados por outras disciplinas). O campo de estudos do desenvolvimento, que é interdisciplinar, assimila da antropologia e da sociologia a seguinte lição: em grande extensão, os gostos, preferências e valores são aprendidos e modificados em sociedade, através de diversas formas de interação social.

Em particular, quando grupos sociais elevam seus níveis de aspirações, passam a buscar uma vida melhor. Porém, vida melhor nem sempre é mais renda; pode ser *status* social. E pode ser outras recompensas da vida em sociedade, porque o que seja “melhor” é caracterizado na sua maior parte pelos valores cultivados na sociedade. Nos países da

cultura ocidental, até mesmo a busca de mais renda é, em boa parte, uma forma de buscar mais *status* e estima social, e não propriamente os bens materiais adquiríveis com a renda. O indivíduo busca ter algo como meio de ser alguém valorizado na sociedade.

Portanto, transformações de valores em uma sociedade podem substituir renda por *status*. Assim, mecanismos de mudança cultural oferecem uma grande promessa de preservar a humanidade de males que ameaçam advir da deterioração ambiental. Um processo de transformação cultural pode começar com mudanças longe de radicais; ou seja, intensificando-se valores e crenças que já se encontram em nosso meio. Em poucos anos, é possível conseguir que as novas gerações busquem estima social e *status* na realização de certas atividades, em vez de adquirir automóveis e sistemas de som extravagantes. Para isto, é preciso que a sociedade atribua alto prestígio e dignidade a certas atividades e ocupações, em vez de atribuí-lo a obter, exibir ou consumir maior quantidade de matéria processada.

O desafio ambiental é imenso e depende muito da intimidade da vida de pessoas e famílias. A grande maioria das decisões individuais de o que consumir, o que comprar, como usar, estão fora do alcance de instituições e medidas governamentais. E muitas que estão ao alcance não receberão atenção nem terão efeito se não houver a sensibilização e a concordância dos consumidores. Por isso, não será possível enfrentá-lo somente com instituições de regulação, com tributação e subsídios, com atribuições mais claras de responsabilidades legais. O alcance, a imensidão e a complexidade dos problemas ambientais não permitem que tais instituições sejam operativas sem transformação nas crenças, nos valores e nos costumes das pessoas e organizações a serem afetadas por elas.

Por conseguinte, um dos caminhos de enfrentamento do desafio ambiental defrontado pela humanidade para as próximas décadas é o de renovação cultural: modificações de costumes trazendo mudanças de produtos e serviços consumidos, bem como novas formas de produzir. Por exemplo, evitar-se-iam extravagâncias em vestuário, automóveis, bens duráveis e em formas exibicionistas de obter *status* por meio de objetos materiais. Como lembra Amartya Sen, o desafio ambiental requer uma mudança de valores sociais na direção de ressaltar um senso de responsabilidade (Sen, 2000, p. 269).

3.1.2 *Marketing* social ou *marketing* de setor público

Como influenciar e alterar com sucesso costumes, crenças sociais e valores? Não existem fórmulas seguras de conseguir. Contudo, há procedimentos com boas chances, e eles são usados com refinamento e profissionalismo no mundo dos negócios. São técnicas de *marketing*, particularmente de publicidade (Andreasen, 1995). O Estado, mesmo em suas atividades não empresariais, também faz campanhas, também lança mão de divulgação de informações e de eventos para pronunciamentos de autoridades; no entanto, não tem reconhecido que tudo isso são ações de *marketing*. Naturalmente, a etimologia do termo, resultante de sua origem comercial, não ajuda a se tomar consciência do fato; e a falta de consciência disso, ou a consciência apenas parcial, cria e mantém uma lacuna estratégica: a necessidade de o Estado empregar com refinamento e profissionalismo o conhecimento prático de *marketing* (Kotler e Lee, 2007).

Deve-se, de partida, ressaltar uma característica particular: o *marketing* das instituições estatais deve ser sóbrio e recatado. Seria no mínimo contraproducente promover costumes favoráveis ao bem comum e às ações coletivas da nação com o espalhafato com que empresas promovem suas mercadorias. Ademais, o *marketing* do setor público deve se guiar por princípios éticos (Andreasen, 1995, p. 319), sobretudo de veracidade e de autenticidade, com um rigor que muitas vezes falta no *marketing* comercial.

Outra ressalva é evitar que os governantes adquiram o poder de dirigir amplamente ou monopolizar a opinião pública. O *marketing* do setor público deve ter limites no seu âmbito de atuação e barreiras de proteção quanto ao poder sobre a opinião pública que pode dar a autoridades, grupos e partidos no poder. Há necessidade de critérios a respeito de que tipo de informação pode ser apoiada e disseminada pelo Estado; a respeito de formas de proteção às opiniões independentes ou dissidentes; e sobretudo de evitar a colocação da capacidade de divulgação a serviço dos interesses transitórios e partidários de pessoas, grupos e partidos no poder.

Com essas ressalvas, o Estado deve enfrentar os desafios de apoiar e disseminar informação de qualidade, influenciar na sociedade o desabrochar e o florescimento de valores e costumes favoráveis ao bem comum. Para tanto, deve utilizar técnicas atualizadas e profissionais de *marketing* (Andreasen, 1995; Kotler e Lee, 2007). Tipicamente, certas campanhas do Estado dirigem-se ao cidadão afirmando “faça assim, do contrário receberá tal punição”. Salientam uma imagem do Estado como organização ameaçadora

e punitiva, não como organização que tenha benefícios a trazer, serviços a prestar ao cidadão. Mas a imagem negativa também é alimentada pela publicidade positiva contraproducente – a do órgão público que copia cruamente o estilo da propaganda comercial em mensagem do tipo “O cidadão é nossa razão de ser. Estamos aqui para servir bem ao cidadão”. Quando adotada por órgão que de fato serve mal, a falsidade acintosa desse tipo de mensagem provoca animosidade; leva o cidadão a duvidar da sinceridade dos governantes.

Este texto propõe a criação de um órgão federal com a finalidade de planejar e coordenar as atividades de *marketing* social, relações públicas e comunicação institucional concernentes às necessidades das políticas públicas. O objetivo não seria centralizar decisões e contratação de publicidade, mas articular objetivos, procedimentos e critérios comuns, escolhas de camadas e grupos sociais alvos, análise e avaliação de impactos, bem como reforçamento mútuo de atividades.

Ademais, propõe-se a criação de um órgão associado a este e dedicado às honrarias que o governo federal confere. O órgão deveria fazer um levantamento de todas as espécies de comendas, medalhas, títulos honoríficos e prêmios conferidos pelo governo federal. O objetivo imediato seria sistematizar em objetivos, procedimentos e critérios comuns as formas de empregar esses emblemas de prestígio de modo a valorizá-los na sociedade, fazê-los conhecidos e torná-los tema atrativo em eventos midiáticos. Naturalmente, o objetivo de maior alcance seria transformar esses emblemas em uma importante forma de o Estado incentivar e promover valores, crenças e costumes benéficos à sociedade.

Algumas sugestões, com o propósito de indicar o espírito da atuação do *marketing* do setor público, são as seguintes:

1. As políticas públicas devem aumentar a exposição de cada camada social de interesse às informações apropriadas (idosos, jovens, mulheres etc.), para que os membros passem a levá-las em consideração em seus raciocínios e decisões. Isso significa fornecer as informações nos locais, veículos informativos e tempos adequados. Por exemplo, disseminar informações sobre carreiras e perspectivas de futuro em veículos de comunicação que alcancem os jovens, bem como em organizações que estes frequentem (escolas, clubes, academias de ginástica e esporte, locais de lazer, *sites* da internet).

2. Encorajar nos jornais e nos meios de comunicação certo tipo geral de conteúdo (científico, educativo, cultural, de interesse coletivo, de espírito público), sem definir as opiniões de quem escreve ou edita. Por exemplo, seções de jornais sobre saúde, meio ambiente e segurança de produtos, quando de alta qualidade em conteúdo e forma de divulgação, poderiam ser subsidiadas respectivamente pelos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Tal subsídio possivelmente substituiria com proveito a propaganda estatal mais comum, muitas vezes voltada quase inteiramente para nomes de órgãos ou de programas.
3. O Estado pode fornecer ao cidadão oportunidades de explorar novas situações e experimentar novos serviços. Por sua vez, tal exploração levaria pessoas a aprenderem a apreciar serviços e bens de interesse público (Elster, 1984, p. 147-148). Sugere-se um programa permanente de atividades análogas às feiras e exposições comerciais; seriam exposições, feiras de vendas a preço de custo e de doações, laboratórios, bibliotecas, postos de saúde, ouvidorias, órgãos de fiscalização, postos das forças armadas, todos itinerantes e geograficamente rotativos. Neles diferentes órgãos públicos exporiam seus serviços, orientariam o público, fariam exames de saúde, dariam aulas e palestras, fariam demonstrações, tirariam dúvidas e fariam atendimentos locais.

Este tipo de atividade é importante até para os órgãos públicos de supervisão e fiscalização. Permite-lhes desempenhar e aperfeiçoar a função informadora e educadora; função que serve de etapa preliminar à penalização e que, com o tempo, pode diminuir a necessidade desta.

