

The ENAP logo is displayed in a white, stylized, sans-serif font.

Cadernos

nº 130

Governança regulatória 2.0: explorando barreiras cognitivas e epistêmicas à inovação nas agências reguladoras brasileiras

Bruno Queiroz Cunha

Coleção: *Cátedras 2021*
■■■■■■■■■

Coleção:

Cátedras 2021



Governança regulatória 2.0:

explorando barreiras
cognitivas e epistêmicas
à inovação nas agências
reguladoras brasileiras

Autor

Bruno Queiroz Cunha

Parecerista convidado

Antonio Claret

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar pesquisas de alto nível com aplicações práticas na gestão pública. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 87 de 2021.

Conheça o autor



**Bruno Queiroz
Cunha**

Autor



Bruno Queiroz Cunha é doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Tem experiência nas áreas de política e governança regulatória, reformas institucionais, capacidades estatais e inovação. É membro da carreira federal dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e desde 2015 atua como pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Foi pesquisador visitante em universidades de diferentes países e detém uma série de publicações em revistas acadêmicas, bem como capítulos de livros e volumes editados.



Expediente



Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento

Profissional

Bráulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila de Castro Barbosa Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão

Adriana Braga

Projeto gráfico

Amanda Soares

Letícia Lopes

Diagramação

Yasmin Carvalho

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados e doutorado profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C9724g Cunha, Bruno Queiroz

Governança regulatória 2.0: explorando barreiras cognitivas e epistêmicas à inovação nas agências reguladoras brasileiras / Bruno

Queiroz Cunha. -- Brasília: Enap, 2023.

91 p. : il. -- (Cadernos Enap, 130; Coleção: Cátedras 2021)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Agências Reguladoras. 2. Governança Regulatória. 3 Inovação. I. Título. II. Cunha, Bruno Queiroz.

CDD 352.8

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2023

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

CÁTEDRAS 2021

Editorial

Em 2021, o Programa Cátedras Brasil selecionou projetos em duas áreas temáticas que tratam de questões urgentes e desafiadoras. Os dez projetos selecionados nas áreas de “Governança Radical” e “Reforma Administrativa” buscavam dar respostas à necessidade de mudanças radicais na governança e propor soluções para problemas organizacionais da administração pública.

A governança no setor público não é estática ou inflexível. Choques como guerras, catástrofes naturais ou mesmo pandemias são momentos que exigem novos posicionamentos e abertura de espaço para mudanças radicais na governança, que podem ser implementadas a partir da introdução de pequenas alterações institucionais.

O debate sobre as mudanças necessárias ao setor público passa também por reflexões sobre as propostas de reforma administrativa, que envolvem mudanças em diferentes dimensões, tais como a gestão de desempenho, a modernização das formas de trabalho, a consolidação de cargos, funções e gratificações, os arranjos institucionais, as diretrizes de carreiras e os ajustes no Estatuto do Servidor. Ademais, as mudanças pelas quais passam o mercado de trabalho com a crescente automação de processos, o teletrabalho e a digitalização no setor de serviços têm despertado muitas reflexões sobre as possibilidades de mudanças no serviço público.

As pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 87/2021 do Programa Cátedras Brasil e apresentadas nesta série de Cadernos Enap visam compreender o contexto complexo de mudanças enfrentadas pelo setor público, assim como mensurar os impactos gerados por essas transformações, além de propor caminhos para se pensar a melhoria e a modernização da administração pública como um todo.

Boa leitura!

Coordenação-Geral de Pesquisa

Diretoria de Altos Estudos

Sumário Executivo

Apresentação/ contextualização

O objetivo desta pesquisa é inspecionar os determinantes de ordem cognitiva e epistêmica a uma governança regulatória inovadora, no âmbito das agências reguladoras federais brasileiras. Isto é feito a partir da inspeção de casos concretos e das experiências mais destacadas no enfrentamento desse desafio. A aptidão inovadora é atestada pela existência de unidades ou áreas internas aos órgãos incumbidas de explorar técnicas e conduzir projetos inovadores. Laboratórios de inovação são unidades com essas características.

Esse objeto de investigação, que é teórico e também aplicado, justifica-se pelo crescente diagnóstico acerca da necessidade de uma atuação não meramente preventiva e estática da regulação e dos reguladores setoriais. Proativismo, dinamismo e, portanto, inovação são cruciais para reguladores modernos e que se propõem efetivos. Conforme comenta a OCDE (2014, p. 13): “*regulators are increasingly forward-looking and have an advantage in exploring new areas of societal concern*”. Maior abertura a dinâmicas flexíveis, construtivistas e de orientação sistêmica constitui-se em uma fronteira ainda pouco explorada no campo da regulação.

Resumo

A governança regulatória está em profundo processo de mudança. Diferentemente de padrões funcionalistas e roteirizados, comuns a propostas de melhoria e reforma regulatórias nas últimas décadas, os vetores atuais de modernização apontam para mais dinamismo e, principalmente, inovação. O caráter disruptivo da era da digitalização, somado à complexidade de problemas atuais, como a pandemia de Covid-19 e a crise ambiental planetária, em paralelo a um novo conjunto de oportunidades, influencia de maneira determinante governos e mecanismos de tomada de decisão. Por sua natureza policêntrica e multiatores, esses desdobramentos alcançam diretamente a regulação. Neste estudo, exploramos atributos de ordem cognitiva e epistêmica que condicionam uma governança regulatória inovadora. Isto é feito a partir de uma síntese teórica e da inspeção de casos concretos de agências reguladoras federais brasileiras. Ao final, ressaltamos experiências exitosas e demarcamos variações setoriais importantes, das quais extraímos lições e recomendações. Estas se configuram em achados da pesquisa e devolutivas concretas ao Estado brasileiro, com vistas ao alcance de uma regulação mais efetiva no país.

Palavras-chave: agências reguladoras, capacidade analítica, governança regulatória, inovação

Abstract

Regulatory governance is going through an intense process of change. In contrast to functionalist and predefined patterns, which have traditionally informed better regulation and regulatory reform proposals in the last decades, current drivers of modernization point to more dynamism and, mainly, innovation. The disruptive nature of the digitalization, added to the complexity of problems such as the pandemic of COVID-19 and the planetary environmental crisis, alongside a new set of opportunities, decisively influence governments and decision-making mechanisms. Given its polycentric and multi-actor nature, these developments directly impact regulation. In this study, we explore the cognitive and epistemic determinants to an innovative regulatory governance. This is done through a theoretical exploration and the empirical inspection of concrete cases from Brazilian federal regulatory agencies. In the end, we highlight successful experiences and pinpoint important sectoral variations, from which we draw lessons and recommendations. These lessons amount to research findings and contributions to the Brazilian State, in view of a more effective regulation in the country.

Keywords: regulatory agencies, analytical capability, regulatory governance, innovation

Sumário

1.

Introdução

Pg. 17

2.

Metodologia

Pg. 22

3.

Regulação e governança regulatória:
notas conceituais à luz da experiência
brasileira

Pg. 25

4.

Contribuições teóricas acerca da
interface entre regulação e inovação

Pg. 31

5.

Governança regulatória 2.0: eixos
centrais e princípios norteadores

Pg. 39

6.

Estabelecendo o modelo analítico

Pg. 49

7.

Estudo empírico

Pg. 55

8.

Conclusão

Pg. 68

9.

Lista de entrevistas realizadas

Pg. 72

10.

Bibliografia

Pg. 74

11.

Anexo: Roteiro de entrevistas

Pg. 86

1.

Introdução





1. Introdução

A governança regulatória está em profundo processo de mudança. O caráter disruptivo da era da digitalização influencia de maneira determinante governos e, de modo particular, mecanismos de tomada de decisão complexos e multiatores, que se desenvolvem em rede. Por sua natureza policêntrica e interativa, esses desdobramentos também alcançam a regulação (BLACK, 2008).

Em particular, a rápida transição tecnológica e a cumulatividade de problemas e oportunidades da contemporaneidade também colocam ao Estado o imperativo do tratamento conjunto de duas temáticas que, além de absolutamente essenciais, são, ao menos no plano conceitual, algo conflitante. Trata-se da regulação e da inovação. Complexifica essa realidade o fato de o acelerado ritmo das mudanças tecnológicas em diferentes áreas, além do incremento das interações em rede, serem incompatíveis com um perfil insulado e fragmentado de atuação estatal. Uma consequência direta é a pressão por um novo perfil de governança regulatória, de aceção mais dinâmica, flexível e inovadora.

Também o contexto da pandemia de Covid-19 aprofundou essa realidade complexa e intensificou desafios que já se avolumavam antes dela. Alguns deles foram didaticamente enunciados pelo Professor Jeroen van der Heijden, titular de prática regulatória na Victoria University of Wellington (Nova Zelândia) e reconhecido estudioso do tema. Em apresentação⁴ recente, van der Heijden resumiu alguns dos principais desafios contemporâneos que se apresentam nessa área:

- fragmentação e dispersão entre os reguladores;
- rápido avanço tecnológico e constante inovação;
- crises de grandes proporções, especialmente a ambiental; e
- diante de tudo isso, a necessidade de antecipar, gerar e gerenciar conhecimento útil e de ponta pelos próprios reguladores.

Em virtude desse quadro, é importante notar também que transformações em vigor no campo da governança regulatória transcendem fronteiras predefinidas, sejam institucionais, administrativas ou mesmo geográficas. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a rápida evolução das tecnologias digitais cria desafios particulares à ação regulatória do Estado, na medida em que confunde a definição de mercados e de problemas regulatórios (OCDE, 2019a). Nesse sentido, altera-se, ao menos em parte, a ontologia dos problemas regulatórios, o que passa a requerer um repensar sobre sua epistemologia. Isto porque o potencial das respostas regulatórias tradicionais, subordinadas a uma epistemologia predominantemente racional-instrumentalista, detém limites quanto a uma atuação mais proativa, construtiva e dinâmica nessa seara. Por consequência, também a metodologia do fazer regulatório deve ser objeto de uma renovada reflexão, com vistas à adoção de novos instrumentos e técnicas.

Do ponto de vista analítico, os impactos das transformações em curso e sua repercussão no campo regulatório recaem sobre diferentes níveis de análise e áreas de governo. Isto é ainda mais relevante quando se tem em conta que aparatos estatais ao redor do mundo vêm se tornando crescentemente regulatórios. A regulação é, na atualidade, a ferramenta de intervenção estatal por excelência. Das clássicas funções públicas, quais sejam, as de natureza distributiva, redistributiva, constitutiva e regulatória (LOWI, 1972), a última é o que apresenta o mais destacado fortalecimento ao longo das últimas décadas (BRAITHWAITE; COGLIANESE; LEVI-

⁴ Vide apresentação em <<https://www.youtube.com/watch?v=dBM5jmIHWPM>> (último acesso em 30/05/23).

FAUR, 2007). No Brasil, esse movimento é evidenciado pela expansão das agências reguladoras, que cresceram substancialmente em número e cobertura setorial.

Ademais, as agências reguladoras federais experimentaram, ao longo das últimas década, uma notável evolução em sua capacidade interna, o que inclui orçamento e quantitativo de servidores próprios (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; CUNHA; GOELLNER, 2020; FERNANDES; PALOTTI; SOUZA, 2022; HOLPERIN, 2019). Além disso, as agências passaram a integrar importantes redes epistêmicas e fóruns internacionais, como a Network of Economic Regulators da OCDE⁵.

Nesse contexto de aprofundamento da dependência do Estado de seu braço regulatório, relativamente mais bem equipado que outros ramos de governo, equilibrar exigências de previsibilidade, simetria e segurança jurídica, fundamentais a uma regulação tradicional, e, ao mesmo tempo, as demandas e oportunidades da inovação que surgem do contexto atual torna-se tarefa das mais desafiadoras. Ademais, a mútua dependência entre os dois conceitos (isto é, regulação e inovação), das quais trataremos extensamente nesta pesquisa, leva-nos a pensar, mais propriamente, numa *regulação e(m) inovação*.

Dado esse desafio, o objetivo desta pesquisa é inspecionar os determinantes de ordem cognitiva e epistêmica a uma governança regulatória inovadora. Isto é feito a partir da revisão de casos concretos e experiências exitosas nas agências reguladoras. A aptidão inovadora, para os efeitos deste trabalho, é atestada pela existência de unidades ou áreas internas aos órgãos incumbidas de explorar técnicas e conduzir projetos inovadores. Laboratórios de inovação são unidades com essas características. Por sua difusão em anos recentes e natureza própria, esses laboratórios servem como marcadores para a escolha das agências sobre as quais nos debruçaremos neste trabalho.

A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), ao serem, quando da realização da etapa de coleta de dados desta pesquisa, em 2022, as agências federais que mantinham laboratórios de inovação ativos e formalizados, constituíram-se nos objetos de nosso diagnóstico neste estudo. Por meio de entrevistas semiestruturadas com sujeitos informantes – servidores com atuação destacada nesses laboratórios –, além de análise documental, revisamos as experiências dos laboratórios daquelas agências à luz da literatura aplicável. Derivado disso, identificamos oportunidades e caminhos para o alinhamento da regulação brasileira às mais modernas tendências em governança regulatória, que tratamos aqui como de tipo 2.0.

⁵ Vide: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ner-participants.htm>>.



2.

Metodologia





2. Metodologia

Esta pesquisa parte de uma síntese da literatura aplicável, de natureza interdisciplinar no campo das ciências sociais. Por meio dela, estipulamos, inicialmente, o estado da arte e os *gaps* existentes nesse corpo teórico. Promovemos uma meta-análise teórica acerca das principais narrativas que estruturam o debate contemporâneo sobre o tema de pesquisa (SIDDAWAY; WOOD; HEDGES, 2019). Essa parametrização, com base na revisão da literatura mais destacada junto ao fenômeno de interesse, oferecerá a lente analítica com a qual se observará os casos concretos.

