

ENAP

Cadernos

Caderno 130

Sumário Executivo

Governança regulatória 2.0:

Explorando barreiras cognitivas e epistêmicas à inovação nas agências reguladoras brasileiras

Autor

Bruno Queiroz Cunha

Parecerista convidado

Antonio Claret

Coleção: Cátedras 2021



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.

Entretanto, inovação e regulação são apresentadas no Guia de AIR por uma perspectiva funcionalista apenas. No documento, os dois conceitos são associados de uma maneira linear e mediante uma compreensão exclusivista e binária. Variações na carga regulatória são assumidas como inversamente relacionadas à inovação, o que significa tratar a regulação como um empecilho à inovação. Subjacente a isso está a ideia de que mais regulação implica, necessariamente, menos inovação.

Há não apenas incompletudes nessa linha interpretativa, mas sua própria operacionalização prática tende a apresentar deficiências, a começar pela fragilidade de argumentos acerca do *quantum* ideal de regulação. Veremos ao longo deste trabalho que essa visão funcionalista é apenas uma das maneiras – a mais restritiva – de mediar a relação entre os dois conceitos. Ela deve, portanto, ser complementada a partir de noções mais dinâmicas e sistemicamente orientadas acerca da interface entre regulação e inovação.

No âmbito dos reguladores brasileiros, o Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), por exemplo, apresentam iniciativas importantes com o uso de *sandbox* regulatório². Por outro lado, as assim definidas agências reguladoras, embora contem com experiências inovadoras – inclusive com *sandbox*, estão em uma etapa preliminar no processo de internalização de instrumentos e ideias inovadoras.

Muitas vezes, iniciativas de inovação levadas a cabo pelas agências reguladoras brasileiras focam em atividades meio, comuns a qualquer organização pública regulatória ou não. Em outras situações, o que é apresentado como “inovação” nesses órgãos são propostas moldadas a partir de precedentes já há muito assimilados em outras jurisdições³.

Seguramente há amarras estruturais e formais a um comportamento mais dinâmico das agências reguladoras (GILARDI; MAGGETTI, 2011). Porém, estudos nacionais e internacionais mostram que a prevalência de um determinado tipo de cultura e a fidelidade a certos *scripts* mentais podem restringir impulsos e ganhos inovadores na regulação (CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017; HOGARTH; MARTIN, 2020).

² A Enap já sediou evento em que essas experiências foram apresentadas em profundidade: <https://suap.enap.gov.br/vitrine/cursos/1387/> (último acesso em 30/05/23).

³ Cita-se como exemplo a introdução da regulação responsiva, que vem ganhando destaque entre os reguladores brasileiros. Esse é um desenvolvimento teórico que, embora em franca adoção pelas agências reguladoras federais, já detém ao menos duas décadas de vida, a contar do trabalho seminal sobre o assunto (AYRES; BRAITHWAITE, 1992). Ou seja, trata-se de uma inovação que aporta no país com grande atraso.