Nas últimas décadas, têm surgido novos canais de conexão Estado-sociedade (ouvidorias, audiências públicas, conselhos gestores etc.). Por meio deles, cidadãos e grupos sociais participam em atividades formuladoras, avaliadores e deliberativas das políticas públicas a serem conduzidas pelo Estado (Pires e Vaz, 2012). Em termos frouxos, para efeito de comparação, são formas de participação da sociedade no dia a dia da vida do Estado. Este texto propõe algo adicional: formas de participação do Estado no dia a dia da vida da sociedade.

O objetivo mais amplo é promover a participação social do Estado. Ou seja, levar os órgãos do Estado a se expor, dialogar com os cidadãos no espaço público urbano e no cotidiano da vida dos cidadãos; a vir temporariamente prestar serviços fora dos prédios públicos, nas praças, nas ruas, nos *shopping centers* e em prédios privados de uso por aglomerações.

4. Muitos *sites* do setor público na internet podem ser melhorados quanto a utilidade e a prioridade das informações que prestam ao cidadão. Cabe notar, contudo,

que ter *sites* e colocar informações na internet não são suficientes para construir um governo eletrônico eficaz. O potencial usuário pode não se dar conta de que elas existem; e, sobretudo, pode não se lembrar de buscá-las quando acessa a internet ou não ter o incentivo de fazê-lo. Pois tão logo uma pessoa acessa essa rede, sua memória, sua atenção e suas motivações são fortemente disputadas por meio de técnicas de *marketing* postas a serviço de interesses comerciais privados. Ter meramente um *site* passivo é perder a disputa por atenção – na internet como em qualquer espaço de comunicação.

Por isso, na falta de um *marketing* público na internet, pode ser mais eficaz para o setor público distribuir panfletos e livretos que expliquem, em linguagem curta, simples e clara, como se usa um serviço público ou como se protege um direito. A utilidade desses meios tradicionais nem sempre é substituível pela internet.

3.2 Suporte da moralidade

Historicamente, muitas vezes as religiões têm sido os patrocinadores e guardiões da moralidade. Contudo, o cientista social deve abordá-la como um fenômeno social, e isto tem acontecido apenas em uma escassa literatura. Antes da questão principal de por que o Estado deve dar suporte à moralidade, este texto considera três itens, a título de introdução ao tema: *i)* o que é ser moral; *ii)* a autoridade suprema da moralidade; e *iii)* por que ser moral.

3.2.1 O que é ser moral

Moralidade é um objeto complexo, contendo ideais, virtudes, normas de conduta, justificativas (razões), motivações e sentimentos (tais como empatia, compaixão, remorso, vergonha). As normas são obrigações, proibições e permissões. Muitas pessoas têm conhecimento da moralidade de forma simplificada, como sendo um agrupamento de normas (Gert, 1998, p. 341). Esta concepção simplificada é suficiente para este texto, que visa somente enfatizar sua relação com políticas públicas.

Visto superficialmente, ser moral é cumprir estas normas. Indo um pouco além, é ser uma pessoa moral, isto é, alguém que assimilou as normas morais em seu comportamento. Para assimilá-las de maneira integrada aos demais aspectos da personalidade, de modo a formar uma personalidade autêntica, a pessoa precisa cultivar as espécies de motivos e de valores que lhe permitam adquirir e preservar um senso moral (Baier, 1965; Thiroux, 1980).

Um indivíduo com senso moral condiciona e subordina sua conduta à consciência do seguinte: as outras pessoas não existem somente para o indivíduo usá-las como preceito em prol de seus próprios objetivos. Ser um ente moral ou ter caráter moral requer fazer sacrifícios de vez em quando, colocando em segundo lugar, ou em prioridade mais baixa, o interesse pessoal no sentido estrito. Ocasionalmente, requer suprimir inteiramente algum interesse pessoal específico, quando o mérito moral deste é baixo ou inexistente. Todavia, na maioria das situações do dia a dia do cidadão comum, os maiores sacrifícios limitam-se a escolhas de certas opções de comportamento menos confortáveis ou, às vezes, desagradáveis.

As obrigações, proibições e permissões de caráter moral têm uma função específica de estruturar os interesses e as relações humanas; no caso, de estruturá-las de modo a estabelecer pelo menos um mínimo de respeito de cada um à pessoa e aos interesses do outro. É óbvio, portanto, que a moralidade tem um papel fundamental na viabilização de ações coletivas, sobretudo daquelas que estabelecem a ordem social e lhe dão continuidade.

3.2.2 A autoridade suprema da moralidade

Ser moral não é em geral reprimir ou eliminar o autointeresse; não é dedicar-se completamente aos outros ou ao bem comum. Uma vasta gama de interesses pessoais ou familiares e de objetivos ou bens privados é moralmente permissível. Todavia, a moralidade é suprema, no seguinte sentido: o papel das razões morais é sobrepor-se às razões de autointeresse, quando estas conflitam com aquelas (Baier, 1965, p. 148). A moralidade também é suprema em relação à lei, e por conseguinte, em relação ao Estado e às autoridades legais. A pessoa moral tem obrigação moral de cumprir as leis – desde que as leis sejam moralmente válidas. Havendo conflito suficientemente sério entre lei e moralidade, o cidadão moral deve optar contra a lei.

Ao longo da história, muitos Estados, sobretudo seus poderes executivos, têm insistido que suas leis são o guia ou comando supremo da conduta dos cidadãos, estando acima dos interesses dos cidadãos e dos costumes sociais; e particularmente que justiça é, por definição, aquilo que as leis do Estado estabelecem como justiça. Em contraste, Estados comandados e geridos com um mínimo senso moral admitem que suas leis podem eventualmente ser criticadas como injustas ou como tendo outras falhas do ponto de vista moral. Admitem que, nas circunstâncias mais sérias, o cidadão não deve cumprir uma lei que o leve a ferir algum dos mais fundamentais princípios morais.

E essa é uma característica básica da moralidade; ela se autodefine como tendo autoridade superior às leis, aos costumes a às pessoas investidas em posições de autoridade formal. Moralidade não é estabelecida por lei. As leis é que devem se limitar pelos princípios morais, além de apoiar seu cumprimento na legislação concernente a crimes, delitos e responsabilidades civis.

3.2.3 Por que ser moral

Uma questão central em filosofia é por que ser moral, que razões adequadas se pode ter (Baier, 1978, p. 231). Procura-se construir uma resposta em bases não transcendentais, isto é, em bases filosóficas leigas, em contraste com bases teológicas. Das várias respostas existentes, selecionam-se a seguir aquelas de Baier, de Thiroux e de Harman.

Em um livro clássico de filosofia moral, Kurt Baier deu uma resposta em termos mais gerais: a moralidade tem função de prevenir e evitar as ocasiões em que seguir o autointeresse tende a prejudicar ou desmanchar o interesse comum dos membros da sociedade. Deve-se adotar comportamento moral porque é de interesse de todos que, em certas circunstâncias ou em certos aspectos de conduta, todos subordinem seus autointeresses a interesses comuns (Baier, 1965, p. 149-155; 1978, p. 243-244; Gert, 1998, p. 344).

Relacionada a esta há outra resposta, breve e específica: em uma sociedade de membros que aderem aos princípios morais, seus membros não são assassinados, nem mutilados, nem maltratados, nem furtados, nem assaltados à mão armada, nem são vítimas de mentiras, calúnias, engodos e fraudes (Thiroux, 1980, p. 25).

Pode-se acrescentar que quase todos preferimos que os outros ajam moralmente. Pois viver em uma sociedade moral é muito melhor que a alternativa. Mesmo delinquentes em um bando apreciam comportamento moral nas relações entre si das tarefas da empreitada comum (sobretudo lealdade, responsabilidade, dedicação, veracidade e tratamento justo); dispensam-se de moralidade somente no impacto predador da empreitada sobre suas vítimas.

Gilbert Harman diz que, desde a tenra infância, as pessoas em geral têm a capacidade de notar e considerar certos interesses dos outros e de tomar cuidado para protegê-los; essa capacidade se estende a respeitar a pessoa do outro e a oferecer bom

tratamento. É uma capacidade que vem junto com a sociabilidade humana, observável desde cedo nas crianças em seus primeiros anos. Em muitos indivíduos, essa capacidade é desabrochada, é cultivada e floresce; em outros indivíduos, é amortecida ou até definha.

Outra maneira de ver essa capacidade é como um senso de que, nas relações humanas, as outras pessoas precisam de um tratamento moralmente correto por parte de qualquer um de nós. A pessoa que reflete sobre o que fazer percebe que ela poderia estar no lugar do outro. Mais do que isso, percebe que, de fato, ela é para os outros só mais uma outra pessoa – o mundo não foi feito especialmente para servi-la. Essa capacidade ou esse tipo de percepção é um impulso moral, o embrião do posterior desenvolvimento moral do indivíduo (Harman, 1977, p. 70).

Harman não menciona Adam Smith, cuja visão de moralidade se baseia na noção de que as pessoas têm a capacidade aludida por Harman. Smith dá a essa capacidade o nome de simpatia (com um sentido próximo àquele do termo atual empatia; Smith, 2006). Outros filósofos morais, de inspiração Kantiana, veem capacidade semelhante localizada na racionalidade: a própria razão humana leva uma pessoa a reconhecer a obrigação de considerar os outros.