Na parte empírica, utilizamo-nos de casos, investigando-os à luz do quadro teórico. Os casos das agências que estudamos nesta pesquisa são limitados no tempo, haja vista que não provemos um estudo histórico dos mesmos. Ainda assim, a inspeção empírica permite extrair evidências comparativas que confirmam o debate teórico em larga medida. Para tanto, somamos às entrevistas realizadas o resultado do exame do conteúdo de páginas e websites oficiais e, quando existentes, documentação acadêmica relativa aos objetos de estudo.

Portanto, a análise das agências aqui apresentada focará em elementos formais, atinentes em especial ao exame de estruturas organizacionais desses órgãos que condizem com os propósitos da pesquisa. Contudo, os *insights* advindos das entrevistas também têm um elemento subjetivo, que decorre da interpretação pessoal e vivência dos sujeitos entrevistados. Todo esse conjunto de informações e dados permite a construção de um quadro analítico consistente sobre o problema de pesquisa em comento. A pesquisa tem natureza aplicada e busca, ao cabo, apontar possibilidades concretas para o aprimoramento da atuação regulatória do Estado.

3.

Regulação e governança regulatória: notas conceituais à luz da experiência brasileira





3. Regulação e governança regulatória: notas conceituais à luz da experiência brasileira

Regulação, enquanto terminologia, abarca diferentes entendimentos e aplicações, a depender das características e tradição administrativo-legais de cada sistema ou jurisdição (MARCOU; MODERNE, 2005; MATTOS, 2006). Em sentido amplo, compreende-se a regulação como uma (macro-) função estatal (LOWI, 1972). Em sentido estrito, trata-se mais bem de um instrumento ou ferramenta de política pública (SALAMON, 2002). Neste caso, a lógica subjacente é que, uma vez formulados os objetivos de uma política pública, por meio de planos, projetos, programas ou ações, sua implementação se dará mediante a eleição de um ou mais instrumentos. Um deles pode ser a regulação.

Nessa última condição, adotando o tratamento conceitual de Black (2002), a regulação, para que se aperfeiçoe no mundo real, deve contemplar três atributos fundamentais. São eles: (i) parâmetros de comportamento e desempenho; (ii) o monitoramento dos mesmos; e (iii) a capacidade de reversão de condutas desviantes, ou seja, de enforcement. Por pressupor o exercício de autoridade, a regulação é geralmente exercida por entes estatais, especialmente quando se trata de setores tidos como essenciais à vida econômica e social. Modalidades como autorregulação ou meta-regulação existem e detêm vasta literatura, contudo, não são objeto direto desta pesquisa.

A amplitude conceitual e prática da regulação também está relacionada à maneira como as reformas regulatórias do final do século 20 se expandiram mundo afora. Aqui reside o sentido mais macro, historicamente situado, da regulação. Este se vincula a transições de modelos de reforma e de crescimento econômico que se difundiram dos anos 1980 em diante, construindo uma visão dominante sobre a regulação e seu exercício pelo Estado (CHERIF; ENGHER; HASANOV, 2020).

Em grande medida, o objetivo daquelas reformas foi o de redefinir o papel do Poder Público como um todo. O propósito era elevar a participação privada na economia. Internacionalmente, difundiu-se a ideia de que se havia de transitar, conforme tratou Majone (1999), de um Estado de tipo “positivo”, ou seja, um estado interventor ou dirigista, para o Estado regulador. A este caberia precipuamente os papéis de mediador e árbitro, num tipo de governança indireta ou “negativa” – em contraponto ao papel “positivo” do Estado intervencionista (JAYASURIYA, 2001). As reformas daí oriundas, inclusive as ocorridas no Brasil a partir dos anos 1990, subscreveram à necessidade de transição para esse novo modelo estatal.

Do lado da gestão pública, as mudanças focariam em ganhos de eficiência e na desburocratização, abrindo espaço para práticas advindas da iniciativa privada (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Essa mudança na gestão pública estava ancorada no que se convencionou tratar como gerencialismo, Nova Gestão Pública (NGP) ou, no original em inglês, New Public Management (NPM) (HOOD, 1991). No Brasil, mas não só, essas duas transformações, quais sejam, a do modelo de intervenção estatal e a da gestão pública, ocorreram concomitantemente (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Nesse contexto de retração do papel interventivo e do perfil burocrático do Estado, a regulação passou a assumir uma função chave, ganhando muito mais espaço do que detinha antes. Assim como verificado em outros países, as transformações ocorridas ao interior do Estado fizeram com que a capacidade de operação e intervenção do Poder Público brasileiro, além de sua estrutura, gravitasse na direção do reforço da sua capacidade de regular, controlar, auditar – todas essas, funções mais condizentes com o Estado árbitro ou regulador (CUNHA; GOELLNER, 2020; VIBERT, 2014). Por esse motivo, percebeu-se uma mudança qualitativa no Estado brasileiro, que pendulou para um perfil mais regulatório (FERNANDES; PALOTTI, 2019). Isso é causa e consequência do crescimento do modelo de agências reguladoras no país.

Contudo, é importante notar que regulação e o modelo de agências não são indissociáveis. O BCB e o Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente (Ibama), por exemplo, são entes regulatórios que, contudo, não funcionam formalmente como agências reguladoras. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a CVM e a Superintendência de Seguros Privados (Susep), entre outros, seriam exemplos adicionais de entidades que regulam mas que não são agências, do ponto vista legal.

Não obstante, dada a importância desses órgãos na concepção do Estado regulador, as agências reguladoras, assim estritamente definidas, passaram a figurar como elemento “prototípico” do que é a regulação estatal, conforme qualificam Koop e Lodge (2015). Aceito o diagnóstico de que Estados capitalistas fortaleceram suas estruturas e capacidade para o exercício da regulação nas últimas décadas, e que o fizeram a partir de uma determinada visão de Estado que preconizava o modelo de agências, resta como consequência quase natural o impulso à criação de órgãos reguladores autônomos, tanto no Brasil quanto em diversas partes do mundo (LEVI-FAUR, 2005).

Resultou desse movimento de expansão, que no Brasil já detém mais de duas décadas, o conjunto de reguladores federais descritos no Quadro 1, todos eles estabelecidos segundo o formato de agência:

Quadro 1 – As agências reguladoras federais em detalhe

Agência	Lei de criação	Principal tipo de regulação	Foco da atividade regulatória
Aneel	Redação dada pela Lei nº 9.427 (26/12/1996)	Econômica	Produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Redação dada pela Lei nº 9.472 (16/7/1997)	Econômica	Serviços de telecomunicações
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Redação dada pela Lei nº 9.478 (6/8/1997)	Econômica	Indústrias de petróleo, gás natural e de biocombustíveis
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Redação dada pela Lei nº 9.782 (26/1/1999)	Social	Comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Redação dada pela Lei nº 9.961 (28/1/2000)	Social	Assistência suplementar à saúde
Agência Nacional de Águas (ANA)	Redação dada pela Lei nº 9.984 (17/7/2000)	Ambiental	Recursos hídricos
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Redação dada pela Lei nº 10.233 (5/6/2001)	Econômica	Infraestrutura de transportes aquaviários
Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	Redação dada pela Lei nº 10.233 (5/6/2001)	Econômica	Infraestrutura de transportes terrestres

Agência	Lei de criação	Principal tipo de regulação	Foco da atividade regulatória
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Redação dada pela Lei Medida Provisória (MP) nº 2.228 (6/9/2001)	Social	Cadeia produtiva do cinema e do audiovisual
Agência Nacional de Aviação (Anac)	Redação dada pela Lei nº 11.182 (27/9/2005)	Econômica	Infraestrutura aeronáutica e aeroportuária
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Redação dada pela Lei nº 13.575 (26/12/2017)	Econômica	Recursos minerais e pesquisas geológicas/minerais, tecnologia mineral e exercício das atividades de mineração

Fonte: Cunha e Goellner (2020).

As agências reguladoras contidas no Quadro 1 são formalmente definidas como autarquias especiais. Por essa razão, detêm, em consonância com a Lei nº 13.848/19, as seguintes características próprias:

- autonomia, que toca questões de natureza administrativo-financeiras, decisória e funcional;
- ausência de subordinação hierárquica em relação ao chefe do Poder Executivo e ao chefe da pasta ministerial à qual estão vinculadas (mas não subordinadas);
- seus dirigentes têm mandatos fixos e não coincidentes entre si e com o chefe do Poder Executivo.

O modelo de agências reguladoras estabelecido nesses moldes é categorizado por Christensen e Lægreid (2011) como sendo o modelo oficial ou dominante, ou, ainda, o “*practitioner’s model*”. Contudo, particularidades desse modelo são constantemente mapeadas pela literatura, seja como resultado da adequação a regimes institucionais distintos ou por necessidades contextuais específicas de cada jurisdição (COEN; HÉRITIER, 2005). Variações, portanto, não devem necessariamente ser interpretadas como evidência de baixa qualidade regulatória, mas sim como efeito de processos naturais de sedimentação e amalgamento institucional (STREECK; THELEN, 2005).



Em paralelo ao entendimento do que é a regulação e do que demarca sua ascensão enquanto instrumento, arranjo institucional e modelo de reforma de Estado, importa observar o conceito de governança regulatória. Como sintetiza Levi-Faur (2011), ao se voltar ao caso específico da regulação, afasta-se da ideia genérica de governança *per se* para aproximar-se da noção de governança *da* regulação. Entendido de outra maneira, esse tipo específico de governança caracteriza-se como uma espécie de regulação da regulação. Isto implica que a governança regulatória – ou governança da regulação – detém suas próprias estruturas, processos e métodos, ou instrumentos. Esses componentes devem, ademais de induzir à geração de confiança na regulação e segurança jurídica, estar abertos a algum grau de flexibilidade (CUNHA; GOMIDE; KARAM, 2017; VASS, 2006).

Mesmo quando metrificada e estabelecida dentro de parâmetros e padrões formais estritos, com vistas à previsibilidade e à transparência, a governança regulatória deve deter espaço para adaptação. É justamente a passagem de um modelo algo estanque e pré-definido de governança regulatória para um de maior dinamismo e abertura ao experimentalismo e à inovação que temos como objeto de análise nesta pesquisa.

4.

Contribuições
teóricas acerca
da interface entre
regulação e
inovação





4.1 Regulação e(m) inovação: apontamentos introdutórios

Conceitualmente, regulação e inovação pertencem a *loci* epistêmicos algo díspares. Como já comentado, a regulação sugere tudo menos mudança. Previsibilidade, mitigação de incertezas e horizontalidade de tratamento dos atores regulados são centrais ao exercício da função regulatória estatal, em sua perspectiva racionalista.

Inovação, por outro lado, implica transformação, dinamismo, incerteza e empreendedorismo. Seguindo Sano (2020), a inovação detém alguns aspectos centrais que a particularizam, quais sejam:

- é uma novidade no contexto, territorial ou organizacional, que a adota;
- tem utilidade prática, ou seja, não é apenas uma ideia;
- representa algum grau de descontinuidade que, embora possa ser de difícil aferição, também indica uma diferença com respeito à mera mudança ou melhoria contínua.

Inovação está geralmente ligada a aprimoramentos em processos organizacionais, ou à implementação de novos produtos, procedimentos, serviços ou sistemas (OCDE, 2018). Do ponto de vista da administração pública, Brown e Osborne (2012) argumentam que a inovação significa introduzir novos elementos no setor público, na forma de novos conhecimentos, novas organizações e/ou novas habilidades de gestão.

Nesse sentido, a fim de melhor circunscrever o debate teórico sobre inovação e regulação, adotamos como pilar conceitual a definição de Black, Lodge e Thatcher (2005) sobre o tema:

Regulatory innovation is understood here to be the use of new solutions to address old problems, or new solutions to address “new” (or newly constructed) problems, but not old solutions to address old problems. (BLACK; LODGE; THATCHER, 2005, p. 04)

Portanto, a internalização no Brasil de práticas e ferramentas desenhadas primeiramente em outras jurisdições, com a AIR, a economia comportamental, a regulação responsiva e o *sandbox* regulatório, seriam, para o contexto pátrio, inovações, na medida que são soluções novas. Porém, provavelmente são soluções novas para problemas antigos, ou ao menos já mapeados. O desafio maior está justamente na segunda parte do conceito de Black, Lodge e Thatcher (2005): desenvolver soluções novas para problemas novos. Esses problemas novos podem tanto advir de grandes tendências globais, como a já citada digitalização ou o impulso em prol da inteligência artificial, como de temas localizados e mais circunscritos contextualmente.

Também se entende que a aptidão para a inovação regulatória é condição para o ganho em capacidade regulatória pelo Estado (LODGE, 2014b). Neste caso, a inovação, enquanto fenômeno, surgiria como antecedente, como fator explicativo de alterações positivas na regulação. Porém, para entender a relação entre ambos os conceitos, há que se pensar também na circunstância em que a inovação aparece como variável dependente. Em outras palavras, padrões ou alterações regulatórias viriam antes, como condição, integral ou parcial, a processos inovadores ulteriores e fora das fronteiras do aparato estatal. Carpenter (2010b) observa que os reguladores têm o poder de gerar mudanças importantes e determinar pesquisa e inovação tecnológica mesmo que não a realizem diretamente:

The regulator... never physically governs the firm or the builder, but the power of the regulator has been felt nonetheless. In the regulation of technological goods, such considerations can and do shape the very stock of scientific ideas and innovations which arise in academic, government, and industrial laboratories. (CARPENTER, 2010b, p. 64)

Argumentamos, portanto, que há uma relação bidirecional ou de tipo 360° entre regulação e inovação. Por isso, preferimos qualificá-la como *regulação e(m) inovação*. Essa dupla relação de causalidade gera duas lógicas de inovação regulatória. Enquanto uma se refere à inovação agindo sobre a regulação, numa dinâmica ‘da porta para dentro’ do Estado, a segunda denota uma linha causal oposta, com a regulação influenciando sobre a inovação. No primeiro caso, inovações ao interior do Estado, por exemplo, em instituições, atores e instrumentos, desencadeariam efeitos transformadores na regulação. No segundo, decisões regulatórias tomadas pelo Poder Público antecederiam movimentos inovadores na economia, em mercados específicos ou em áreas da vida social.