3.2.4 Estado e moralidade

A outra questão de interesse nesta subseção é por que o Estado deve atuar como instituição de apoio à preservação e ao desenvolvimento moral da sociedade. Há pelo menos três razões:

1. Uma razão é que muitas das atividades do Estado são montadas para realizar ações coletivas. Ademais, o Estado tem o papel de encorajar na sociedade as ações coletivas dos cidadãos que beneficiam todos. E, como se viu, pelo menos um mínimo de moralidade dos agentes de quem se espera a realização daquelas ações é necessário para viabilizá-las. Quem explica a preservação da ordem social como fundada somente no medo da polícia e de órgãos de fiscalização fica com o problema de explicar o que faz os policiais ou os fiscais atuarem para manter a ordem. Ademais, não sendo os órgãos de coerção onipresentes nem oniscientes, fica faltando explicar o que faz muitos cidadãos continuarem ordeiros quando não estão sendo observados por aqueles órgãos.

2. Outra razão é a apresentada pelos professores de ética política Gutmann e Thompson. Como estes realçam em seu livro *Democracy and disagreement*, tanto os conteúdos das políticas públicas como os processos de deliberação e decisão estão sujeitos a discórdias morais. Suscitam-nas, como ocorre nas diversas atividades humanas, as necessidades de lidar com o seguinte: os recursos não são suficientemente abundantes; as pessoas não são suficientemente desprendidas e generosas; os valores abraçados são muitas vezes conflitantes; e não há conhecimento e compreensão suficientes (Gutmann e Thompson, 1996, p. 18-26).

As políticas públicas quase sempre envolvem valores morais, que devem ser atendidos em proporções diferentes de acordo com suas atividades específicas. Assim, elas estão sujeitas a serem criticadas ou defendidas com base em valores morais; envolvem principalmente os valores de justiça, liberdade, direitos humanos, responsabilidade, transparência e prontidão para prestar contas. Por isso, a argumentação moral precisa ser reconhecida como tendo um lugar permanente no processo político. Consequentemente, como tendo-o também nas etapas de formulação, proposição e avaliação de políticas públicas (Gutmann e Thompson, 1996).

3. No campo da política da regulação, tem-se reconhecido que várias questões ultrapassam os tradicionais âmbitos econômico, legal e social; de modo que tem havido a preocupação de incluir sua apreciação ética (Francis, 1993, p. 235-236). A regulação de certas atividades requer tratamento especial, ora por envolverem problemas de saúde e vida, ora por causa da perspectiva de riscos fora do comum presentes nas atividades de alta tecnologia ainda incipientes. Ademais, esses problemas e riscos se combinam nos anos recentes, quando sobressaem as atividades de engenharia genética, pesquisa de genomas e disponibilidade de informação genética sobre indivíduos.

Mary Warnock, professora e pesquisadora de filosofia moral, também foi consultora para o governo britânico em casos de políticas públicas intimamente dependentes de questões morais. Esta experiência é tratada em seu livro *Nature and mortality*, de onde se pode extrair alguns casos para ilustrar:

1. Educação de crianças com necessidades especiais, que envolve questões como escolas especiais *versus* escolas da rede comum; como tratar a enorme diversidade de debilidades físicas, sensoriais, cognitivas, emocionais e comportamentais, tendo em vista os diferentes graus de dificuldades de aprendizado.
2. Fertilização humana artificial, *status* moral do embrião, modificação genética de embrião, mães substitutas (“de aluguel”).

3. Células-tronco e transplante de células especializadas, terapia de gene, clonagem de seres vivos.
4. Valor moral dos animais e dos outros seres vivos (moralidade do uso de animais para fins científicos, tecnológicos e industriais, bem como das maneiras de tratá-los cotidianamente).
5. Valor da arte e o papel da administração pública no apoio à arte e à produção e preservação de objetos culturais refinados ou populares; a questão dos padrões de julgamento, particularmente da avaliação da criatividade (Warnock, 2003).

Cabe acrescentar que moralidade e estratégia podem se complementar. Um exemplo é a proposta do professor de saúde pública e política John McDonough. Refletindo sobre sua experiência de deputado na câmara legislativa de Massachusetts sete vezes, ele propõe o permanente encorajamento de sinceridade e candor sobre assuntos públicos como maneira de reduzir os incentivos a políticos fingirem (McDonough, 2000, p. 264).

3.2.5 Propostas de atuação

Portanto, pelo menos para cumprir seu papel de encorajar na sociedade as ações coletivas que a ela são benéficas, o Estado deve atuar como instituição de apoio à preservação da moralidade e ao desenvolvimento moral dos cidadãos. E tendo muitas de suas próprias atividades voltadas para realizar ações coletivas, o Estado deve atuar também para fomentar a moralidade em seu meio – entre servidores e políticos e nas relações com os cidadãos a quem presta serviços por contato direto.

Como etapas iniciais de um esforço amplo de envolver mais intimamente as políticas públicas com as questões de moralidade, propõem-se aqui algumas tarefas prioritárias:

1. Tendo em vista a conexão especial entre moralidade e relações do ser humano com a natureza, os animais, a doença e a morte, destacar inicialmente as áreas de saúde e medicina, higiene pública, vigilância sanitária e meio ambiente.

Nessas áreas, promover e disseminar o conhecimento ético, particularmente de ética médica e bioética; o exame extenso de casos e exemplos de problemas morais de julgamento e decisão; a discussão desses problemas; e o aprimoramento da capacidade de julgar para tomar decisões apropriadas moralmente.

É desnecessário discorrer sobre os muitos e difíceis problemas morais, frequentemente trágicos, levantados pelas necessidades de saúde. Por exemplo, na ausência de recursos suficientes, quais vidas devem-se buscar salvar com prioridade, se de crianças, mães, idosos ou acidentados imediatamente em perigo. São problemas que precisam ser enfrentados, não apenas em termos de técnica e competência estritamente profissional, em termos de eficácia e custo, como também atendendo a requisitos de honestidade, justiça, transparência e outros valores morais.

Decisões morais, boas ou más ou duvidosas, têm sido tomadas todos os dias, porque nada se poderia fazer sem tomá-las. Segundo Kilsztajn, Sugahara e Lopes (2005, p. 253), a rotina de atendimento de urgência e emergência no Sistema Único de Saúde (SUS) dá prioridade a quem tem maior número de anos de vida a perder, o que leva a preterirem-se os idosos. Ademais, pesquisa desses autores com dados da PNAD de 1998 estimou probabilidades de uma pessoa ser internada e não ter cobertura de plano privado de saúde. Constatou-se que a probabilidade do idoso era 3,7 vezes a probabilidade de um adulto jovem (Kilsztajn, Sugahara e Lopes, 2005, p. 248).

2. As grandes mudanças técnicas dos últimos cem anos (automóveis, aviões, meios de comunicação eletrônica, novos materiais, novas drogas, energia nuclear, armamentos de alto poder mortífero, computadores, satélites artificiais) têm alterado as relações da humanidade com a natureza, bem como modificado costumes, crenças e instituições. São alterações que envolvem a interação dos cidadãos com eles próprios, mas também as relações de comunicação e de política entre nações, a diplomacia, a guerra, o turismo, os negócios (Mitcham, 2005).

O crescimento da população, combinado com a ampla difusão do emprego desses artefatos, estendeu imensamente o impacto dessas inovações. Ademais, as alterações técnicas das últimas décadas penetram na intimidade da célula, do embrião e do gene. O impacto futuro de todas essas mudanças sobre o bem-estar, a segurança e a saúde das populações, bem como sobre o meio ambiente não é sequer fácil de descrever sem estudo detalhado das inovações e sem reflexão demorada sobre suas consequências prováveis.

Sua magnitude e extensão não permitem que se adote uma postura de otimismo ingênuo e tolerância sem reflexão; isto é, a postura de deixar-se que novos artefatos sejam fabricados e usados simplesmente porque se adquiriu a capacidade de fabricá-los e usá-los. Há necessidade de que as escolhas sejam bem informadas, fundamentadas em boas análises sobre o que aceitar, o que rejeitar, o que modificar e quanto modificar. Questões éticas cruciais estão no centro dessas escolhas (Mitcham, 2005, p. 788).

Por conseguinte, também no que concerne a tecnologia é importante, como no item 1, promover o conhecimento ético, sua exemplificação, sua discussão, sua disseminação, bem como a habilitação prática em decisões no seu âmbito.

3. As oportunidades dadas pela sociedade às pessoas com deficiência promovem-lhes autodeterminação e reduzem dependência; promovem-lhes ativa presença no mundo e reduzem sua indiferença à realidade; geram capacidade de desfrutar o mundo e de contribuir com participação ativa na sociedade; desenvolvem consciência de moralidade e apreciação dos valores em geral (Warnock, 2003, p. 45, 51).
4. Basta enunciar algumas das tarefas da política de direitos humanos, como superar as diversas formas de opressão, de privações, de exclusão social, para expor sua íntima conexão com valores morais. A concepção mais apropriada dos direitos humanos é de que são ou incluem requisitos éticos, derivados de julgamentos éticos (Sen, 2000, p. 229).
5. Outras políticas públicas envolvem valores morais nas mais diversas formas. Para não se tentar um levantamento exaustivo, ilustre-se com a política de defesa do consumidor. Nas relações entre consumidor e fornecedor, o primeiro deve legitimamente esperar que haja veracidade na publicidade, bem como que haja boa fé, lealdade, honestidade e respeito ao comprador na conduta do fornecedor (ENDC, 2009, p. 82, 86, 95). Os fornecedores que frequentemente violam direitos do consumidor são chamados fornecedores sem idoneidade (ENDC, 2009, p. 113), o que expressa um juízo de valor moral.
6. É evidente que, quer como formulador, quer como proponente, quer como executor, quer como avaliador das políticas públicas, o servidor público precisa ter um mínimo de conhecimento de ética. Do contrário, não poderia desempenhar a contento essas tarefas.

Ademais, ética tem sobretudo a ver com prática; é uma questão de conduta, de valores que orientam escolhas, decisões e conduta, bem como de motivações em conduta. O servidor precisa ser uma pessoa moral; não só porque há responsabilidades morais envolvidas na realização daquelas tarefas, como também porque o Estado não pode exigir, nas suas diversas políticas públicas, tratamento moral de uma parte da sociedade por outra sem que seus servidores deem o exemplo.

7. Em suma, o Estado, em muitas senão em todas as políticas públicas, tem o papel de resguardar, cultivar e promover a moralidade na sociedade; em particular contrapondo-se aos grupos que, visando seus interesses estreitos, minam ou desprestigiam a moralidade. Esse papel precisa ser desempenhado em maior ou menor grau, mais ostensivamente ou mais como pano de fundo, dependendo da natureza e dos objetivos da política específica.

Tendo em vista isso, sugere-se que se promova entre os servidores públicos, em maior extensão do que ocorre hoje, o conhecimento da ética, dos problemas de divergências éticas e de suas aplicações a dilemas concretos do dia a dia.

8. Além de conhecimento, há necessidade de intensificação do adestramento moral, uma vez que moralidade não é apenas uma questão de saber, mas também de internalizar e reforçar valores, motivações e formas de comportamento. Assim, sugere-se também criar-se e nutrir-se, nas culturas organizacionais dos órgãos públicos, o casamento do senso de missão do servidor público com um apego à moralidade. Como eixo disso, deve-se cultivar e disseminar internamente a atitude de ter uma missão e de cumpri-la com senso moral.

Como tarefa inicial, no que concerne ao servidor federal, sugere-se realizar revisão do Código de Ética do Servidor Público Civil do Executivo federal e do Código de Conduta da Alta Administração Federal.

9. Assim como aconteceu em outros países, aqueles Códigos e a Comissão de Ética Pública nasceram em um clima de opinião pública preocupada com casos de alegada corrupção e de escândalos veiculados pela mídia. Também como em outros países, esse clima parece ter influenciado o teor daqueles Códigos. O segundo deles, fora enunciar princípios genéricos, enfatiza vantagens indevidas, atos desonestos e os chamados “conflitos de interesse”. Perpassa-lhe uma visão negativa de ética, de evitar brindes e presentes, em vez de uma visão positiva da conduta na relação entre pessoas, sobretudo dentro das comunidades dos órgãos públicos.

Em uma visão positiva, o senso moral é a energia que junta os membros de uma organização em um espírito de corpo sadio, em mútua colaboração. Cria-se uma comunidade moral, de pessoas que se comportam com correção, que prezam o bem comum e buscam promovê-lo. Entre pessoas morais é possível se desenvolver afeição de companheirismo e solidariedade, em vez de desconfiança, medo dos fuxicos e boatos maldosos, temor a represálias, precaução contra traições dos puxa-sacos.

A ênfase no objetivo de prevenir ou impedir “conflito de interesses” tem formulação insatisfatória. A expressão é importada do direito – particularmente o que se refere a relações contratuais – ao contexto da ética, onde não expressa bem os valores éticos maiores. Pois nem todo conflito de interesses é antiético, nem toda harmonia de interesses é ética e, às vezes, é antiético evitar ou impedir conflito de interesses. Aliás, a ênfase reflete certa confusão entre os diferentes papéis de normas legais e de normas éticas; em consequência, atribui às comissões de ética tarefas administrativas em vez da função precípua de apreciar, julgar e recomendar. Pois qualquer falha de servidor que um artigo de norma legal possa definir

e resolver com clareza não é mais tarefa própria de comissão de ética; pode ser apreciada por sindicância e processo administrativo disciplinar.

10. O Código de Ética do Servidor Público ora é repetitivo em enunciados genéricos, ora omite valores fundamentais (responsabilidade; imparcialidade e isenção; impessoalidade; transparência, que não se reduz a publicidade de ato administrativo) ou menciona-os superficialmente (lealdade, solidariedade). Às vezes desperdiça itens preocupando-se com questões de boas maneiras (vestimentas do servidor, embriaguês, manter limpo o local de trabalho). Erra quando afirma que a exigência de moralidade advém de a remuneração do servidor ser paga pela sociedade; o servidor não deveria ser menos moral se trabalhasse gratuitamente ou se fosse pago por uma entidade privada.

Reconhecidamente, princípios genéricos são insuficientes. O servidor moral já deseja ser honesto e o servidor bem informado já conhece as recomendações legais (como, por exemplo, tratar as pessoas com urbanidade). Mas qual seja a alternativa honesta de comportamento em condições e ações específicas nem sempre é claro. O que o servidor precisa de um código de conduta são orientações concretas nas condições de seu trabalho e da sua cultura local: dados os temperamentos dos brasileiros, os termos que empregam no tratamento, os costumes de sua camada social, o que é tratar com urbanidade? Até que ponto irritação passa a ser falta de urbanidade? Questões como estas não podem ser definidas em lei, cabendo aos códigos de ética e aos costumes acatados e promovidos pelas comissões de ética responder.

A função principal de um código de conduta (comumente chamado “código de ética”) é dar informações úteis a julgamentos e decisões em situações morais concretas da atividade do servidor. Ela não se cumpre satisfatoriamente quando o código se atém a enunciar princípios gerais. Em parte, o Código é assim porque se destina a todos os servidores civis do Executivo federal, e há uma enorme diversidade de funções e tarefas desempenhadas por muitos e diferentes cargos. Essa falha só pode ser corrigida com a existência de códigos específicos de órgãos e cargos, sem a qual o Código geral tem pouca valia.

Quando é específico, o Código falha por não levar em conta que há muitas categorias de servidor público cujos deveres funcionais principais são diferentes. Por exemplo, muitas não fazem atendimento ao público em filas; para algumas é mais importante o sigilo e o dever de calar. A falha maior do Código é de concepção e organização; de não começar pela ênfase aos valores éticos maiores para, em seguida, desenvolver especificações de uma maneira lógica.

Deveria começar pelos valores morais relevantes ao servidor, como responsabilidade, veracidade, transparência, isenção e imparcialidade, diversidade de visões, independência

de julgamento, dedicação profissional, solidariedade. Deveria tratar de como escolher nos conflitos de valores: o servidor deve ter humildade, mas também legítimo orgulho de seu papel; deve se reger pela veracidade, mas guardar sigilo e saber calar; deve ser transparente, mas não antes do tempo certo; deve agir por suas convicções, mas respeitar e tolerar correntes de pensamento divergentes; deve ser prudente, mas ter coragem de se opor ao arbítrio e à prepotência de chefes.

3.3 Configuração física do espaço público

3.3.1 Aspectos sociais de artefatos

Não é necessário se comprometer com certa corrente filosófica de antropólogos, o materialismo cultural, para admitir a importância das interfaces entre cultura e natureza (Harris, 1979, p. 57). Em um sentido amplo de cultura, fazem parte dela objetos materiais, como reconhecem os modernos antropólogos na sua maioria (Linton, 1987, p. 279-280; Harris, 1979, p. 279; Herskovits, 1969, p. 268); no caso, objetos que são modificados por seres humanos ou feitos a partir de outros objetos. Por não mais serem coisas inteiramente naturais, são chamados de artefatos. Estes são os elos mais diretos entre relações humanas e natureza.

Os seres humanos convivem com seus artefatos e precisam deles nas várias facetas de suas vidas, dia após dia. Qualquer pessoa passa dia e noite tendo relações sensoriais, motoras, cognitivas e afetivas com objetos: manipulando-os, olhando partes e detalhes, ouvindo seus sons e ruídos, sentindo-os na pele, colocando parte ou todo o seu corpo neles. Despertam-se sentimentos e emoções, nem que sejam, às vezes, de frustração e irritação (Molotch, 2003; Petroski, 1992, p. 92; Norman, 1989, p. 1-2, 34). Se aquelas relações trouxerem inúmeros pequenos desconfortos e inconveniências à pessoa, ao longo de dias e anos, sua vida tem menos graça e valor; logo, tem menor qualidade de vida (Adams, 2012).

É uma convivência íntima, muitas vezes acompanhada de apego aos artefatos. O grau de intimidade e a intensidade de apego são somente superados pelos apegos envolvendo a convivência com outros seres humanos. Os objetos que nós, membros de uma sociedade humana produzimos, usamos e descartamos fazem parte da nossa identidade, da formação de quem nós somos, da maneira como nos conectamos uns aos outros (Molotch, 2003, p. ix, 7; Norman, 1989, p. 209). Mais amplamente, os objetos dão sustentação a práticas sociais, assim como práticas sociais dão sustentação a objetos

(Molotch, 2003, p. 2, 10; Petroski, 1992, p. 20, 235). Questão de grande importância no dia a dia da vida social é a qualidade dos objetos materiais que são produzidos, construídos, instalados, adquiridos, consumidos.