De toda sorte, essas lógicas interativas estão suportadas por distintas interpretações teóricas. Sobre as principais delas, passamos a tratar agora.

4.2 Regulação e(m) inovação: a visão racionalista

A base teórica da regulação tradicional encontra-se assentada sobre princípios neoclássicos de racionalidade e competição, em linha com contribuições da Escolha Racional e da Teoria do Agente-Principal (THATCHER, 2002). O argumento fundante dessa linha interpretativa parte da ideia das falhas de mercado. Desvios da situação idealizada de perfeita competição seriam condição necessária à atuação do Estado, a qual teria conotação corretiva. Por essa perspectiva, o mercado teria primazia e antecedência – inclusive histórica – em relação ao Estado (WILLIAMSON, 1975).

Ainda nessa vertente, também se identifica um suporte fundamental de ideais vinculadas à Nova Economia Institucional (NEI), em sua acepção racionalista e de viés neoclássico. Neste caso, transparência e previsibilidade, a serem assegurados por meio de instituições formais, são tidas como mecanismos aptos a corrigir riscos associados à má alocação de direitos de propriedade e custos de transação (LEVY; SPILLER, 1994)

Esses enquadramentos também inspiram a proposta de separação entre as esferas de implementação administrativa de decisões regulatórias e a da tomada de decisões políticas prévias. Daí a criação de agências reguladoras “independentes”, alheias aos desígnios dos políticos eleitos. O propósito seria o de promover a despolitização da regulação, assim, elevando sua racionalidade e, em última instância, a eficiência econômica geral (CHANG, 2002; FLINDERS, 2004). Se a despolitização for efetivada, espera-se que as agências reguladoras se mantenham imunes não apenas às contingências do calendário político e ao microgerenciamento por parte de líderes políticos, mas também à captura privada (LAFFONT, 2005; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987; NORTH; WEINGAST, 1989)

Essa linha interpretativa fomenta a clássica noção de “compromissos críveis”, a qual propugna a quase-imutabilidade da regulação (GUASCH; SPILLER, 1999; LAFFONT, 2005; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987; NORTH; WEINGAST, 1989). A bem de uma melhor definição de direitos de propriedade e da mitigação de desníveis informacionais, arranjos institucionais regulatórios, assim como a operação das próprias agências reguladoras, devem funcionar quase que em “piloto automático” (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012). Isto é, em uma espécie de estado estacionário de plena estabilidade e previsibilidade (WILLIAMSON, 1996).

Do ponto de vista organizacional, a autonomia dos reguladores e a estabilidade de suas decisões são tidas como aspectos cruciais. Estes se somam à exigência de um foco estreito na atuação de regulador (*role clarity*), dado se tratar de um ator com características de especialista, e não de um generalista. Como sustentam Carrigan e Poole (2015, p. 16), “*goal ambiguity may arise if the agency is tasked to accomplish multiple goals simultaneously*”.

A interpretação é que, sem clareza de propósito, na forma de competências bem definidas, reguladores agiriam de modo subótimo, com dispersão, sobreposição ou subexposição em suas atividades. Para que esses problemas não ocorram, é condição necessária que objetivos e instrumentos de intervenção regulatória sejam estritamente formalizados, assim, predefinindo o desdobramento da regulação na prática. Roberts (2010) trata esse tipo de desenho organizacional como fruto da ‘lógica da disciplina’, aderente a um formalismo extremo.

O funcionamento regulatório nessas bases tem se provado de extrema valia e pode levar a ganhos de eficiência em condições normais, ou seja, para as quais os objetivos já estejam consensuados. Ou seja, para situações de tipo *low-hanging-fruits*, com rota de solução compreendida. Entretanto, esse formato também induz a modelos mentais pré-fabricados, que podem apresentar limites em situações de maior complexidade (BOZEMAN, 2007). Críticos apontam, por exemplo, para a possibilidade de fragmentação, visão de túnel e mentalidade de silo que modelos organizacionais exclusivistas e de viés estático apresentam (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Em particular, o tradicional recurso à autonomia (gerencial e decisória), visto como condição para que o regulador alcance elevados níveis de performance, deve ser tratado de modo menos idealizado. Como argumentam Verhoest et al. (2004, p. 102), em texto seminal sobre autonomia em agências públicas, “*the empirical link between autonomy and performance is inconclusive*”.

Portanto, há limitações em modelos unicamente racionalistas de organização da regulação, as quais apenas se agudizam em conjunturas de extrema incerteza. No caso do vínculo entre regulação e inovação, essas limitações são nítidas. Primeiramente porque, pelo viés instrumentalista, a regulação é vista mais do que tudo como um empecilho potencial à inovação. A razão estaria nas barreiras burocráticas advindas da atuação regulatória do Estado, as quais impactariam a iniciativa inovadora privada (DUDLEY; BRITO, 2012).

A solução para essa ameaça seria simplificar a “carga burocrática”, reduzindo o “estoque” regulatório ou promovendo “revogações” amplos. Uma série de iniciativas internacionais contemporâneas repercutem essa tendência, como o “Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU”⁶ e o programa Simplifica⁷ mexicano. Recentemente, a OCDE adotou proposta semelhante para o Brasil. O documento “Reforma Regulatória no Brasil” contém uma série de alertas quanto ao risco da baixa qualidade da regulação impactar a inovação nos mercados regulados (OCDE, 2022).

Em segundo lugar, estratégias de regulação por incentivos e de regulação baseada em princípios tentam propor alternativas para gerar inovação (LAFFONT; TIROLE, 1993). A receita estaria na criação de incentivos financeiros, como uma maior remuneração aos agentes regulados pelos ganhos de produtividade por eles produzidos, os quais desencadeariam resultados inovadores.

Nessas duas hipóteses, vê-se a interface entre regulação e inovação por uma lógica linear e determinada “pelo lado da oferta”, na medida em que as intenções do setor privado seriam o motor único da inovação (KAPLINSKY, 2019). As empresas buscariam, de forma independente, soluções mais lucrativas para suas operações, o que estimularia o desenvolvimento tecnológico como resposta às suas necessidades. Por trás dessa explicação está a confiança nas motivações intrínsecas do setor privado para assumir riscos e impulsionar inovações. Por consequência, reduz-se a influência da dinâmica contextual e sistêmica, além da importância do Estado (HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

⁶ Vide: <https://commission.europa.eu/system/files/2016-05/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-final-report_dec2012_en.pdf> (último acesso em 30/05/23).

⁷ Vide: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/479274/Anexo_4_Metodologia_SIMPLIFICA.PDF> (último acesso em 30/05/23).

4.3 Regulação e(m) inovação: a visão sistêmica e evolucionária

A teoria dos sistemas de inovação (SI) está baseada em visões neo-schumpeterianas ou evolucionárias (DOSI; NELSON, 1994). De acordo com estas, os Estados desempenham um papel fundamental na disponibilização dos elementos sistêmicos essenciais, alterando o comportamento de empresas, centros de pesquisa, usuários, mercados consumidores etc. A participação do Estado é crucial devido às incertezas inerentes à inovação. Além disso, estudos empíricos baseados no construto teórico dos SI enfatizam que as inovações não ocorrem de maneira isolada ou linearmente, como sugerido pela noção racionalista. Trocas produtivas, colaboração e interdependências entre atores em uma rede são fundamentais.

A base principiológica, neste caso, não é a das falhas de mercado, mas a das condições ambientais ou falhas sistêmicas. As últimas ocorreriam quando a combinação de fatores que interagem como condição para a inovação não opera de modo efetivo, afetando a velocidade das interações e o aprendizado (KLEIN WOOLTHUIS; LANKHUIZEN; GILSING, 2005). Falhas sistêmicas podem ser de diferentes ordens, inclusive deficiências institucionais no funcionamento da regulação, parâmetros industriais desatualizados e precária proteção contratual.

No paradigma dos SI, a regulação tem a função de servir como uma ferramenta de política “pelo lado da demanda”. Ela promoveria a organização de espaços institucionais para que, em resposta a eles, transações sociais e privadas ocorressem, daí emergindo a inovação (EDLER; GEORGHIOU, 2007; EDQUIST; HÖMMEN, 1999).

Além das medidas corretivas e horizontais que os Estados, e em particular os reguladores, colocam em prática, haveria a tarefa de facilitar a circulação de conhecimento e fomentar interações. Isso não é algo que os reguladores estão acostumados a fazer. Como veremos mais à frente na pesquisa, esse alargamento no papel dos reguladores implica pensar na regulação de maneira constitutiva e não apenas corretiva (CARPENTER, 2010).

Essa visão sistêmica das instituições e da regulação ajuda na compreensão de uma das duas lógicas interpretativas que definem a “inovação regulatória”, qual seja, a da inovação como resultante – no todo ou em parte – de ações regulatórias prévias. Isto é, a “inovação da porta pra fora” do Estado.

Outro aspecto crucial da abordagem dos SI é o da direcionalidade dada pelo Estado. Há uma dependência da capacidade estatal de analisar, interpretar e promover ações que induzam a comportamentos desejados – e legitimados – pelo Estado. Esse é um aspecto crucial na influente produção teórica de Mariana Mazzucato,

notadamente em seu modelo de inovação orientada por missões (MAZZUCATO, 2013, 2021). Suas contribuições teóricas tratam missões como mobilizadores da ação do Estado como um todo, por isso, incluindo também os órgãos reguladores.

Por destacar a inovação, social e industrial, como condição para transformações que levem ao enfrentamento de grandes desafios contemporâneos, os estudos de Mazzucato e coautores levam a uma visão ainda mais relevante para a regulação e seu efeito sobre o processo de inovação. Permitem, inclusive, sair de uma postura passiva para assumir uma que é mais ativa, na qual a regulação tem a inovação como propósito direto e não apenas como um subproduto eventual. Nesse sentido, permite também tratar da “regulação *para* a inovação”, incorporando o efeito criativo, constitutivo ou promissor da regulação sobre a dinâmica inovadora (HOGARTH; MARTIN, 2020).

As implicações de uma transição nesse sentido são vastas. No nível teórico, a regulação absorve um papel mais dinâmico e experimental. Nos níveis da governança e organizacional, solicita dos reguladores a capacidade de trabalhar de modo sistêmico, abraçando a incerteza. Essa transformação, como já comentado, leva a uma ampliação da ideia de capacidade regulatória para além dos limites da regulação tradicional (LODGE, 2014b).

Entretanto, para afastar os efeitos adversos dessa agenda, inclusive os decorrentes da direcionalidade excessiva e do determinismo ou *lock-in* tecnológico, os reguladores deveriam engajar-se decisivamente na criação de habilidades dinâmicas, superando os problemas de fragmentação ou de mentalidade de silo – críticas constantes às agências reguladoras.

Como afirmado por Gregersen (2010, p. 147): “*we may expect to find the most positive and encouraging successful illustrations of regulation-innovation interaction when the regulation instrument is used with a certain professional ‘fingerspitzengefühl’*”. Essencialmente, requer-se mais sensibilidade e intuição dos reguladores no manejo dos condicionantes à inovação. Deles se requereria um repertório cognitivo capaz de auxiliar na captura de tendências, antecipação de cenários e ação efetiva diante deles.

Uma visão desse tipo parece condizente com os principais desafios contemporâneos, sejam eles formatados como missões ou não. Fica nítida a necessidade de ampliação do leque epistêmico dos reguladores para que possam operar a partir dessa nova lógica e eleger as ferramentas mais adequadas. Em estudo sobre o contexto dinamarquês, por exemplo, observou-se que mesmo a adoção de *sandbox* regulatórios enfrenta grandes barreiras em decorrência de restrições inerentes aos governos (DCC, 2022).

5.

Governança
regulatória 2.0:
eixos centrais
e princípios
norteadores





5.1 Escopo e limites da governança regulatória 1.0

Conforme enfatizado anteriormente, a governança regulatória tradicional, ou de tipo 1.0, ancora-se na ideia de previsibilidade para a acomodação de expectativas. Por isto, tem como corolário o estabelecimento de compromissos críveis. Esses compromissos formais, serventes a predefinir comportamentos e respostas institucionais inseridas em marcos legais e procedimentos administrativos, estariam, por sua vez, calcados em um conjunto de boas práticas regulatórias de elevada legitimidade internacional. Sua difusão refletiria tanto aspectos funcionalistas (DUVANOVA, 2012) quanto isomórficos ou miméticos, neste caso, induzidos por dinâmicas de poder no cenário global e pressões por emulação (YESILKAGIT; CHRISTENSEN, 2010).

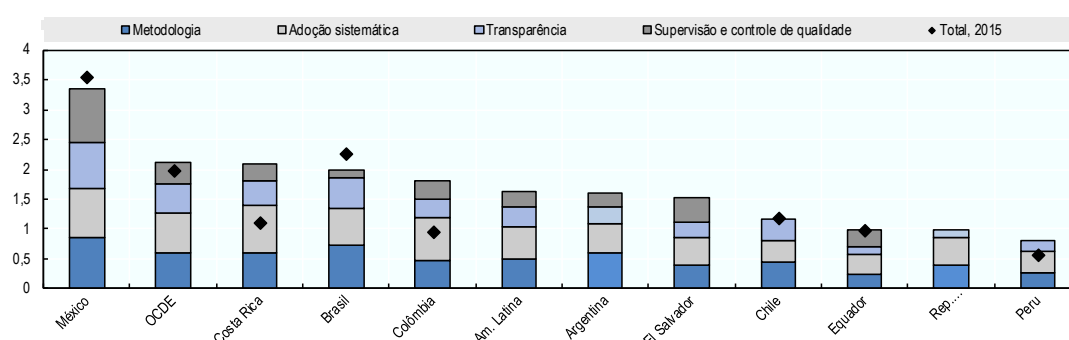
As boas práticas regulatórias, por sua vez, levariam ao alcance de níveis de qualidade regulatória em grau proporcional ao de sua adesão por cada país. Não somente a criação de mecanismos gerais estabilizadores de expectativas, mas também de instrumentos específicos de mensuração de impacto, transparência, *accountability* e de participação de grupos interessados constam como elementos centrais no rol de boas práticas regulatórias.