A qualidade dos artefatos tem a ver principalmente com a espécie de interação existente ou possível entre objetos e seres humanos (Adams, 2012, p. 67; Norman, 1989, p. 9, 29). Um princípio de qualidade em sentido abrangente, que inclui reforçar segurança e reduzir risco é o seguinte: os objetos devem ser projetados dentro dos limites da mente humana; esta é lenta, insuficiente e deficiente em comparação com os objetos inventados e construídos pelos próprios seres humanos (Adams, 2012, p. 82, 89; Norman, 1989, p. 36, 105, 131). Basta lembrar que um termômetro detecta melhor do que o sentido do tato até diferenças de calor e frio que o tato é capaz de detectar. Atenção e memória têm foco estreito e de pouca durabilidade, facilmente distraída por outros estímulos sensoriais; a memória muitas vezes demora a localizar a informação desejada (Reisberg, 2001, p. 199, 261).

Condições propícias para erros humanos e acidentes são frequentemente criadas quando o produto é feito; isso ocorre quando não há preocupação com a maneira como o *design* afeta os usuários (Norman, 1989, p. viii). Existem poucas ilustrações tão evidentes como as latas de conservas da primeira geração: cumpriam bem sua função principal de conservar alimentos; todavia, os fabricantes não pensaram em como o usuário poderia retirar comida de uma lata. Sendo latas feitas de ferro, descobriu-se ser preciso ir ao ferreiro – ou improvisar, caso se tivesse instrumentos para tal (Petroski, 1992, p. 185-186).

Um produto manufaturado não tem só que cumprir sua função; deve ser também fácil de entender, fácil de usar, confortável ao manusear, conveniente de guardar, não queimar ou queimar com facilidade, não ter riscos de cortar ou furar o usuário, fácil de limpar, fácil de consertar, e assim por diante. Se falhar seriamente em alguma dessas propriedades, não é um produto de boa qualidade, ainda que cumpra bem sua estrita e principal função.

3.3.2 Artefatos e políticas públicas

Do ponto de vista das políticas públicas, as noções acima são relevantes como orientações gerais para as políticas de defesa do consumidor, de regulamentação setorial de mercados e empresas, bem como de padronização e normatização. A regulação industrial

e setorial, a normatização e a padronização, bem como a vigilância sanitária visam afastar dos mercados produtos perigosos e enganadores, além de estimular os fabricantes de qualidade a colocar nos mercados produtos que sirvam bem aos consumidores.

Estas são políticas em que o setor público tem como alvo resultados da atividade produtiva do setor privado. No entanto, este texto pretende se estender mais sobre importantes resultados da atividade produtiva do setor público: considerável parte da vida social dos cidadãos se dá no espaço social configurado por artefatos instalados e controlados pelo setor público.

Espaço social ou espaço público, como entendido aqui, é o espaço físico utilizado por muitas pessoas ao longo do dia e que não pertencem a alguma organização privada. Por exemplo, o espaço constituído por praças, avenidas e ruas, parques públicos, praias e outras áreas de recreação pública, rodoviárias, estações ferroviárias e aeroportos. Os artefatos que nele se instalam são construções como calçadas, corrimãos, pedestais e monumentos, fontes luminosas, bancos de sentar, pistas asfaltadas, semáforos e placas de trânsito, instalações de rodoviárias e de aeroportos etc.

As formas de aperfeiçoar a qualidade do espaço público e dos artefatos nesse espaço serão examinadas a seguir com foco em três problemas de políticas públicas: a segurança contra delitos e violência na vida urbana, o tratamento pelo poder público do cidadão no espaço social das grandes cidades e nos meios de transporte coletivo, bem como a questão do iminente colapso da mobilidade urbana.

3.3.3 Segurança na vida urbana contra delitos e violência

Design, às vezes chamado de desenho industrial ou desenho de produtos, é o corpo de técnicas de projetar, moldar e desenvolver forma, estrutura e dinâmica dos protótipos de produtos e construções. É a disciplina mais abrangente dos artefatos, transcendendo os aspectos meramente técnicos de engenharia e de arquitetura (Adams, 2012; Molotch, 2003; Petroski, 1992; Norman, 1989). Em *design*, uma noção fundamental é de que a configuração física dos elementos de um artefato é um dos determinantes mais importantes da qualidade ampla do artefato.

Esta noção inspirou o surgimento de uma abordagem dos temas de segurança pública e de prevenção de atos antissociais, sobretudo de delitos e de violência.

Ela ficou conhecida como enfoque do espaço defensável, da prevenção situacional ou do *design* ambiental (Clarke, 1997; Cisneros, 1995; Newman, 1972). Outra fonte de inspiração é a disciplina sociológica de ecologia social. O cerne desse enfoque é o nexo entre disposição física do espaço e de seus componentes (mais geralmente, *design* do espaço) e oportunidade de delito. O *design* das formas do espaço relevante e o planejamento dos usos do espaço podem ser tratados como instrumentos úteis de prevenção do crime (Schneider e Kitchen, 2002).

Em grandes cidades brasileiras (como no Rio de Janeiro há pouco mais de 30 anos), organizações de tráfico de drogas instalaram-se em favelas e passaram a controlar seus territórios. Houve um fator espacial: a disposição de localização das construções permitia esconderijo fácil, era obstáculo físico a possíveis entradas da polícia e dava vantagem a seus ocupantes de atirar do alto contra a polícia chegando embaixo. Em suma, o arranjo espacial das favelas fornecia vantagem militar aos bandos de traficantes. É um instrutivo caso do espaço defensável do crime, a lição do enfoque aplicada e voltada contra seu propósito, que é de dar formas a espaços que defendam o cidadão dos malfeitos.

Para aplicar o enfoque em defesa do cidadão, um elemento do planejamento do espaço é o alvo potencial da ação do malfeitor; especialmente, as formas de alcançar o alvo e de manipulá-lo (inclusive guardá-lo e escondê-lo). Uma grande loja de cadeia (estabelecimento semelhante a um supermercado) projeta o *layout* de seu interior, bem como a disposição física de objetos nos móveis, de maneira a evitar furtos por clientes. Por exemplo, produtos pequenos e de valor apreciável são colocados em invólucros de plásticos grandes (Molotch, 2003, p. 140). A este aumento de volume os especialistas denominam *endurecer o alvo* (*target hardening*), em analogia à noção de que um objeto mais duro ou mais pesado é mais difícil de ser retirado e ser carregado.

Em contraste, ocorre o oposto em prédios governamentais, porque as administrações públicas desconhecem a importância de *design*. Nesses prédios, são facilitados os furtos de computadores e outros equipamentos eletrônicos de escritório, porque banheiros, recantos de andares e outros pontos-mortos contêm lugares que permitem aos ladrões ocultar e guardar temporariamente os objetos furtados. Quando os usuários se dão conta de que os objetos desapareceram, muitas vezes estes ainda estão no prédio; em etapa posterior, no dia e hora da oportunidade, são retirados dele disfarçadamente.

Naturalmente, *endurecer o alvo* pode ser à vezes uma receita literal. Regiões, municípios, localidades diferem quanto a propensão ao vandalismo dos habitantes, de modo que, em algumas delas, latas de lixo, bancos de praça, estátuas, telefones públicos têm que ser mais fortes e resistentes que em outras (Molotch, 2003, p. 191). Mais bem notada, porque intuitiva, é a aplicação literal da receita quando se estacionam bicicletas e motocicletas em local distante dos donos: elas são acorrentadas.

Em contraste, nas grandes cidades brasileiras, proliferam locais irregulares de estacionamento de automóveis ou são toleradas formas irregulares de estacionamento em locais autorizados oficialmente. Para maximizar o número de carros estacionados, os gerentes desses locais exigem que os carros sejam deixados em ponto-morto e que não se prendam os pedais com correntes. Desta maneira, elimina-se uma boa oportunidade de endurecer o alvo. Assim, o furto de automóveis nas grandes cidades é facilitado pelas autoridades públicas que toleram o estacionamento irregular.

Um princípio do enfoque da prevenção situacional é que o arranjo do espaço de um prédio, quarteirão, beco, área de passagem ou de lazer deve criar uma atmosfera propícia a atividades desejáveis. Em particular, no que concerne à segurança de pessoas e seus pertences, deve-se delinear subespaços de modo que neles ocorram supervisão natural e consequente controle por parte dos habitantes e usuários em suas atividades normais (Felson e Peiser, 1998). Supervisão natural é aquela que ocorre espontaneamente; sem pretender, os atores sociais vinculados a um local observam o que outros atores fazem, simplesmente porque suas posições levam-lhes automaticamente a notar o que foge da rotina.

3.3.4 Outras técnicas de *design* para segurança

Técnicas de delimitação do espaço físico devem ser utilizadas de forma a desencorajar delitos e atividades transgressoras de normas. Uma técnica simples é bloquear entradas onde não fica ninguém checando ou observando; e remover barreiras e obstáculos visuais que criem lugares de se esconderem pessoas ou objetos (Cisneros, 1995, p. 5). Outra é lançar mão da visibilidade, que pode servir como importante fator de segurança. Mesmo antes de decidir entrar em um prédio, condomínio residencial, vila de casas, viela de pequenos negócios, parque ou espaço social, um intruso deve sentir que será notado como sendo de fora do lugar, que sua movimentação será observada; sobretudo, que terá dificuldade de escapar no caso de cometer algum ato antissocial (Cisneros, 1995, p. 5).

No que concerne a uma pessoa como potencial alvo (vítima) da ação de malfeitores, uma forma de endurecer o alvo é tornar bem visível o que quer que aconteça com ela. Os ônibus urbanos brasileiros geralmente têm a janela traseira inteiramente coberta por propaganda comercial, obstruindo sua visibilidade (Wekerle e Whitzman, 1995, p. 64, dão exemplo de falha semelhante em paradas de ônibus). Algumas cidades têm ônibus com as janelas laterais muito pequenas. Esse é um dos fatores que têm facilitado os roubos em ônibus urbanos, uma vez que assaltantes apontando armas não podem ser vistos pelos ocupantes de ônibus e carros que vêm atrás, inclusive carros de polícia.

Em particular, um típico ônibus especial ou de luxo costuma ter janelas cobertas por cortinas ou por vidros escuros, além de ter uma só porta de entrada e saída. Estas características podem fazê-lo aconchegante, mas o tornam muito propício a ataques à mão armada. É facilmente controlável por uma dupla de assaltantes e esconde a ação deles por todo o tempo que precisarem.

3.3.5 Lição do enfoque e ressalvas

Uma lição do enfoque é que, mesmo no curto prazo, segurança pública não é responsabilidade somente das secretarias de segurança pública dos estados e de suas polícias. As prefeituras municipais poderiam contribuir muito, especialmente as que possuem guardas municipais. Elas têm enorme controle do *design* de espaço público e da iluminação pública, têm poder sobre transporte público urbano e sobre áreas de estacionamento. Um instrumento de atuação que está em suas mãos é alterar características da configuração do local da situação. Em particular, dos pontos-quentes de delitos e crimes. Elas são responsáveis pelos locais que tanto despertam ansiedade e insegurança no cidadão como de fato arriscam a segurança deste, tais como: calçadas estreitas; calçadas que passam sob elevados e viadutos mal iluminados; pontos escuros e pontos-mortos que existem nas laterais de logradouros públicos.

Por fim, cabe lembrar ressalvas ao enfoque da prevenção situacional. Primeiro, de que não exclui abordagens alternativas. Em particular, ao longo de uma década ou mais, são fatores econômicos, sociais, culturais e institucionais que precisam ser alterados com a finalidade de reduzir delitos, crimes e violência. A eficácia do enfoque da prevenção situacional está no curto prazo, pois atua limitando as oportunidades de malfeitos sem buscar redução do número de malfeitores potenciais.

Segundo, de que é duvidoso seu impacto sobre o montante global de delitos e crimes de uma grande cidade inteira, de um estado ou de um país. Sua eficácia está em microlocalidades, como condomínios residenciais, *shopping centers*, conjuntos de prédios, quadras e quarteirões urbanos, estações de transporte público, praças e parques, outros espaços públicos, bem como bairros pequenos.

3.3.6 Espaço público urbano voltado para pessoas

Tradicionalmente, o fornecimento de serviços públicos e a colocação de equipamentos públicos no espaço urbano tem se preocupado com disponibilidade ou acesso e com custo; nos últimos anos, tem-se prestado alguma atenção à questão de qualidade. Todavia, o foco tem sido a qualidade intrínseca, que diz respeito ao produto em si, ao que este faz, ignorando as relações entre produto e consumidor ou usuário. Ora, como ensina James Adams (2012, p. 27), “Os produtos devem se ajustar fisicamente às pessoas” para ter maior qualidade. Por exemplo, os objetos não devem tornar irritantes as interações entre eles e as vidas dos consumidores ou usuários; os objetos devem servir às pessoas gentilmente (Adams, 2012, p. 73).

Cidade é um tipo de artefato. Diferentes configurações do espaço público, distintas disposições de edifícios, praças, jardins, avenidas, ruas, emblemas ou ícones (estátuas, monumentos) estimulam certos tipos de interação humana favoráveis a alguns tipos de atividades econômicas e não a outras (Molotch, 2003, p. 186). Do mesmo modo, pode-se acrescentar, tais disposições são favoráveis ou não à conveniência e ao conforto, bem como ao convívio entre cidadãos; favoráveis ou não à segurança dos habitantes, protegendo-os não só de delitos e violência, como também de acidentes e de incêndio.

Os objetos materiais a que os seres humanos dão forma não existem somente para servir uma função principal, ignorando como as pessoas se sentem quando os usam. Artefatos não funcionam satisfatoriamente se somente cumprem seu propósito estrito, desprezando outras necessidades, vontades e desejos dos cidadãos. Analogamente a como se avalia um produto manufaturado, pode-se dizer de uma obra pública (calçada, pavimento, rua, praça, esquina) ou equipamento público: meio de transporte que só transporta não é um bom serviço; trem urbano ou metrô não é somente para transportar pessoas, calçada não é somente para se passar sobre ela indiferentemente a como se passa, rodoviária não é somente para se fazer fila

à espera do ônibus que se precisa. Não basta a um órgão público fazer uma obra visando quase somente o uso principal. É preciso ver como se tratam as pessoas (os usuários do equipamento público, os cidadãos).

Quando os produtos a considerar são espaço público e equipamentos urbanos, o ajuste entre produtos e usuários deve pensar os últimos como indivíduos humanos. Pessoas não são meramente outros objetos que são colocados nos objetos principais – os metrô, os ônibus, as calçadas. Elas têm sentimentos e necessidades; têm tarefas delas próprias, que preenchem suas vidas.

O cidadão tem um objetivo legítimo quando busca melhor qualidade de vida. Acontece na relação das pessoas com o espaço público e seus equipamentos o que acontece na relação com os artefatos em geral: as pessoas passam o dia sentindo, a todo momento, sentimentos e emoções diferentes, suscitadas pelas coisas com que lidam e as coisas que estão à sua volta. Equipamentos urbanos que geram dificuldades, inconveniências, riscos, aborrecimentos, frustrações, não têm boa qualidade – ao menos porque não traduzem respeito aos usuários como pessoas.

Uma cidade deve ser um bom lugar para se viver. E viver não é somente estar dentro de casa. Uma cidade deve fazer a vida confortável para as pessoas, fornecendo-lhes beleza, prazer, quietude e relaxamento. Ao caminhar e utilizar as ruas, o cidadão tem o direito de esperar que possa conservar uma sensação de segurança, conveniência e conforto. Não há necessidade de que tenhamos cidades estressantes.

Quando o Estado não fornece aos cidadãos bens e serviços de boa qualidade, está sendo hipócrita; pois regulamenta, fiscaliza e pune os fornecedores de bens e serviços privados por falha semelhante.

Há uma relação mútua entre qual seja o tratamento dos cidadãos em geral e qual seja o tratamento de idosos, crianças, adolescentes, gestantes, doentes e pessoas com deficiência. Os cidadãos em pleno gozo de suas capacidades físicas e faculdades mentais, com boa saúde, a maioria nas faixas etárias de adulto jovem a adulto maduro, formam em geral a camada social politicamente mais poderosa na população de um município. Quando os poderes municipais apreciam pouco a segurança, a conveniência e o conforto desses cidadãos, dificilmente se deve esperar que considerem politicamente relevante

investir para fornecer segurança, conveniência e conforto aos idosos, às crianças, às gestantes, aos doentes e às pessoas com deficiência.

Os cidadãos idosos, crianças, adolescentes, gestantes, doentes e pessoas com deficiência são os que mais sofrem insegurança da própria integridade corporal, inconveniência e desconforto nos seus esforços de se deslocar pelas ruas, calçadas, de utilizar meios de transporte e equipamentos públicos. Frequentemente sofrem dores e fazem esforços tão exigentes quanto os de exercícios físicos, em momentos de sua vida em que não pretendem nem estão preparados para tais exercícios. Quando os poderes municipais desprezam a segurança, a conveniência e o conforto desses cidadãos, dificilmente se deve esperar que tenham sensibilidade para fornecer segurança, conveniência e conforto aos cidadãos em pleno gozo de suas capacidades e saúde.

3.3.7 Tratamento dos pedestres

Todavia, o Estado ainda faz pouco no que concerne ao tratamento às pessoas dos usuários. Sobretudo, tolera restrições à mobilidade dos cidadãos e à acessibilidade das pessoas com deficiência ao espaço público urbano.

Nos exemplos desta seção, este texto se concentra em estados e municípios, porque são as esferas de governo mais próximas do cidadão; são as que estão mais facilmente acessíveis às queixas deste e deveriam estar mais atentas à sua sensibilidade. Ilustram-se três tipos de *design* de espaço urbano, comuns em grandes cidades brasileiras, em que se dá pouca importância à satisfação das pessoas dos usuários. Em primeiro lugar, concernentes ao pedestre; em segundo lugar, concernentes ao usuário de transporte público; e em terceiro lugar, concernentes à relação entre usuários de automóveis particulares e pedestres.