Ao predizerem respostas administrativas e desdobramentos institucionais, as boas práticas também gerariam constrangimentos à discricionariedade do Estado e seus agentes, o que seria entendido como aderente à proposta de criação de credibilidade (GUASCH; SPILLER, 1999).

Por isto, boas práticas são tidas como nucleares ao “modelo oficial” ou *practitioner’s model* da governança regulatória (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2011), conforme estabelecemos acima. A OCDE é ator central nesse debate. A fim de dar mais concretude a suas recomendações, que têm cunho principiológico, e permitir a operacionalização prática de mensagens sobre governança regulatória, a organização – embora não somente ela – utiliza a terminologia da qualidade regulatória. Esta se estabelece metrificada por meio de indicadores (OECD, 2015).

Um exemplo dessa vinculação entre princípios de política regulatória, prognósticos de governança e métricas de qualidade está bem demarcado no *Indicators of Regulatory Policy and Governance* (iReg)⁸ da OCDE. O iReg é considerado uma ferramenta importante para o exame do grau de adesão a melhores práticas regulatórias. O indicador aglutina informações sobre quatro categorias de dados consideradas fundamentais pela OCDE, quais sejam, o uso de AIR, a adoção sistêmica – e não pontual ou esporádica – de boas práticas regulatórias, a existência de critérios de transparência e de supervisão da regulação estatal pelo centro de governo. Trata-se de um indicador composto que varia entre zero (menor pontuação) e quatro (maior pontuação), como se observa no gráfico 1, o qual reporta pontuações de economias latino-americanas.

Gráfico 1 – iReg de países latino-americanos (2019)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do *Indicators of Regulatory Policy and Governance* (iReg), disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm> (último acesso em 30/05/23).

Nota: dados de 2015 são para Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Peru, além da média dos países membros da OCDE. Os dados de 2019 incluem, além daqueles países, Argentina, El Salvador, República Dominicana e a média dos latino-americanos.

⁸ Para mais detalhes, vide <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/composite-indicator-on-stakeholder-engagement-in-developing-subordinate-regulations.htm> (último acesso em 30/05/23).

A focalização em missões ou problemas socioeconômicos concretos e dependentes do contexto, numa atitude “*problem-solving*”, é nuclear à ideia de capacidade regulatória, como explicaremos mais abaixo (LODGE, 2014b). Ao mesmo tempo, conforme já introduzido neste trabalho, é convergente ao arcabouço de políticas públicas orientadas por missões, desenvolvido por Mazzucato e coautores (KATTEL; MAZZUCATO, 2018).

Em segundo lugar e para além dos problemas contextuais intrínsecos às boas práticas difundidas internacionalmente, o que o iReg e exercícios similares também não refletem é o grau de adesão a práticas inovadoras e de fronteira na regulação. Ou seja, os componentes do iReg não podem ser entendidos como portadores de uma visão de futuro. Quem chega a esse tipo de conclusão é a própria OCDE. No seu recente Regulatory Outlook 2021, a organização explicitou a necessidade de um “*reboot*” no modelo tradicional de governança regulatória, no sentido do reposicionamento de ideias de inovação (OECD, 2021b).

Embora não haja incompatibilidade, senão complementariedade, entre a regulação tradicional e a de perfil inovador, novos problemas e oportunidades cobram mais empenho com relação à segunda. Por isto, aferições de governança e qualidade regulatória como o iReg, ao seguirem um padrão estático e determinístico, operando numa escala linear entre o “bom” e o “ruim”, são severamente incompletas quando o objetivo é a introdução de temas, práticas e ferramentas inovadoras. Consequentemente, essas métricas também não capturam tipos de combinações híbridas e dinâmicas que transcendam ao que está contido nos próprios indicadores (LEVI-FAUR, DAVID, 2013). No mesmo sentido, não valoram o aprendizado nem o experimentalismo, haja vista se tratarem de testes de checagem restritos no tempo (CASTELLANO; GARCÍA-QUERO, 2012).

Portanto, para avaliar a adesão a práticas inovadoras de regulação, além dos desafios inerentes a elas, é necessário transcender aos indicadores tradicionais, conforme hoje já advoga a própria OCDE. Como veremos mais adiante, isto significa também a mutação de uma ideia estreita de qualidade regulatória para uma noção mais expansiva e dinâmica, definida como capacidade regulatória.

5.2 Elementos formativos da governança regulatória 2.0

Uma governança regulatória inovadora, ou, como aqui tratamos, de tipo 2.0, encerra alguns elementos definidores. Embora, pela própria natureza dinâmica, contextualmente determinada e interativa da inovação, não exista uma lista exaustiva e estanque, há componentes centrais ou princípios norteadores que atendem à ideia da *regulação e(m) inovação*.

Como indicado acima, a OCDE engajou-se decisivamente nesse debate por intermédio do Regulatory Outlook 2021 (OECD, 2021b). Nesse documento, a OCDE assenta o que denomina como política regulatória 2.0, a qual demarca uma proposta de ampliação da caixa de ferramentas regulatória tradicionalmente difundida pela própria organização. Essa expansão abriria espaço para componentes inovadores no processo decisório da regulação, além de serem mais aptos a atender à inovação industrial.

Para o OCDE, a implementação de itens da qualidade regulatória nos moldes tradicionais, acima exemplificados com referência ao iReg, já seria em si um desafio aos governos mesmo em situações ditas “normais” – ou seja, as que se prevê pela lente interpretativa racionalista do *practitioner’s model*. Tais situações são precedentes aos desafios que sobrevieram nos últimos anos, inclusive a pandemia de Covid-19, e às oportunidades trazidas pela digitalização e a inteligência artificial. A crise climática global, por seu turno, também demanda uma concertação sem precedentes de atores públicos e privados.

Ocorre que, mesmo antes do advento dessas mudanças e das mais recentes crises globais, as quais requereram um verdadeiro repensar do Estado como um todo, já seria frágil advogar por uma normalidade da governança regulatória que negligencia a recorrência de desequilíbrios de elevada proporção. Isso vale, por exemplo, para limitações ontológicas frente a problemas como a crescente desigualdade socioeconômica global.

Seguindo Roberts (2020), entendemos que enquadrar como normais na Administração Pública modelos que requerem a anuência integral a supostos de racionalidade e equilíbrio seria mais bem caminhar no sentido da anormalidade. A estabilidade e a previsibilidade que servem de pressupostos a um normal artificializado, o qual, quando muito, verifica-se em ocasiões pontuais e jurisdições muito particulares, torna-o muito mais uma exceção do que a regra (ROBERTS, 2020). No âmbito regulatório, incerteza e instabilidade não são extraordinárias, mas, sim, inerentes ao fluxo decisório (FIANI, 2016; GOMIDE; PEREIRA, 2018; HAMMERSCHMID; WEGRICH, 2016; JORDANA, 2014).

Feita essa ressalva e justamente em virtude dela, o Regulatory Outlook 2021 mantém-se como basilar para o que aqui tratamos, notadamente pela contribuição desse documento aos contornos da governança regulatória 2.0, conceito que aqui lançaremos. O Regulatory Outlook 2021 aceita a limitação de princípios que a própria OCDE historicamente patrocinou, detendo também um tom reformista. É, de fato, um reconhecimento explícito da necessidade de transcender para uma nova etapa do fazer regulatório.

Ademais, o Regulatory Outlook 2021 aborda questões afetas aos três atributos definidores da regulação, conforme já descritos nesta pesquisa: (i) parâmetros de comportamento e desempenho estabelecidos para um determinado público-alvo; (ii) monitoramento dos mesmos por meio da coleta e processamento de informação específica; e a (iii) capacidade de reversão de condutas desviantes, ou seja, de *enforcement*. No documento, a OCDE oferece reflexões e aponta instrumentos inovadores que indicam avanços, por exemplo, em matéria de (i) logística ou formatação da regulação, no (ii) tratamento de dados e evidências setoriais e, também, em esferas (iii) da relação entre reguladores, regulados e sociedade, inclusive para o reestabelecimento de confiança.

Partindo dessa obra de referência da OCDE e outras contribuições relevantes, podemos, para os fins da presente pesquisa, estipular um conjunto de elementos que circunscrevem a ideia de governança regulatória 2.0. O primeiro deles seria a **flexibilidade**. Embora não se trate de uma característica imediata da regulação, bons resultados regulatórios muitas vezes apresentam elementos de flexibilidade e adaptabilidade (CAVE; GENAKOS; VALLETTI, 2019; CUNHA; GOMIDE; KARAM, 2017). Mais recentemente, muito se passou a discutir sobre como a flexibilidade que emergiu de respostas regulatórias dadas à pandemia de COVID-19 pode gerar lições e perdurar no tempo, mesmo após a pandemia (MASCIO; NATALINI; CACCIATORE, 2020).

Contudo, mais do que a simples supressão de normas ou procedimentos, a flexibilidade regulatória a que aqui se faz menção requer a efetiva calibragem custo-efetiva da carga regulatória. Essa capacidade para a dosagem regulatória é diferente de projetos de desregulação/desregulamentação. Em verdade, trata-se de adquirir inteligência para, por meio de ações deliberadas e em vista de casos concretos, reprogramar a regulação em alguma medida, inclusive, mas não exclusivamente, afrouxando-a.

Seguindo essa linha de raciocínio, Coglianese, Scheffler and Walters (2021) cunharam o termo *unruling*, o qual remete à flexibilidade que, especialmente em situações turbulentas ou de crise, permite redefinir a abrangência regulatória. A ideia do conceito remete a um afrouxamento da regulação, porém, os autores também enfatizam que há uma diferença com projetos de desregulação pura e simples. Os autores propõem tipos de intervenção específicos, customizados e mesmo temporários, ao invés de um projeto amplo de diminuição do papel do Estado.

Flexibilidade, por sua vez, vincula-se à ideia de **agilidade**, um segundo elemento formativo da governança regulatória 2.0. Ford (2017) destaca a necessidade da regulação ser de tipo “*innovation-ready*”, o que significa deter gatilhos, implícitos ou explícitos, que garantam pronta resposta em virtude de impulsos inovadores. Na mesma linha, Lodge (2014) sustenta que a governança regulatória inovadora ou, como aqui definimos, de tipo 2.0, implica “*government readiness*”, ou seja, habilidade para pronta resposta e resiliência a choques contextuais.

Do ponto de vista da experiência prática, vale a referência ao “Agile Nations Charter”⁹, experiência endossada em dezembro de 2020 por Itália, Japão, Canadá, Dinamarca, Cingapura, Emirados Árabes Unidos e Reino Unido. Trata-se de um acordo que estabelece uma rede intergovernamental para a formulação de regras e regulações mais modernas, a partir de um alinhamento às demandas e oportunidades trazidas especialmente pela era da digitalização. A missão desse pacto internacional é a de tornar mais ágil e flexível a regulação, tanto internamente ao fluxo regulatório quanto para permitir ao setor privado introduzir inovações. Mais recentemente, a OCDE também passou a defender a ideia de regulação ágil (OECD, 2021a).

Outro elemento fundante é o caráter **antecipatório** ou orientado ao futuro que a regulação pode adotar. Não apenas a regulação tem sido levada a explorar cenários futuros e a internalizá-los em seus processos decisórios, como também áreas de política pública tão ou mais rigorosamente disciplinadas como as de orçamento e finanças públicas (GLOBAL INNOVATION COUNCIL, 2022; KIMBELL; VESNÍČ-ALUJEVIĆ, 2020). Uma regulação antecipatória preocupa-se com problemas e oportunidades ainda em conformação, mas que detêm potencial suficiente para justificar preocupação imediata, seja para contê-las ou mesmo para estimulá-las (SHERKOW, 2022). O conhecido laboratório de inovação britânico Nesta também propõe a regulação antecipatória, sendo esta uma modalidade que requer mais proatividade e engajamento do regulador do que tradicionalmente se esperaria (NESTA, 2022).

⁹ Vide: <<https://www.gov.uk/government/publications/agile-nations-charter>> (último acesso em 30/05/23).

Decorrente da dinâmica adaptativa embutida nos princípios acima, pode-se elencar também, como quarto elemento fundante, o **experimentalismo**. A governança experimental, como o próprio nome sugere, traz aos processos decisórios governamentais a possibilidade de testagem, de tentativa e erro, além da adoção dos requisitos necessários a que se abrace a incerteza, ao invés de repudiá-la. Para isto, um aspecto central é a horizontalização das relações, além de uma mais frequente interatividade que envolve, entre outros, regulador, regulado e representantes da sociedade civil (RANGONI, 2022).

Temas como a criação de canais de confiança e construção de reputação são ascendentes na área regulatória (CARPENTER, 2010b; PECCI, 2021). Ademais, há muito já se trabalha por meio de estímulos cognitivos e inspirações da economia e psicologia comportamentais na esfera regulatória (BARAK-CORREN; KARIV-TEITELBAUM, 2021; THALER; SUNSTEIN, 2009). Especificamente no campo das relações entre regulador e regulado, surgem exemplos como o da regulação generativa¹⁰, que propõe alterar culturas de animosidade e gerar soluções mediante colaboração.

Também vinculado à sequência de princípios acima, está o elemento relativo à abertura ao aprendizado constante. Essa característica conduz a maior resiliência em regimes e organizações públicas (LODGE; WEGRICH, 2014). Agências reguladoras que conseguem agir de modo flexível, adaptativo diante do contexto e das novas evidências, ainda que em formação, tornam-se mais aptas a aprender *pari passu* com os acontecimentos e resultados intercorrentes. Ford (2013) destaca que o melhor, neste caso, é manter uma base epistêmica sólida e em constante aprimoramento, ao mesmo tempo em que se executam estratégias contingentes. Estas permitem a absorção gradual de lições aprendidas ao longo do tempo, as quais são processadas internamente, revertendo em contínua evolução.

Como consequência direta do maior uso de evidências científicas no processo decisório público, inclusive na regulação, nos Estados Unidos, por exemplo, já se trata como mandatário o estabelecimento de *learning agendas* pelas agências reguladoras (DOOLING, 2020). Essas agendas abordam planos explícitos de interação com a comunidade científica e não só de capacitação em estilos mais formais. O objetivo é a constante atualização e o melhor uso de evidências.

¹⁰ Vide, por exemplo: <<https://www.centreforpublicimpact.org/united-kingdom/regulation>> (último acesso em 30/05/23).

Finalmente, **pensamento sistêmico** seria o sexto elemento indispensável a uma governança regulatória 2.0. Dialogando com a compreensão da natureza multifacetada e altamente complexa dos problemas públicos atuais e, por isso, a necessidade de *mixes* de instrumentos, também a regulação deve incorporar um olhar sistêmico. Ademais, como detalhado anteriormente, é amplo o entendimento do caráter sistêmico da inovação, o que diverge de predefinições linearizadas e estanques. Nesse sentido, a regulação, quando conjugada à inovação, deve ter em conta a intercorrência de falhas sistêmicas e como oferecer propostas para saná-las.

Portanto, **definimos governança regulatória 2.0 como aquela que, a partir de estruturas, processos e instrumentos próprios da regulação, busca promover princípios de flexibilidade, agilidade, antecipação, experimentalismo, aprendizado constante e aberto, e pensamento sistêmico, em prol da inovação.** Como repetidamente enfatizado neste trabalho, não há, contudo, uma divergência irreconciliável entre a governança regulatória 1.0 e a de tipo 2.0. Desta maneira, é de se esperar que a última complemente a primeira, aprimorando e dinamizando a regulação.

Porém, há de reconhecer que existe também a possibilidade não somente de agregação e benefício mútuo, mas de algum tipo de *trade-off*. Isto vale especialmente quando elementos da governança regulatória 2.0 são trazidos da margem para o centro do modelo de intervenção regulatória. Ou seja, quando o dinamismo inerente a atributos de flexibilidade, agilidade, antecipação, experimentalismo, aprendizado e pensamento sistêmico passam a ser empregados no enfrentamento dos problemas regulatórios centrais, que requerem contundência na ação finalística de órgãos reguladores.

Por isso, atender às oportunidades da governança regulatória 2.0 e realizar seus benefícios na prática depende não apenas da simpatia aos contornos que a definem, o que pode significar um engajamento superficial ou um modismo que não efetiva mudanças organizacionais ou de governança. A incorporação real de elementos inovadores e, a partir deles, o desenvolvimento gradual e constante de estratégias regulatórias que os mobilize na prática e gere impacto, é o que sugere a capacidade de transcender a uma governança regulatória 2.0. Seja em paralelo ou em substituição, ainda que pontual, à governança 1.0.

6.

Estabelecendo o modelo analítico





6.1 Embasamento teórico

Como avaliar se um regime regulatório, suas políticas, instituições, organizações e atores convergem ou não para a governança regulatória 2.0, condizente com a ideia de *regulação e(m) inovação*? Tudo parte de uma expansão do conceito de qualidade regulatória. Argumentamos que essa expansão é mais bem qualificada ao observarmos o conceito de capacidade regulatória. A expansão aqui referida pode alcançar os níveis macro, meso e micro; contudo, neste trabalho, concentramo-nos precipuamente sobre o aspecto organizacional e sua conexão com o individual, isto é, os níveis meso e micro de análise.

Quanto à noção de capacidade regulatória, Lodge (2014b), para defini-la, parte da valorização da habilidade do Estado para reagir a incertezas reais e a interdependências que empurram por mudanças constantes. Estas, conforme argumentado acima, são a regra mais do que a exceção, nos dias atuais. Central ao conceito de capacidade regulatória é o grau de liberdade institucional detido por órgãos reguladores, o que, de certa maneira, diverge de elaborações tradicionais nesse campo, que apregoam a restrição à discricionariedade dos reguladores. Adquirir capacidade regulatória implica

desobrigar as agências reguladoras do formalismo excessivo e do prescritivismo tradicionais da teoria regulatória de corte funcionalista. Isto requer novas estratégias dos reguladores, as quais ultrapassam a simples adoção, mesmo que integral, de expedientes padronizados de melhores práticas regulatórias.

Por outro lado, ao se abrir a uma maior mutabilidade, de modo a tornar mais efetiva e contextualizada a regulação, gera-se uma carga adicional à estrutura das agências reguladoras. Ampliar o rol de competências e habilidades, e permitir maior flexibilidade e dinamismo, muitas vezes, exige algum grau de *slack*, ou seja, de folga ou sobra, inclusive de recursos. Em outras palavras, demanda-se mais da capacidade instalada desses órgãos, que precisa ser acionada para gerar inovações que se somem ao que já existe no cotidiano da organização (HOWLETT; CAPANO; RAMESH, 2018). Inovar, muitas vezes, não significa fazer mais com menos, mas fazer mais com mais.

Nesse contexto, emerge também a necessidade de uma atitude mais proativa e expansiva (*boundary-spanning*) dos órgãos reguladores, o que igualmente lhes auxilia a serem mais resolutivos, diante da realidade complexa que os cerca (LODGE, 2014b). Além de uma estrutura que permita algum grau de mobilidade e oferta adicional de recursos, uma atuação mais aberta e expansiva na regulação também é essencial para o desenvolvimento de capacidade inovadora (EGEBERG, 2012). Também aqui, algo divergente da focalização extrema que tradicionalmente se apregoa para entes reguladores (*role clarity*), conforme já discutido.

Pela lógica da capacidade regulatória, a principal condição para o bom desempenho dos reguladores, que precisam inovar para se manterem efetivos, diante de um contexto de rápida transformação, estaria no acesso a um repertório crescente e multidisciplinar de conhecimentos. Essa expansão epistêmica os equiparia para o desafio de exercer maior discricionariedade, pelo suporte conferido por uma base de conhecimentos mais ampla (LODGE, 2014a).

Como se nota, a vertente da capacidade regulatória aponta para a flexibilização dos pressupostos de racionalidade, inclusive a interpretação hermética dos compromissos críveis. Quanto a isso, Trillas (2020) adiciona importantes contribuições. Ao também refletir acerca das limitações da regulação tradicional e seus padrões racionalistas de mensuração, Trillas (2020) apresenta a ideia de uma segunda geração de compromissos críveis. Trillas (2020) sublinha a importância de elementos contextuais e culturais para a promoção de estabilidade institucional, ancorando sua proposta na ideia de racionalidade limitada e no prognóstico positivo que impulsos inovadores apresentam à regulação.

Segundo o autor, reguladores, ao se verem imersos em contextos e culturas específicos e se fazerem sensíveis e permeáveis a eles, inclusive revertendo essas particularidades em prol de inovações em sua prática cotidiana, converter-se-iam em agentes “melhores que racionais” (TRILLAS, 2020, p. 2). Reguladores enraizados em seus contextos, portanto, são, para o autor, mais aptos a decodificar os problemas e oportunidades à sua volta. Também estariam mais bem posicionados para utilizarem, em conjunto, conhecimentos de tipo científico, técnico e intuitivo-especulativo a seu favor – a essa tipologia retornaremos logo abaixo. Em síntese, seriam mais capazes para dosar sua própria racionalidade em favor de respostas efetivas a problemas e oportunidades concretas.

Essa abertura a algum grau de imprevisibilidade e mesmo subjetivismo implica não somente uma maior aceitação das incertezas cotidianas, mas também um mais elevado poder de agência – ou seja, de proatividade – por parte do Estado e seus representantes. Uma atitude de tipo *problem-solving*, ou seja, focada em problemas concretos mais do que em receitas pré-definidas, também coloca ao Estado maior grau de responsabilidade na indicação de respostas e caminhos a seguir. O protagonismo estatal, sem dúvida, tem um custo e implica riscos.

Em linha com a noção de capacidade regulatória e novamente tomando emprestado o arcabouço teórico desenvolvido por Mazzucato e coautores, referente às políticas públicas orientadas a missões, a atitude *problem-solving* reivindica uma maior assertividade no estabelecimento de rotas de solução pelo próprio Estado (KATTEL; MAZZUCATO, 2018). Esse tipo de direcionalidade estatal – que não se confunde com dirigismo – rompe com o papel subsidiário do Estado e o retira da condição de um mero corretor de falhas de mercado. A abordagem de políticas orientadas por missões propõe que o Estado crie, ativa e deliberadamente, oportunidades e caminhos para mobilizar seus recursos e, também, canalizar ações do mercado e da sociedade. No terreno da governança regulatória, mais do que tudo, essa proposta significa tratar de uma regulação de tipo constitutiva e não meramente corretiva.

Porém, como já frisado, esse tipo de direcionalidade também cobra mais do próprio Estado. O Estado e seus representantes necessitam deter os meios e ferramentas, em especial conhecimentos, a fim de poder propor caminhos e alternativas de solução e engajamento efetivas. Essa capacidade alcança o que Miller (2018) define como a compreensão sobre o futuro (*future literacy*), a qual permite informar, com eficácia e autoridade, uma atuação inovadora no sentido da resolução de problemas ou aproveitamento de oportunidades. Uma maneira de aferir essa aptidão é a partir da observância da capacidade analítica interna ao Estado, como propomos a seguir.

6.2 Operacionalização do conceito de governança regulatória 2.0

Pelo exposto acima, evidencia-se a necessidade de uma importante transformação na seara regulatória para promover o ingresso na era da governança regulatória 2.0. Em particular, conforme já ressaltado e amparado na noção de capacidade regulatória, elementos cognitivos e afetos ao acesso a conhecimento útil são fundamentais. Primeiro, porque há, como visto, barreiras normativas na teoria regulatória que restringem a inovação. Segundo, porque, tanto para transcender essas barreiras quanto para oferecer alternativas eficazes de solução de problemas reais, requer-se o domínio de conhecimentos e heurísticas outras que não são as tradicionalmente difundidas no âmbito restrito da governança regulatória 1.0. Como também já enfatizado, muito além de uma mera opção, caminhar no sentido da abertura à governança regulatória mais inovadora é um imperativo, dados os desafios contemporâneos.

Para operacionalizar esse aparato teórico e aferir em que medida e circunstâncias as organizações objeto desta pesquisa fazem a transição para a governança regulatória 2.0, lançamos mão do conceito de capacidade analítica. Em linhas gerais, a capacidade analítica do Estado se vincula à tomada de decisão inteligente e ao emprego de soluções adequadas para atingir os objetivos almejados (KATTEL; MAZZUCATO, 2018). Saguin et al. (2018) a definem como a capacidade de acessar conhecimento para desenvolver habilidades e gerar *insights*, possuindo, portanto, um componente exógeno e outro endógeno. Semelhante é a definição de Howlett (2015), para quem capacidade analítica diz respeito à aquisição de conhecimento (vetor exógeno) e sua utilização (vetor interno). Esse tipo de capacidade impacta o enfrentamento de problemas cotidianos, mas mais ainda a antecipação de cenários futuros e o tempo de resposta a eventos supervenientes, influenciando, assim, efetividade e performance (HOWLETT, 2015).

A utilização da capacidade analítica se justifica pela importância que o conhecimento específico, determinado pelo desenvolvimento técnico-científico em determinada área, tem para a atuação do Estado. Como um terreno especializado, com a regulação não é diferente. Adotando-se essa lógica, a habilidade para inovar na governança regulatória seria função do grau de mobilização de ferramental inovador pelos reguladores – organizações e pessoas. E isso está determinado aos níveis de análise macro (sistêmico), meso (organizacional) e micro (individual), conforme estipulado por Howlett (2015).

Embora conhecimento seja algo plural, pode-se delimitar ao menos três sentidos em políticas públicas, quais sejam, o científico (*episteme*), o técnico ou tácito (*techne*), e o especulativo ou costumeiro (*phronesis*) (SAGUIN, 2022). Nesse contexto, nossa pesquisa está interessada em capturar pontos de interação entre as agências reguladoras brasileiras e bases epistêmicas que remontem a conhecimentos pertinentes sobre inovação. Estes, uma vez internalizados, permitem gerar impulsos inovadores e, assim, expressar a aptidão à governança regulatória 2.0.

Lodge (2014b), em sua construção sobre capacidade regulatória, estipulada acima, estabelece esse *link* entre conhecimento e capacidade especificamente para o campo da regulação. É possível conectar a noção de capacidade regulatória desse autor às dimensões de capacidade analítica definidas por Howlett (2015), aos níveis macro (ou sistêmico), meso (ou organizacional) e micro (ou individual). Com essa combinação, produzimos uma lente analítica precisa para inspecionar os casos empíricos de nosso interesse.

Com base nessa orientação, buscamos averiguar como o conhecimento e a *expertise* acerca da inovação são acessados pelos profissionais das agências reguladoras, a partir de sua posição nos laboratórios de inovação estudados nesta pesquisa. A existência de laboratórios de inovação aponta com mais segurança para a possibilidade de confirmação do *link* entre o nível individual e o organizacional, ou seja, entre o regulador e a base epistêmica sobre inovação, além de sua transferência ao plano interno organizacional, para efetivo uso.

Embora a existência de laboratórios não seja uma condição para que a inovação ocorra, essas unidades não somente sugerem um maior compromisso com a ideia mesma da inovação, como o alinhamento a tendências que repercutem desenvolvimentos epistêmicos relevantes, tanto científicos quanto técnico-metodológicos. Ademais, a presença de laboratórios de inovação nos é útil do ponto de vista do desenho da pesquisa, pois permite circunscrever a análise e torná-la palpável.

7.

Estudo empírico





7.1 Laboratórios de inovação e hipóteses interpretativas

Conforme já indicado, este estudo focou nos laboratórios de inovação (doravante ilabs) que existiam formalmente nas agências reguladoras federais brasileiras no segundo semestre de 2022, quando da realização da etapa de coleta de dados da pesquisa. Laboratórios de inovação, para os fins do setor público, podem ser compreendidos como espaços, geralmente físicos, que buscam estruturar processos de mudança em organizações públicas por meio da aplicação de técnicas e instrumentos específicos (TONURIST; KATTEL; LEMBER, 2015). Ou seja, são organizações, unidades ou iniciativas cuja competência é promover, no todo ou em parte, a inovação (KARO; KATTEL, 2015; SANO, 2020).

Ao inspecionar os ilabs das agências federais, esta pesquisa, além de cumprir com seu propósito teórico-aplicado, produz uma análise de cunho exploratório. A razão está no fato de não ter sido nosso propósito medir níveis exatos de capacidade analítica ou de inovação, tampouco ranquear as agências analisadas quanto à sua posição numa eventual escala de governança regulatória 2.0 – caso se cogitasse de tal escala, por qualquer hipótese. O que se pretendeu foi, a partir dos casos aqui reportados e da compreensão de seus principais projetos

Resulta do anterior que, **como primeira hipótese interpretativa (H1), esperamos identificar que os projetos e ações inovadoras dos ilabs das agências reguladoras recaiam precipuamente sobre atividades meio e não sobre as ações finalísticas desses órgãos.** Ou seja, a inovação saída desses ilabs seria de tipo organizacional, comum, em tese, a qualquer organização pública, e não exatamente de contornos regulatórios. Válida essa hipótese, as inovações atenderiam a processos universais e não a problemas e oportunidades próprios da atividade regulatória.

Explicaria essa primeira hipótese as amarras conservadoras acima descritas, as quais implicam em aversão ao risco e deferimento dos custos de adoção de elementos inovadores junto a temas de importância finalística. Também ligado a isso, extraímos a segunda hipótese interpretativa. Ainda que invalidemos H1 e venhamos a identificar inovações em estruturas, processos e instrumentos de tipo regulatório – ou seja, na esfera das ações finalísticas das agências –, a aversão ao risco se manteria presente. Neste caso, **a segunda hipótese interpretativa (H2) aponta para que inovações regulatórias saídas dos ilabs, caso existam, respondem a problemas antigos ou perenes e não a problemas regulatórios novos ou emergentes.**

Conforme já comentado neste estudo, mover o comportamento inovador da margem para o centro do modelo regulatório também demanda um deliberado distanciamento ou, ao menos, uma boa dose de flexibilização com respeito a práticas enraizadas da governança regulatória 1.0. Relembrando a definição de inovação regulatória que utilizamos, de Black et al. (2005), a última fronteira de uma *regulação e(m) inovação* corresponde ao desenvolvimento e aplicação de soluções novas para problemas e desafios novos ou emergentes, transcendendo a etapa de adoção de soluções novas para problemas antigos ou permanentes. Embora ambas as situações possam produzir inovações regulatórias, a primeira implica maior ineditismo e experimentalismo, portanto, também um grau inovador mais contundente. Nossa segunda hipótese reflete esse desafio.

7.2 Os laboratórios de inovação das agências reguladoras

Os ilabs das agências reguladoras Anvisa, Anac, ANS e ANA foram estudados em detalhe, primeiramente por meio da inspeção documental e *desk-review* de informações de livre acesso encontradas em páginas eletrônicas, além das poucas referências acadêmicas existentes sobre os ilabs dos reguladores brasileiros. Adicionalmente, para um olhar mais apurado acerca desses laboratórios, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (o roteiro consta no Anexo deste trabalho)

de cerca de 1h de duração com sujeitos vinculados a esses laboratórios, ou seja, servidores públicos das agências que detêm histórico de envolvimento ativo com os laboratórios. Conforme lista constante ao final do documento, as entrevistas foram realizadas ao longo do mês de novembro de 2022. A síntese abaixo reporta dados sumarizados e por órgão, de modo que o anonimato dos sujeitos informantes de cada uma das agências foi preservado.

7.2.1 Lab-i-VISA

O Lab-i-VISA foi formalmente criado na Anvisa em junho de 2018¹¹. Contudo, o histórico desse ilab é mais longo. Após intentos iniciais de enfrentamento de situações concretas por meio de métodos inovadores, surgiu na Anvisa a Fábrica de Ideias, em 2017, a qual serviu como piloto para o Lab-i-VISA.

Alguns fatores intervieram de modo positivo desde o início, tanto internos quanto externos. O interesse e engajamento de empreendedores internos, servidores dos quadros da Anvisa, somado ao apoio de lideranças do órgão para que novas soluções fossem tentadas de modo inusual e criativo, foi crucial. Esse impulso interno ganhou tração e se uniu a um movimento favorável externo e em nível federal, inclusive com a então nascente Rede Inovagov. Posteriormente, já como Lab-i-VISA, o fator sistêmico continuou a impulsionar o Lab-i-VISA, desta vez, com a formalização de uma parceria com a Enap e seu laboratório, o GNova. Ou seja, o aspecto ambiental ou sistêmico contribuiu sobremaneira para alavancar a operação primeiro da Fábrica de Ideias e, depois, do Lab-i-VISA.

No caso da Anvisa, a atuação de empreendedores internos foi considerada particularmente importante para liderar a criação do laboratório e acessar conhecimentos sobre inovação no setor público desde a etapa da Fábrica de Ideias. A esses atores, servidores da Anvisa, foi conferida suficiente liberdade, além da disponibilização de recursos para que se capacitassem e, assim, servissem de ponto nodal entre o conhecimento sobre inovação buscado externamente e a *expertise* sobre o funcionamento da Anvisa, enquanto órgão regulador. Ou seja, a conexão entre a *expertise* regulatória e o conhecimento inovador, promovendo um *mix* epistêmico favorável, apresentou-se como elemento definidor para a atuação do Lab-i-VISA.

¹¹ A criação do laboratório de inovação na Anvisa decorreu da Portaria nº 836/Anvisa, de 29 de junho de 2018, o qual também instituiu o Programa de Gestão de Informação da agência.

Na interação que tivemos com a Anvisa, por meio de entrevista, os projetos que foram destacados como principais entregas do ilab desde sua origem se relacionaram principalmente a temas que eram conhecidos e se encontravam há algum tempo sem solução na agência reguladora. Um deles diz respeito ao registro de agrotóxicos, cuja solução inovadora envolveu automação e o emprego de inteligência artificial. Esse projeto, no qual o ilab teve atuação direta, dinamizou uma importante etapa do processo regulatório, permitindo que dados setoriais pudessem passar a ser lidos por máquina e não mais – ou não apenas – por seres humanos.

Um segundo projeto que nos foi apontado em entrevista redundou em ganhos semelhantes em instâncias de controle sanitário em portos, aeroportos e fronteiras (PAF). Neste caso, também se alavancou o componente tecnológico por meio de técnicas inovadoras. Tempos de espera para o registro de produtos importados e respectivo armazenamento foram reduzidos, a partir de processos de redesenho liderados pelo Lab-i-VISA, inclusive, a partir do emprego de técnicas de *design thinking*. Um terceiro projeto mencionado diz respeito também ao emprego de inteligência artificial, neste caso, referente à criação de um *chatbot* voltado ao público interno da agência. Trata-se de um mecanismo de assistência virtual interna lançado recentemente como uma ferramenta de auxílio aos servidores para o esclarecimento de conceitos da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), ferramenta cada vez mais importante na atividade regulatória das agências brasileiras.

7.2.2 Lab InovANAC

O ilab da Anac é mais um dos precursores em sua área de atuação. O InovANAC foi criado em 2017¹², embora tenha percorrido caminho prévio de alguns anos até sua formalização efetiva como ilab. O aspecto do empreendedorismo individual também esteve presente, e significou a busca ativa por parte de pioneiros internos, servidores do órgão, por capacitação específica no tema da inovação no serviço público. A isso se somou o impulso dado por lideranças do órgão, as quais apoiaram os primeiros passos e contribuíram para alavancar as ações, mediante suporte tanto institucional quanto de recursos.

À semelhança da Anvisa, o ecossistema governamental de inovação que se desenvolvia à época de fundação do InovANAC serviu de propulsor à iniciativa, inclusive a Rede Inovagov. Internamente, o InovANAC nasceu vinculado à área de

¹² A criação do laboratório de inovação da Anac decorreu da Portaria nº 3.791/Anac, de 14 de novembro de 2017.

gestão de pessoas. Por isso, houve uma predileção inicial por projetos condizentes com a competência dessa área. Dois projetos foram lançados de modo sequencial, aproveitando-se um do outro em uma espécie de trilha inovadora. Esses projetos foram o “SGP Responde” e o “Café com a SGP”. Em ambos, a Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) da agência buscou redesenhar processos com a finalidade de melhor servir ao público interno e dar resposta a temas de sua competência.

Além desses projetos, em entrevista com a Anac, outro projeto no qual atuou o InovANAC foi destacado por ter produzido um importante impacto. Neste caso, o projeto se ocupou de aprimorar o Programa de Segurança Operacional da agência, resultando em um redesenho no qual foram aplicadas técnicas de *design thinking* e *design sprint*. Julgou-se que houve ganhos nas ações de fiscalização e auditoria de segurança operacional da Anac, ou seja, uma atividade finalística da agência.

7.2.3 INOVA ANS

O ilab da ANS, único de nossa amostra pertencente a uma agência reguladora cujo escritório principal não está sediado em Brasília, mas, sim, no Rio de Janeiro, foi instituído em 2017, inicialmente como laboratório de ideias¹³. Uma alteração regimental em 2020¹⁴ passou a tratá-lo como laboratório de inovação. O INOVA ANS também detém elementos coincidentes com as experiências dos laboratórios anteriores.

O aporte sistêmico foi marcante; porém, em consequência de sua posição geográfica, fator destacado pelos interlocutores da agência por nós entrevistados, o papel da Conexão Inovação Pública RJ foi tido como crucial. A esse coletivo, de caráter informal e focado na mobilização do tema da inovação entre órgãos públicos com presença ou sede na cidade do Rio de Janeiro, somaram-se outras parcerias promovidas pela ANS, também com foco na condução de ações em inovação pública.

No caso da ANS, uma parceria reputada central para fins de aprimoramento das habilidades dos próprios servidores da agência que primeiro absorveram conhecimentos sobre inovação foi a que se celebrou com o Instituto Fernando Filgueiras, uma importante organização social da área médica. Mediante um interessante projeto de intercâmbio de competências, os servidores da ANS que lideravam iniciativas de inovação na agência conduziram oficinas nas quais puderam

¹³ A criação do laboratório de ideias da ANS foi prevista na Resolução Regimental ANS - RR nº 1, de 17 de março de 2017.

¹⁴ O laboratório de inovação da ANS foi inserido regimentalmente por meio da Resolução Regimental ANS - RR nº 14, de 31 de julho de 2020, a qual procedeu a formalização do laboratório de inovação da agência.

empregar técnicas e instrumentos próprios de inovação no setor público junto a quadros daquele Instituto. Em contrapartida, o Instituto Fernando Filgueiras colaborava com a ANS municiando a agência de conhecimentos médicos especializados.

Mais do que projetos específicos, na entrevista realizada com a ANS, destacou-se a trilha de desenvolvimento das ações do ilab, que tiveram foco essencialmente no aprimoramento de processos institucionais, de gestão e tecnológicos. A justificativa para isso está no fato de o ilab estar posicionado, institucionalmente, na Gerência de Gestão do órgão.

Nos últimos anos, o principal tema do INOVA ANS tem sido a transformação digital interna. Segundo nossos interlocutores, temas finalísticos da agência, ou regulatórios, não gravitaram naturalmente para o ilab da ANS, embora isso já tenha ocorrido em ocasiões específicas e possa voltar a ocorrer, inclusive por solicitação de lideranças da agência. Em todo caso, conforme nos foi apontado, inovações regulatórias são geridas por outras áreas que não o ilab, e não necessariamente empregam as mesmas técnicas adotadas pelo INOVA ANS.

7.2.4 ANA INOVA

O ilab da ANA é o mais novo dos laboratórios estudados. Foi instituído formalmente em 2021¹⁵, ainda que comece a ser gestado em 2018, a partir de mudanças no planejamento estratégico da ANA que deram impulso à ideia de criação de uma unidade desse tipo. O ilab da ANA surgiu e segue sob a guarida da área de gestão estratégica da agência.

A criação do ilab também se deveu ao empreendedorismo individual de servidores da ANA, aliado à receptividade e estímulo necessários por parte de líderes internos. Os servidores mais motivados pelo tema da inovação buscaram acessar conhecimento e, também nesse caso, beneficiaram-se do ecossistema de inovação externo ao órgão para dar intensidade às suas ações. Interlocutores da ANA destacaram o papel crucial do GNova da Enap, que recepcionou a agência e, junto a seus representantes, redesenharam processos por meio da imersão em técnicas de *design thinking*. Posteriormente, a ANA estabeleceu parceria formal com a Universidade Federal de Lavras (UFLA), com a qual trabalhou para a criação do ANA INOVA. Laboratórios públicos dos Estados de São Paulo e do Ceará também interagiram em momentos chave para o ANA INOVA. Por fim, interlocutores da agência destacaram o papel recente do Programa Transformagov, do Ministério da Economia, como um novo impulsionador de ações na área.

.....
¹⁵ O laboratório da ANA foi criado por meio da Portaria ANA nº 387, de 05 de novembro de 2021.

Interlocutores da ANA destacaram o projeto de linguagem simples, o Hidroliquês, como uma das grandes conquistas do ilab. Esse projeto busca tornar mais acessível, direta e simples a comunicação de cunho regulatório saída da agência. Para isso, procurou-se, inicialmente, repensar o problema em si, inclusive por meio de técnicas de *design thinking*. Também foram acessados conhecimentos específicos sobre o tema da linguagem simples para entidades reguladoras, a partir de fontes externas. Neste caso, assim como em outros citados anteriormente, a conexão entre o conhecimento transversal sobre inovação e a *expertise* regulatória sobre o(s) setor(es) específico(s) regulados pela ANA foi fundamental.

Uma segunda linha de projetos inovadores está inserida numa iniciativa de concurso de inovação, que a ANA denominou de “Saneamento do Futuro: Rios Sem Plástico”. Neste caso, a ANA associou-se à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e ao laboratório inglês NESTA para internalizar elementos e técnicas de gestão de desafios de inovação, ou *challenges*. O objetivo desse concurso é ressaltar ou induzir práticas inovadoras que beneficiem a controle de resíduos sólidos; posteriormente, essas boas práticas podem, inclusive, refletir em mudanças nas normas de referência da própria ANA.

7.3 Discussão dos principais achados empíricos

A descrição acima quanto à origem e ao funcionamento dos quatro ilabs nos aponta interessantes elementos de análise. Primeiramente, com respeito às seis habilidades definidoras da governança regulatória 2.0 que estabelecemos neste trabalho, pode-se perceber, a partir dos dados coletados, que as agências lograram mobilizar boa parte delas. A nosso ver, os aspectos de flexibilidade, agilidade, experimentalismo e consciência sistêmica tiveram maior destaque e podem ser depreendidos das experiências narradas, tendo influenciado em grau elevado ou ao menos moderado. Nesses casos, as bases de conhecimento e técnicas respectivas, algumas bastante populares na esfera da inovação no setor público, em especial todo o ferramental relacionado ao *design thinking*, foram acessadas e internalizadas, aparentemente, sem grandes barreiras.

Esse acesso gradual e constante se deveu tanto a fatores internos quanto externos às agências. No primeiro caso, o empreendedorismo de servidores públicos, explicado por elementos de vocação individual e traços de personalidade, teve papel crucial. A figura do empreendedor interno na esfera da inovação pública está mapeado pela literatura (MEIJER, 2014). Em geral, muito desse empreendedorismo se deve a motivações intrínsecas, valores próprios e, também, objetivos de ordem reputacional.

A internalização desses conhecimentos e das técnicas de inovação ainda nos parece tributária de outros dois fatores de ordem interna. O primeiro é o suporte de lideranças nas agências, fator que também costuma condicionar o sucesso de inovações no setor público (BEKKERS; EDELENBOS; STEIJN, 2011). Em todos os casos estudados, em maior ou menor grau, líderes nos órgãos, quais sejam, gerentes, superintendentes e diretores, deram andamento e permitiram o aprofundamento de iniciativas ou ideias que, algumas vezes, começaram com um escopo reduzido, antes de ganharem escala.

Compreendemos esse aspecto não somente pela ótica da qualidade das lideranças. Há também o fato das agências reguladoras federais terem se constituído em organizações com alto grau de capacidade técnica, em muitos casos, em nível superior não somente à média do serviço público federal, mas acima de qualquer outra entidade de sua área de política, inclusive os próprios ministérios aos quais estão vinculadas (CUNHA; GOELLNER, 2020). Esse elemento é marcante no que diz respeito à qualidade dos quadros funcionais das agências, mas também toca à disponibilidade de outros tipos de recursos, inclusive financeiros (CUNHA, 2017; FERNANDES; PALOTTI; SOUZA, 2022). A oferta de suficientes recursos e mesmo a presença de alguma sobra ou folga (*slack*) é reconhecida como um indutor da inovação em organizações públicas (WALKER, 2014). O papel dos líderes é facilitado, além de tornado mais efetivo, quando a restrição de capacidade e de recursos não é aguda; mais ainda, quando há algum grau de folga nesse componente. O caso das agências reguladoras brasileiras parece se enquadrar nessa situação.

Outro fator de ordem interna importante parece ser a escala dos projetos ou a dimensão dos problemas por trás dos projetos inovadores que nos foram apresentados por nossos interlocutores nas agências. Sem que isso tenha qualquer relação com a qualidade das entregas em si ou com a performance dos ilabs, o que os projetos nos sugerem é que, em regra, não se vinculavam a problemas setoriais de grandes proporções e altamente complexos. Os projetos citados por nossos interlocutores, no mais das vezes, trataram de temas de gestão, gargalos operacionais e ineficiências regulatórias pontuais que, em alguns casos, já faziam parte do cotidiano das agências há algum tempo. Sem afastar a importância da solução apresentada pelos projetos, os problemas subjacentes a eles não comprometiam a missão principal dos órgãos, ainda que a insatisfação com eles viesse crescendo ao longo do tempo.

Ou seja, nesses casos, o baixo ou moderado grau de complexidade dos problemas acoplou-se à possibilidade de uma mais imediata replicação de técnicas e conhecimento externos preexistentes – isto é, “de prateleira”. Essa conexão entre complexidade, comparabilidade e replicabilidade também é destacada pela literatura como conducente à inovação (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017).

Quanto ao aspecto externo, a existência de um ecossistema de inovação pública foi, sem sombra de dúvida, de importância ímpar, atestando outra importante constatação de estudos prévios (KATTEL; DRECHSLER; KARO, 2022; OCDE, 2019b). A coincidência de diferentes iniciativas, individuais e coletivas, que surgiam simultaneamente em diferentes partes do Poder Público, fortaleceu umas às outras. O papel da Enap e do GNova, nesse contexto, surge com destaque, seja via parceria direta com as agências reguladoras (como no caso da Anvisa e da ANA), seja pelas várias iniciativas de treinamento, formação e difusão que a Enap organizou ao longo dos últimos anos.

Aliado a esse ambiente favorável, também enquanto fator externo, ressaltamos a importância do elemento isomórfico ou ideacional. Nesse sentido, influenciou diretamente o fato de a inovação em governo e a criação de laboratórios apresentarem-se como fortes tendências internacionais em gestão pública (RAMÍREZ-ALUJAS, 2016). Como sintetizam Cavalcante e Cunha (2017, p. 27): “a difusão atual [de laboratórios de inovação] é, sem dúvida, um processo de isomorfismo intenso pelo mundo, sendo considerada a última moda na gestão pública”.

Quanto às hipóteses interpretativas que serviram de lentes com as quais nos aproximamos dos casos concretos, fica claro que **H1 não se confirmou na prática**. Grande parte dos projetos destacados pelos interlocutores dos ilabs das agências se relacionava a temas regulatórios. Nesse caso, os conhecimentos sobre inovação, em especial os que se interligavam a habilidades de experimentalismo, agilidade, flexibilidade e pensamento sistêmico, foram acessados e efetivamente empregados para responder a problemas finalísticos concretos. Em paralelo, um outro conjunto de projetos relativos a objetivos de gestão interna ou institucionais, o que se poderia considerar sob a responsabilidade de áreas-meio dos órgãos, também foi contemplado pelas agências.

Contudo, vale notar que, conforme exposto anteriormente, tanto os de tipo finalístico quanto não finalístico não sugerem versar sobre temas de alta complexidade. De alguma maneira, isso pode indicar que a preferência pelo *status quo* se manteve na etapa de escolha desses projetos, mesmo os de tipo regulatório. Embora isso não reabilite H1, essa interpretação é consistente com o perfil conservador e de aversão ao risco que agências reguladoras tendem a abraçar de modo mais acentuado, conforme explicitamos a partir de apontamentos teóricos.

8.

Conclusão



A black and white photograph of three business professionals in an office setting, celebrating with their arms raised and fists clenched. A woman in the center is smiling broadly and holding a laptop. A man on the left is also smiling. A third person is partially visible on the right. The background shows office windows with a grid pattern.

9.

Lista de
entrevistas
realizadas





9. Lista de entrevistas realizadas

Anvisa – 11/11/2022

ANA – 16/11/2022

Anac – 21/11/2022

ANS – 23/11/2022

10.

Bibliografía





10. Bibliografia

ANDREWS, M. Good Government Means Different Things in Different Countries. *Governance*, v. 23, n. 1, p. 7–35, Jan. 2010.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. 2nd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BARAK-CORREN, N.; KARIV-TEITELBAUM, Y. Behavioral Responsive Regulation: bringing together responsive regulation and behavioral public policy. *Regulation & Governance*, v. 15, n. S1, p. S163–S182, 2021.

BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges. In: BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. London: Palgrave MacMillan, 2011. p. 3–32.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance*, v. 30, n. 1, p. 105–124, 2017.

- BLACK, J. Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes. *Regulation & Governance*, v. 2, n. 2, p. 137–164, 2008.
- BLACK, J. Critical reflections on regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy*, v. 27, n. 1, p. 1–36, 2002.
- BLACK, J.; LODGE, M.; THATCHER, M. (Eds.). *Regulatory Innovation: a comparative analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- BOZEMAN, B. *Public Values and Public Interest: counterbalancing economic individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007.
- BRAITHWAITE, J.; COGLIANESE, C.; LEVI-FAUR, D. Can Regulation and Governance Make a Difference? *Regulation & Governance*, v. 1, n. 1, p. 1–7, 1 Mar. 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7–40, 1996.
- BROWN, K.; OSBORNE, S. P. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. New York: Routledge, 2012.
- CAPOCCIA, G. Critical Junctures and Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 147–179.
- CARPENTER, D. Confidence Games: How Does Regulation Constitute Markets? In: BALLEISEN, E. J.; MOSS, D. A. (Eds.). *Government and markets: toward a new theory of regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010a. p. 164–190.
- CARPENTER, D. *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press, 2010b.
- CARRIGAN, C.; POOLE, L. *Structuring Regulators: The Effects of Organizational Design on Regulatory Behavior and Performance*. Best-in-Class Regulator Initiative, Penn Program on Regulation. Philadelphia: [s.n.], 2015. Disponível em: <<https://www.law.upenn.edu/live/files/4707-carriganpoole-ppr-researchpaper062015pdf>>.
- CASTELLANO, F. L.; GARCÍA-QUERO, F. Institutional Approaches to Economic Development: The Current Status of the Debate. *Journal of Economic Issues*, v. 46, n. 4, p. 921–940, 2012.

CAVALCANTE, P. Inovação e Políticas Públicas: Superando o Mito da Ideia. In: CAVALCANTE, P. (Ed.). *Inovação e Políticas Públicas: Superando o Mito da Ideia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. p. 11–28.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. *Public Innovation in Brazil: An Overview of its Types, Results and Drivers*. Discussion paper Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), nº 222. Brasília: [s.n.], 2017.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É Preciso Inovar no Governo, Mas Por Quê? In: CAVALCANTE, P. L. C. et al. (Eds.). *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. [S.l: s.n.], 2017. p. 15–32.

CAVE, M.; GENAKOS, C.; VALLETTI, T. The European Framework for Regulating Telecommunications: A 25-year Appraisal. *Review of Industrial Organization*, v. 55, n. 1, p. 47–62, 2019.

CHANG, H.-J. Breaking the Mould: An Institutional Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State. *Cambridge Journal of Economics*, v. 26, n. 5, p. 539–559, 2002.

CHERIF, R.; ENGBER, M.; HASANOV, F. *Crouching Beliefs, Hidden Biases: The Rise and Fall of Growth Narratives*. Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 2020.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The New Regulatory Orthodoxy: a critical assessment. In: LEVI-FAUR, DAVID (Ed.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011. p. 361–372.

COEN, D.; HÉRITIER, A. (Eds.). *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

COGLIANESE, C.; SCHEFFLER, G.; WALTERS, D. Unrules. *Stanford Law Review*, v. 73, p. 885–969, 2021.

CUNHA, B. Q. *Os ‘Regulocratas’: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil*. Texto para Discussão (TD), Texto para Discussão Ipea, no 2311. Brasília: [s.n.], 2017.

CUNHA, B. Q.; GOELLNER, I. DE A. As Agências Reguladoras Brasileiras no Século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Eds.). *Trajatória e Desafios do Estado Brasileiro: 25 anos pós Reforma Administrativa*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. A.; KARAM, R. A. S. Governança e Capacidade Regulatória: notas de pesquisa. *Boletim de Análise Política-Institucional (BAPI). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, v. 10, n. jul.-dez., p. 47–53, 2017.

CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. A. State Capacity and Utilities Regulation in Brazil: Exploring Bureaucracy. *Utilities Policy*, v. 49, p. 116–126, 2017.

DCC. *Mission-oriented innovation needs assessment survey*. Copenhagen: OECD & DCC (Danish Design Center), 2022.

DOOLING, B. C. E. *Agency learning agendas and regulatory research*. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/agency-learning-agendas-regulatory-research/>>. Acesso em: 4 may 2020.

DOSI, G.; NELSON, R. R. An Introduction to Evolutionary Theories in Economics. *Journal of Evolutionary Economics*, v. 4, n. 3, p. 153–172, 1994.

DUDLEY, S. E.; BRITO, J. *Regulation: a primer*. Washington: Mercatus Center - George Mason University, 2012.

DUVANOVA, D. Bureaucratic discretion and the regulatory burden: Business environments under alternative regulatory regimes. *British Journal of Political Science*, v. 42, n. 3, p. 573–596, 2012.

EDLER, J.; GEORGHIOU, L. Public Procurement and Innovation — Resurrecting the demand side. *Research Policy*, v. 36, n. 7, p. 949–963, 2007.

EDQUIST, C.; HOMMEN, L. Systems of Innovation: theory and policy for the demand side. *Technology in Society*, v. 21, n. 1, p. 63–79, 1999.

EGEBERG, M. How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). *The Sage Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, 2012. p. 116–127.

FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. DE M. Profissionalizando a Burocracia e Construindo Capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 4, p. 687–710, 2019.

FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. DE M.; SOUZA, P. M. S. A trajetória recente da construção do serviço civil na administração pública federal brasileira: dilemas e perspectivas. In: RIBEIRO, P. F.; TROIANO, M.; ALBRECHT, N. (Eds.). *Mosaico da Burocracia Pública Brasileira: Novos Olhares Sobre Burocratas e Interesses no Brasil*. São Carlos/SP: Editora Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), 2022. p. 111–153.

FIANI, R. *O Problema dos Custos de Transação em Parcerias Público-Privadas em Infraestrutura*. Texto para Discussão Ipea, no 2261. Brasília: [s.n.], 2016.

FLINDERS, M. Distributed public governance in Britain. *Public Administration*, v. 82, n. 4, p. 883–909, 2004.

FORD, C. Innovation-Framing Regulation. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, v. 649, n. September, p. 76–97, 2013.

FORD, C. *Innovation and the State: finance, regulation and justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

GILARDI, F.; MAGGETTI, M. The Independence of Regulatory Authorities. In: LEVI-FAUR, DAVID (Ed.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011. p. 201–214.

GLOBAL INNOVATION COUNCIL. *Anticipatory Public Budgeting: adapting public finance for the challenges of the 21st century*. United Arab Emirates: [s.n.], 2022.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. Os Desafios da Governança da Política de Infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento de projetos de grande vulto. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Eds.). *Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes insitucionais ao investimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. p. 13–34.

GREGERSEN, B. The Public Sector as a Pacer in National Systems of Innovation. In: LUNDVALL, B.-Å. (Ed.). *National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Anthem Press, 2010. p. 133–150.

GUASCH, J. L.; SPILLER, P. *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*. Washington: The World Bank, 1999. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/201741468753025890/pdf/multi0page.pdf>>.

HAMMERSCHMID, G.; WEGRICH, K. Infrastructure Governance and Government Decision-making. In: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Ed.). *The Governance Report 2016*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 31–54.

HARTLEY, K.; KUECKER, G. D. *Disrupted Governance: Towards a New Policy Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

HOGARTH, S.; MARTIN, P. The Ratio of Vision to Data: promoting emergent science and technologies through promissory regulation, the case of the FDA and personalised medicine through promissory regulation, the case of the FDA and personalised medicine. *Regulation & Governance*, 2020.

- HOLPERIN, M. M. Diffusion and Adaptation of the Regulatory Agency Model in Brazil. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 6, p. 1116–1137, 2019.
- HOOD, C. A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, v. 69, p. 3–19, 1991.
- HOOD, C.; ROTHSTEIN, H.; BALDWIN, R. *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HOWLETT, M. Policy Analytical Capacity: the supply and demand for policy analysis in government. *Policy and Society*, v. 34, n. 3–4, p. 173–182, 2015.
- HOWLETT, M.; CAPANO, G.; RAMESH, M. Designing for Robustness: surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society*, v. 37, n. 4, p. 405–421, 2018.
- JAYASURIYA, K. Globalization and the changing architecture of the state: the regulatory state and the politics of negative co-ordination. *Journal of European Public Policy*, v. 8, n. February 2001, p. 101–123, 2001.
- JORDANA, J. Governance Dilemmas of the Contemporary State: The Politics of Infrastructure Policy. In: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Eds.). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenge and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 163–179.
- KAPLINSKY, R. Technology and Innovation for Sustainable Development. In: NISSANKE, M.; OCAMPO, J. A. (Eds.). *The Palgrave Handbook of Development Economics - Critical Reflections on Globalisation and Development*. New York: Palgrave MacMillan, 2019. p. 589–626.
- KARO, E.; KATTEL, R. *Innovation Bureaucracy: Does the organization of government matter when promoting innovation? Circle - Lund University*, no 2015/38. Lund, Sweden: [s.n.], 2015.
- KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; KARO, E. *How to Make an Entrepreneurial State: Why Innovation Needs Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 2022.
- KATTEL, R.; MAZZUCATO, M. Mission-oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector. *Industrial and Corporate Change*, v. 27, n. 5, p. 787–801, 2018.
- KIMBELL, L.; VESNIĆ-ALUJEVIĆ, L. Policy Design and Practice After the toolkit: anticipatory logics and the future of government. *Policy Design and Practice*, v. 3, n. 2, p. 95–108, 2020.

KLEIN WOOLTHUIS, R.; LANKHUIZEN, M.; GILSING, V. A System Failure Framework for Innovation Policy Design. *Technovation*, v. 25, n. 6, p. 609–619, 2005.

KOOP, C.; LODGE, M. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, v. 11, n. 1, p. 95–108, Aug. 2015.

LAFFONT, J.-J. *Regulation and Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge/Massachusetts: MIT Press, 1993.

LEVI-FAUR, D. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 12–32, 2005.

LEVI-FAUR, DAVID. Regulation and Regulatory Governance. In: LEVI-FAUR, DAVID (Ed.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011. p. 3–23.

LEVI-FAUR, DAVID. *Regulatory Excellence via Multiple Forms of Expertise. Best-in-Class Regulator Initiative, Penn Program on Regulation*. Philadelphia, USA: [s.n.], 2015. Disponível em: <<https://www.law.upenn.edu/live/files/4720-levi-faur-ppr-bi-cregulatordiscussionpaper-06>>.

LEVI-FAUR, DAVID. The Odyssey of the Regulatory State: From a ‘Thin’ Monomorphic Concept to a ‘Thick’ and Polymorphic Concept. *Law and Policy*, v. 35, n. 1–2, p. 29–50, 2013.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment : A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation. *Journal of Law Economics Organization*, v. 10, n. 2, p. 201–246, 1994.

LODGE, M. Regulation in Crisis: Reputation, Capacity and Limitations. In: KIM, S.; ASHLEY, S.; LAMBRIGHT, W. H. (Eds.). *Public Administration in the Context of Global Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2014a. p. 96–115.

LODGE, M. Regulatory Capacity. In: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Eds.). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*. Oxford: Oxford University Press, 2014b. p. 63–85.

LODGE, M.; WEGRICH, K. Setting the Scene: Challenges to the State, Governance Readiness, and Administrative Capacities. In: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Ed.). *The Governance Report 2014*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 15–26.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298, Jul. 1972.

MAJONE, G. Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público (RSP)*, v. 50, n. 1, p. 5–39, 1999.

MARCOU, G.; MODERNE, F. *Droit de la régulation, service public et intégration régionale - Tome 1: Comparaisons et commentaires*. Paris: Logiques Juridiques, 2005.

MASCIO, F. DI; NATALINI, A.; CACCIATORE, F. Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy. *The American Review of Public Administration*, v. 50, n. 6–7, p. 621–627, 2020.

MATTOS, P. T. L. *O Novo Estado Regulador Brasileiro: eficiência e legitimidade*. São Paulo: Editora Singular, 2006.

MAZZUCATO, M. *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. New York: Harper Business, 2021.

MAZZUCATO, M. *The Entrepreneurial State*. London: Anthem Press, 2013.

MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 243–277, 1987.

MEIJER, A. J. From Hero-Innovators to Distributed Heroism: An in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation. *Public Management Review*, v. 16, n. 2, p. 199–216, 17 Feb. 2014.

MILLER, E. S. Implications for the Social Control of Business of Competing Economic Vision. In: MILLER, E. S.; SAMUELS, W. J. (Eds.). *An Institutional Approach to Public Utilities Regulation*. East Lansing, Michigan: Michigan State University Press, 2002. p. 437–461.

MILLER, R. (Ed.). *Transforming the Future: Anticipation in the 21st Century*. Oxford: Routledge, 2018.

NESTA. *Anticipatory Regulation*. Disponível em: <<https://www.nesta.org.uk/feature/innovation-methods/anticipatory-regulation/>>. Acesso em: 8 may 2020.

NORTH, D.; WEINGAST, B. R. Constitutions and Credible Commitments: The Evolution of the Institutions of Public Choice in Seventeenth-Century England. *Journal of Economic History*, v. 49, n. 4, p. 803–832, 1989.

OCDE. *Reforma Regulatória no Brasil*. Paris: OECD Publishing, 2022.

OCDE. *Regulatory Effectiveness in the Era of Digitalisation*. Paris: OECD Publishing, 2019a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Regulatory-effectiveness-in-the-era-of-digitalisation.pdf>>.

OCDE. *The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of its Past, Present and Future Journey*. Paris: OECD Publishing, 2019b.

OECD. *Oslo Manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. Paris: OECD Publishing, 2018.

OECD. Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation. *Meeting of the Council at Ministerial Level*, v. 5- 6 Octobre, 2021a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/mcm/Recommendation-for-Agile-Regulatory-Governance-to-Harness-Innovation.pdf>>.

OECD. *Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing, 2015.

OECD. *Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021b.

OECD. *The Governance of Regulators*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2014. (OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy).

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume, 1992.

PECI, A. Agencies in the News? Public agencies' media evaluations in a low-trust context. *Governance*, v. 34, n. 4, p. 1075–1095, 2021.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. In: CEJUDO, G. M.; DUSSAUGE-LAGUNA, M. I.; MICHEL, C. L. (Eds.). *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016. p. 163–203.

RANGONI, B. Experimentalist Governance. In: ANSELL, C.; TORFING, J. (Eds.). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 592–603.

ROBERTS, A. *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*. [S.l.]: Oxford University Press, 2010.

ROBERTS, A. The Third and Fatal Shock: How Pandemic Killed the Millennial Paradigm. *Public Administration Review*, v. 80, n. 4, p. 603–609, Jul. 2020.

SAGUIN, K. Intuition, Reasoning and Capacity in Policymaking: building a cognitive model of knowledge and evidence utilisation. In: KOGA, N. M. *et al.* (Eds.). *Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. p. 85–106. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/220412_lv_o_que_informa_miolo_cap02.pdf>.

SAGUIN, K.; TAN, S. Y.; GOYAL, N. *Mapping scientific research on policy capacity: A bibliometric analysis and qualitative framework synthesis*. Pittsburgh: [s.n.], 2018.

SALAMON, L. M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SANO, H. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. *Cadernos Enap*, v. 69, 2020.

SHERKOW, J. S. Regulatory Sandboxes And The Public Health. *University Of Illinois Law Review*, v. 2022, p. 357–410, 2022.

SIDDAWAY, A. P.; WOOD, A. M.; HEDGES, L. V. How to Do a Systematic Review: A Best Practice Guide for Conducting and Reporting Narrative Reviews, Meta-Analyses, and Meta-Syntheses. *Annual Review of Psychology*, v. 70, n. 1, p. 747–770, 2019.

STREECK, W.; THELEN, K. A. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. A. (Eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1–39.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. London: Penguin Books, 2009.

THATCHER, M. Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation. *West European Politics*, v. 25, n. 1, p. 125–147, 2002.

TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Discovering Innovation Labs in the Public Sector. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, n. 61, p. 1–36, 2015.

TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance? In: TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. (Eds.). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 1–32.

TRILLAS, F. Innovative Behavioral Regulatory Agencies as Second Generation Commitment Devices. *Journal of Economic Policy Reform*, v. 23, n. 1, p. 83–99, 2020.

VASS, P. Regulatory Governance and The Lessons From UK Practice. In: CREW, M.; PARKER, D. (Eds.). *International Handbook on Economic Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006. p. 188–208.

VERHOEST, K. *et al.* The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, v. 24, n. 2, p. 101–118, 2004.

VIBERT, F. *The New Regulatory Space: reframing democratic governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014.

WALKER, R. M. Internal and External Antecedents of Process Innovation: A review and extension. *Public Management Review*, v. 16, n. 1, p. 21–44, 2 Jan. 2014.

WILLIAMSON, O. E. *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. E. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

YESILKAGIT, K.; CHRISTENSEN, J. G. Institutional design and formal autonomy: Political versus historical and cultural explanations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 20, n. 1, p. 53–74, 2010.

11.

Anexo: Roteiro de entrevistas





11. Anexo: Roteiro de entrevistas

1. Histórico do ilab e de sua operação
 - Podem contar um pouco sobre a história do ilab?
 - Como foi criado e em que contexto?
 - É uma unidade formal ou *ad hoc*?
 - Tem servidores e orçamento próprios?
 - O ilab ou a agência como um todo tem um plano/programa estruturado de inovação?

2. Projetos principais e habilidades envolvidas
 - Podem me indicar quais são os 2 (máximo 3) principais projetos/inovações que estiveram a cargo do ilab desde sua criação? Como foi a participação do ilab na seleção e no desenvolvimento dos projetos?

- Da lista abaixo, quais categorias de habilidades foram necessárias nesses projetos e como o ilab ou a agências as acessou?

Habilidade	Sim/Não	Como acessou
Flexibilidade (menos formal)		
Agilidade (mais célere)		
Atitude antecipatória		
Experimentalismo		
Aprendizado constante e aberto		
Pensamento Sistêmico		

- Os projetos indicados foram focados em temas regulatórios (atividade finalística) ou têm natureza organizacional ou de atividade meio?

3. Reaja à mensagem: “Agência reguladora é uma organização resistente à inovação, salvo quando está exposta a intensa pressão externa.”

4. Algum outro comentário adicional?

ENAP

Cadernos

n° 130



Coleção: *Cátedras 2021*
■■■■■■■■■□