O *design* do espaço urbano é conflitante com a mobilidade dos pedestres, dos ciclistas e das pessoas com deficiência. No que concerne a pedestres, é frequente que se violem dois princípios óbvios de *design*: *i*) um fluxo de coisas ou pessoas em movimento não deve ter obstáculos à frente; do contrário, retardar-se-ia ou impedir-se-ia a consecução do próprio objetivo desse fluxo; e *ii*) dois fluxos em movimento não devem se cruzar; do contrário, funcionariam como impedimentos mútuos.

Pedestres estão sempre indo a algum lugar, caminhando por calçadas e outras vias. Contudo, é comum que a área a que isso se destinaria contenha obstáculos espalhados

aqui e acolá: painéis de publicidade, cestos de lixo, caixas de correio, orelhões (agora desaparecendo), vasos e canteiros de plantas, bancos de sentar transversais ao sentido da caminhada, abrigos de pontos de ônibus, postes de iluminação, postes de placas de trânsito e de estacionamento, bancas de jornais, caçambas de lixo, caminhões de entrega estacionados, automóveis particulares estacionados, automóveis governamentais (particularmente de polícia) estacionados. Alguns desses objetos poderiam ser colocados nas margens da área de caminhada; e às vezes o são, mas de forma insatisfatória, pois têm *design* tal que estendem seus corpos ou protuberâncias em direção ao meio da calçada.

Do mesmo modo, há estações de metrô, estações rodoviárias e construções de finalidade análoga com bancos de sentar transversais ao sentido da caminhada e com cabines no meio do fluxo de movimentação dos usuários. Erros de *design* fazem com que as filas de espera dos passageiros em um lugar atrapalhem a passagem dos passageiros que se dirigem a outra parte da construção. Nessas espécies de equipamentos públicos também existem regularmente fluxos de movimentos que se cruzam.

3.3.8 Tratamento nos meios de transporte

No que concerne ao usuário de transporte de massas, o poder público ignora a prevenção de acidentes e os riscos de pânico. Desta maneira, age com hipocrisia. Pois, de um lado, o Estado não permite que uma pessoa, sentada confortavelmente em um automóvel, mesmo com amplo espaço a seu redor, viaje sem cinto de segurança. De outro lado, permite que ônibus, trens e metrôs trafeguem com pessoas em pé, em veículos apinhados de gente. A segurança de quem anda de transporte público parece não importar.

Nos últimos anos, várias cidades fizeram uma alteração de *design* de ônibus em detrimento do bem-estar dos passageiros: a porta de saída passou a ser a traseira em vez da porta de frente; e colocou-se o cobrador na frente, a menos de dois metros do motorista. Isto resulta em que, para sair, o passageiro caminha dentro do ônibus na direção contrária ao movimento do veículo; porque o ônibus desacelera para parar, o passageiro sente uma força que lhe impele para trás e que pode ser intensa a ponto de derrubá-lo. No novo *design* cometeu-se um erro elementar de física mecânica.

A retirada do cobrador da porta traseira fez com que o passageiro tenha que desembarcar estando distante de ambos, motorista e cobrador. A distância e a barreira

de passageiros em pé entre o final do veículo e o local do motorista impedem a visibilidade deste. Muitas vezes, o motorista não vê que há passageiros querendo desembarcar e passa do ponto pedido e, mais grave para a segurança do passageiro, não pode ver quantas e quais pessoas pretendem desembarcar; às vezes arranca prematuramente, com o risco de um passageiro cair enquanto desce os degraus da porta. No *design* anterior, tanto o embarque como o desembarque dos passageiros era monitorada de perto, respectivamente pelo cobrador e pelo motorista.

A colocação do cobrador perto do motorista também criou condições para que os dois fiquem conversando, ocorrência que se tornou frequente. Isso reduz a atenção do motorista e aumenta o risco de acidentes. Ademais, como o cobrador está a mais de um metro atrás do motorista, a conversa se faz aos gritos, o que obriga os passageiros a viajar escutando o que não é de seu interesse nem de sua conveniência ou conforto.

O *design* do exterior dos ônibus ignora um fato importante do corpo humano, de que a capacidade de enxergar diminui muito a partir dos 40 anos de idade. Isso torna uma aflição o tempo gasto no ponto de ônibus a esperar e identificar o ônibus correto. Dificulta a identificação o fato de que, em algumas grandes cidades, as linhas não se distinguem por cores de seus ônibus, ou há cores diferentes que não têm relação com as linhas existentes.

Apesar de que, nos ônibus mais novos, aumentou-se o tamanho do nome e do número de linha, escritos na frente, os caracteres ainda não suficientemente grandes; isto é, levando-se conta que o veículo vem em alta velocidade e o motorista, para parar no ponto, deseja que o pretendente passageiro acene a várias centenas de metros. Porque aqueles ônibus têm letreiro eletrônico, a identificação tornou-se mais difícil, uma vez que o texto se movimenta e varia – sendo um desafio ocular para o passageiro lê-lo enquanto o próprio ônibus se movimenta em velocidade.

Em algumas capitais, ônibus diferentes de um mesmo trajeto têm tarifas diferentes, não sendo raro que uma seja o dobro da outra. No entanto, não trazem a tarifa em lugar visível de fora, para que o passageiro possa escolher antes de sinalizar ao ônibus que pare; ou trazem-no, mas de forma pouco identificável à distância, com o ônibus em movimento. Ressalte-se que as letras em movimento nos letreiros eletrônicos prejudicam a legibilidade das informações.

As pessoas que usam o transporte público, na sua maioria, não têm mais o corpo suficientemente jovem e saudável para tolerar sem grande desconforto viagens urbanas em pé de trinta minutos a mais de uma hora. Ademais, não é só uma questão de respeito das autoridades municipais às pessoas dos usuários; é também uma questão de segurança em casos de freadas bruscas, falta de energia, acidentes e incêndios. Nos últimos anos, metrô e ônibus têm retirados bancos de passageiros do interior dos veículos, para que menos passageiros sentem; é o oposto do tratamento que deveriam dar aos usuários do serviço (que pagam por este, aliás). Sugere-se aos poderes concedentes iniciar um programa gradativo de extinção da autorização para ônibus urbanos, metrô e trens levarem passageiros em pé.

3.3.9 Prioridade a automóveis *versus* pedestres

No que concerne à relação entre usuários de automóveis particulares e pedestres, há uma questão de prioridade, pois usuários de automóveis particulares e pedestres têm interesses conflitantes no uso do espaço urbano. As propostas deste texto partem de uma escolha de prioridades, a de que o espaço urbano e os equipamentos públicos urbanos devem servir prioritariamente ao pedestre ao invés de servir aos motoristas.

Foge ao âmbito deste texto justificar esta escolha; cabe apenas afirmar que quase nove décadas de experiência visando acomodar cidades ao automóvel fracassaram em conseguir cidades que sejam agradáveis, que preservem mobilidade urbana e não contribuam fortemente à poluição. A interação entre os motoristas de automóvel particular tende a criar uma situação-problema de cooperação e deserção (a estrutura estratégica do dilema dos prisioneiros): cada cidadão tem uma expectativa de grande mobilidade se utilizar um automóvel particular; todavia, o resultado de todos usarem automóveis particulares é prejudicar a mobilidade de todos.

Não parece haver maneira de conseguir preservação da mobilidade urbana com acomodação das cidades ao automóvel. Pelo contrário, o automóvel particular é o principal aniquilador da mobilidade. Basta lembrar o seguinte mecanismo: à medida que a renda das populações urbanas sobe e fica melhor distribuída, mais demandado é o espaço urbano e mais caro fica. No entanto, aumenta também a aquisição de automóveis particulares que vêm ocupar esse espaço mais escasso e mais caro. Ao mesmo tempo, as obras públicas de construção para acomodar mais automóveis também ficam mais caras.

A prioridade ao pedestre também é questão de um valor fundamental, justiça. O automóvel proporciona a seu possuidor conforto e rapidez de deslocamento. Não parece ser justo que o poder público dê preferência ao automobilista, esforçando-se para facilitar, dar mais rapidez de movimento e maior conforto a este, em detrimento de quem tem menos.

O interesse insuficiente dos órgãos públicos municipais pelo bem-estar dos pedestres tem se manifestado no *design* de espaço público da seguinte maneira: calçadas são estreitadas (às vezes, até que a largura permite passar uma só pessoa por vez) para ceder espaço às pistas de automóveis e às áreas de estacionamento à margem das calçadas; semáforos não são colocados em certos cruzamentos, pretendendo obrigar o pedestre a caminhar e voltar distâncias de dezenas ou centenas de metros em vez de atravessar seis metros de pistas à sua frente.

Semáforos não abrem passagem ao pedestre durante tempo suficiente para que ele atravesse as duas ou três pistas à sua frente – muito menos que ele caminhe a passos confortáveis. Há poucos sinais luminosos de pedestres, para evitar que os automóveis tenham que parar mais vezes em distâncias de dois ou três quilômetros; pretende-se que o pedestre contorne e rodeie possíveis locais de passagem para permitir maior conforto e rapidez aos motoristas.

3.3.10 Cidades e mobilidade urbana

O problema sério da mobilidade urbana é parte da necessidade mais ampla, a de que o setor público, principalmente estados e municípios, comece a se preocupar com o tratamento que dispensam aos cidadãos.

Propõe-se reformular a estratégia de uso do solo e do espaço urbano que são dedicados à movimentação: que a prioridade de movimentação seja do pedestre e do ciclista. Isso importa em extinguir a tradição de décadas de prioridade ao automóvel em detrimento do pedestre. Um dos passos é reverter o processo, buscando estreitar as pistas de automóveis e os espaços de estacionamento, de modo a devolver aos pedestres espaço de calçadas e praças.

Sugere-se a implantação de faixas exclusivas de ônibus por todas as vias de grande circulação; o fechamento de boa parte dos estacionamentos nos centros comerciais e

organizacionais das cidades, transformando-os em parques e praças; a eliminação de três ou mais pistas paralelas dedicadas a automóveis nas grandes cidades, colocando-se entre elas um calçamento arborizado para pedestres; dedicação exclusiva a “calçadas” de pedestres das principais ruas do centro, impedindo-se a passagem de veículos. A política de estacionamentos urbanos deve se orientar pelo seguinte princípio: não se considerar desejável que o cidadão use rotineiramente automóvel particular para ir ao trabalho e voltar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Várias políticas públicas envolvem problemas de ação coletiva e, como se constata neste texto, há muitos mecanismos e instrumentos utilizáveis na solução daqueles problemas. Três grupos de mecanismos e instrumentos têm sido pouco realçados nas discussões comuns de políticas públicas, mas eles podem dar uma contribuição importante. Sugere-se aqui que eles sejam empregados: atuação cultural (*marketing* social), moralidade e arranjo físico do espaço público (*design*).

Quanto à atuação para influenciar valores sociais, crenças sociais e costumes, propõe-se dar prioridade para iniciativas mais vigorosas às políticas públicas concernentes a: saúde pública; pessoas com deficiências; disparidades de gênero e promoção da autonomia da mulher; tratamento igualitário de raças e etnias; desenvolvimento do país; e desafio ambiental.

Quanto à atuação em apoio à preservação da moralidade e ao desenvolvimento moral dos cidadãos, propõe-se promover o conhecimento ético, sua exemplificação, sua discussão, sua disseminação, bem como a habilitação prática em decisões no seu âmbito. As prioridades sugeridas para iniciativas mais vigorosas são as políticas públicas concernentes a: áreas de saúde e medicina, higiene pública, vigilância sanitária e meio ambiente; questões relativas às grandes mudanças no âmbito da tecnologia e ao crescimento da população; oportunidades na sociedade para as pessoas com deficiência; direitos humanos; defesa do consumidor; formação e adestramento moral do servidor público federal. Em particular, sugere-se começar promovendo-se revisão do Código de Ética do Servidor Público Civil do Executivo federal e do Código de Conduta da Alta Administração Federal.

Quanto à atuação na configuração física do espaço público, sugerem-se certas técnicas de rearranjo (*design*) e propõe-se dar prioridade a três problemas de políticas públicas: a segurança contra delitos e violência na vida urbana, o tratamento pelo poder público do cidadão no espaço social das grandes cidades e nos meios de transporte coletivo, bem como a questão do iminente colapso da mobilidade urbana.

REFERÊNCIAS

ADAMS, James. **Good products, bad products**: essential elements to achieving superior quality. New York: McGraw-Hill, 2012.

AINSLE, George. Beyond microeconomics. Conflict among interests in a multiple self as a determinant of value. *In*: ELSTER, Jon (Ed.). **The multiple self**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 133-175.

ALAMAR, Benjamin; GLANTZ, Stanton. Effect of increased social unacceptability of cigarette smoking on reduction in cigarette consumption. **American journal of public health**, v. 96, n. 8, p. 1.359-1.362, Aug. 2006.

ANDREASEN, Alan. **Marketing social change**. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.

AXELROD, Robert. **The evolution of cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

BAIER, Kurt. **The moral point of view**: a rational basis of ethics. Abridged ed. New York: Random House, 1965.

_____. Moral reasons and reasons to be moral. *In*: GOLDMAN, Alvin; KIM, Jaegwom (Eds.). **Values and morals**. Dordrecht: D. Reidel, 1978, p. 231-256.

CISNEROS, Henry. **Defensible space**: deterring crime and building community. Washington, DC: Secretary of Housing and Urban Development, 1995.

CLARKE, Ronald V. (Ed.). **Situational crime prevention**: successful case studies. 2nd ed. Guilderland: Harrow and Heston, 1997.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

ELSTER, Jon. **Ulysses and the sirens**: studies in rationality and irrationality. Rev. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

_____. Rationality and the emotions. **The economic journal**, v. 106, n. 438, p. 1.386-1.397, 1996.

_____. Emotions and economic theory. **Journal of economic literature**, v. 36, n. 1, p. 47-74, Mar. 1998.

ENDC – ESCOLA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Manual de direito do consumidor**. 2a. ed. rev. Brasília: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2009.

FELSON, Marcus; PEISER, Richard (Eds.). **Reducing crime through real state development and management**. Washington: Urban Land Institute, 1998.

FRANCIS, John. **The politics of regulation: a comparative perspective**. Oxford: Blackwell, 1993.

FRIEDMAN, David. **Price theory**. 2nd ed. Cincinnati: South-Western, 1990.

GERT, Bernard. **Morality: its nature and justification**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

GERTLER, Brie. Can feminists be Cartesians? **Dialogue**, v. XLI, n. 1, p. 91-112, Winter/Hiver 2002.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and disagreement**. Cambridge: Belknap Press, 1996.

HARMAN, Gilbert. **The nature of morality**. New York: Oxford University Press, 1977.

HARRIS, Marvin. **Cultural materialism: the struggle for a science of culture**. New York: Random House, 1979.

HARSANYI, John. Morality and the theory of rational behaviour. *In*: SEN, Amartya; WILLIAMS, Bernard (Eds.). **Utilitarianism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982, p. 39-62.

HEAP, Shaun; VAROUFAKIS, Yanis. **Game theory: a critical introduction**. London: Routledge, 1995.

HERNGREN, Per. **Path of resistance: the practice of civil disobedience**. Philadelphia: New Society Publishers, 1993.

HERSKOVITS, Melville. **El hombre y sus obras**. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

JORNAL DO SENADO. Senado susta medida que altera número de deputados por estado. **Jornal do Senado**, Brasília, 24 out. 2013, p. 5.

KILSZTAJN, Samuel; SUGAHARA, Gustavo; LOPES, Erika. Planos privados e assistência à saúde do idoso no Brasil. *In*: PIOLA, Sérgio; JORGE, Elias Antonio (Org.). **Prêmio em economia da saúde: 1º prêmio nacional-2004**. Brasília: Ipea/DFID, 2005, p. 239-250.

KOTLER, Philip; LEE, Nancy. **Marketing in the public sector**. Upper Saddle River: Wharton School, 2007.

LINTON, Ralph. **O homem: uma introdução à antropologia**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

MARGOLIS, Howard. **Selfishness, altruism, and rationality**. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

MCCONNELL, Allen; SHODA, Tonya; SKULBORSTAD, Hayley. The self as a collection of multiple self-aspects: structure, development, operation, and implications. **Social cognition**, v. 30, n. 4, p. 380-395, 2012.

MCDONOUGH, John. **Experiencing politics**. Berkeley: University of California Press, 2000.

MITCHAM, Carl. Technology and ethics. *In*: HEMPSTEAD, Colin; WORTHINGTON Jr., William (Eds.). **Encyclopedia of 20th-century technology**. New York: Routledge, 2005, v. 2.

MOLOTCH, Harvey. **Where stuff comes from**. New York: Routledge, 2003.

NAGEL, Ernest. **The structure of science**. London: Routledge; Kegan Paul, 1961.

NEWMAN, Oscar. **Defensible space: crime prevention through urban design**. New York: Macmillan, 1972.

NORMAN, Donald. **The design of everyday things**. New York: Currency Doubleday, 1989.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

_____. **The logic of collective action**. Added preface and appendix. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

PETROSKI, Henry. **The evolution of useful things**. New York: Vintage Books, 1992.

PINHEIRO, Maurício. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.794).

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707).

REISBERG, Daniel. **Cognition: exploring the science of mind**. 2nd ed. New York: W. W. Norton, 2001.

RUSE, Michael. **Darwinism defended: a guide to the evolution controversies**. Reading: Addison-Wesley, 1982.

SHELLING, Thomas. **The strategy of conflict**. Cambridge: Harvard University Press, 1960.

SCHNEIDER, Richard; KITCHEN, Ted. **Planning for crime prevention**. London: Routledge, 2002.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

SMITH, Adam. **The theory of moral sentiments**. Mineola: Dover, 2006.

THIROUX, Jacques. **Ethics theory and practice**. 2nd ed. Encino: Glencoe, 1980.

ULLMANN-MARGALIT, Edna. **The emergence of norms**. Oxford: Clarendon, 1977.

WARNOCK, Mary. **Nature and mortality: reflections of a philosopher in public life**. London: Continuum, 2003.

WEKERLE, Gerda; WHITZMAN, Carolyn. **Safe cities: guidelines for planning, design, and management**. New York: Van Nostrand Reinhold, 1995.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laetícia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Barbara Pimentel (estagiária)

Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luis Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos