

RECEBIDO EM: 31.03.2023
APROVADO EM: 23.05.2023

DOSSIÊ

ENTRE A CULTURA DA DISSUAÇÃO E DA PERSUAÇÃO REGULATÓRIA ESTÁ A PARTICIPAÇÃO SOCIAL QUALIFICADA: DESAFIO MAIOR PARA O ESTADO

BETWEEN THE CULTURE OF DISSUASION AND REGULATORY PERSUASION IS QUALIFIED SOCIAL PARTICIPATION: A GREATEST CHALLENGE FOR THE STATE

*Claudine Costa Smolenaars¹
Daniela Regina Pellin²*

SUMÁRIO: Introdução. 1. Do processo de alteração do Sistema de Dissuasão para a Persuasão Regulatória e a Ausência de Participação Social nos Processos Regulatórios. 2. O Estado como Promotor da Cultura

1 Pós-doutorado em Direito Público pela UFRGS. Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-graduação do Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios da UNISINOS.

2 Procuradora Federal. Mestre em Direito dos Negócios e da Empresa da Unisinos. Especialista em Direito e Economia pela UFRGS.

institucional da persuasão: rumo à participação social qualificada. Conclusão. Referências.

RESUMO: A Lei nº 13.848/19 rompeu com o *status quo ante* da regulação pela dissuasão e constituiu o sistema da persuasão. O problema de pesquisa revela a distância cultural que há entre esses modelos, trazendo-se a hipótese de que a participação social qualificada é fundamental para esse funcionamento. Objetiva-se demonstrar que, desde 2018, a partir da recomendação da OCDE, instituiu-se novo sistema regulatório. Como objetivos específicos, a pesquisa busca compreender o contexto da dissuasão e da persuasão; demonstrar como a OCDE modelou essa estrutura e supervalorizou a participação social. Utiliza-se da abordagem da teoria dos sistemas sociais e como método de pesquisa, o indutivo; a Análise Econômica do Direito compõe a teoria de base. Os achados de pesquisa revelam que o Estado Brasileiro ainda não investe suficientemente na coesão e participação social qualificada nos processos regulatórios.

PALAVRAS-CHAVES: Regulação Estatal. Dissuasão. Participação Social. Qualificação. Persuasão.

ABSTRACT: Law No. 13,848/19 broke with the status quo ante of regulation by deterrence and constituted the system of persuasion. The research problem reveals the cultural distance between these models, raising the hypothesis that qualified social participation is fundamental for this functioning. The objective is to demonstrate that, since 2018, based on the OECD recommendation, a new regulatory system was instituted. As specific objectives, the research seeks to understand the context of deterrence and persuasion; demonstrate how the OECD shaped this structure and overvalued social participation. It uses the approach of social system's theory and as a research method, the inductive one; the Economic Analysis of Law composes the base theory. Research findings reveal that the Brazilian State still does not invest enough in social cohesion for qualified participation in regulatory processes.

KEYWORDS: State Regulation. Dissuasion. Social Participation. Qualification. Persuasion.

INTRODUÇÃO

A atividade regulatória levada a cabo pela Administração Pública Indireta na normatização, fiscalização, controle e conformação da livre iniciativa quando, juntos, buscam o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais, esbarra em dois paradigmas históricos de atuação sobre as falhas de mercado: o de antes da edição das Leis de nº 13.874/19 e 13.848/19; e o depois. Isso implica, para a pesquisa, o período legal da dissuasão e o da persuasão, cuja linha eleita, que divide os dois tempos, é atribuída à intervenção interna da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2018.

Nesse cenário, cabível afirmar que, no tempo que antecede à lei de liberdade econômica (13.874/19) e à reforma da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/19), o sistema regulatório estava estruturado pela cultura da dissuasão, ou seja, a coerção normativa com impacto econômico sobre o ente regulado; já, com as citadas edições normativas, pela busca da persuasão, caracterizado pela governança e geração de valor. Portanto, de adesão voluntária ao cenário regulatório pelo ente regulado e mais e melhor participação social.

Ocorre que, muito embora a estrutura regulatória esteja pronta e acabada, há uma distância longa até a sua efetividade, justamente, por se tratar de um novo padrão institucional, ou seja, de valor.

Nesse cenário, portanto, a pesquisa tem como problema, essa distância que há entre a dissuasão (coercitiva) e a persuasão (de valor e adesão voluntária) marcada pela ausência de cultura institucionalizada de participação social interativa e qualificada no acento regulatório.

Como hipótese, busca revelar que a participação social interativa e qualificada é fundamental para a virada de chave; deve ser feita de forma organizada e metódica; fazer uso das organizações civis, incluídas e educadas por processos de programas de incentivos e ganhos significativos de coesão social; fazer uso de processos dialógicos interativos; sendo necessário reduzir a distância cultural e contribuir, efetivamente, com a implementação do sistema da persuasão.

Por isso, a pesquisa tem como objetivo geral, demonstrar que, para a implementação do novo modelo regulatório de persuasão, a participação social deve ser interativa e qualificada

Já, como objetivos específicos, necessário, então, compreender o contexto da dissuasão e da persuasão; demonstrar como a OCDE modelou essa estrutura do sistema regulatório pelo valor e governança e supervalorizou a participação social interativa e qualificada; trazer exemplos práticos e teóricos dos problemas da comunicação e participação limitada, que não gera colaboração e adesão; destacar como a economia comportamental

pode contribuir com a inclusão da sociedade civil organizada na tomada regulatória. Ademais, vai se trazer a teoria da comunicação, como ferramenta para melhor administrar as interações relacionais do Estado

A metodologia tem como método de abordagem a Análise Econômica do Direito e método de pesquisa, o indutivo. Já como técnicas de pesquisa, socorre-se da revisão bibliográfica e coleta de dados.

Os achados de pesquisa revelam que o Estado Brasileiro, através das Agências Reguladoras, não investe suficientemente na coesão social para a participação interativa e qualificada nos processos regulatórios e, com isso, obtendo baixa adesão de colaboração voluntária e qualificada, impactando, sobremaneira, como apontam os documentos institucionais, no desenvolvimento do país e na realização do programa constitucional.

A institucionalização da cultura da persuasão seria possível caso as Agências Reguladoras assumissem o protagonismo no desenvolvimento de programas inclusivos e educacionais mediante políticas de incentivos e ganhos significativos e, com isso, o fortalecimento institucional das sociedades civis organizadas como subsistema de formação de opinião qualificada, devendo melhor gerenciar seus processos comunicativos, promovendo diálogo interacional na construção de novas realidades culturais.

1. DO PROCESSO DE ALTERAÇÃO DO SISTEMA DE DISSUAÇÃO PARA A PERSUAÇÃO REGULATÓRIA – O PROBLEMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL LIMITADA

No Brasil, o fenômeno da regulação estatal, em determinados setores de desenvolvimento, infraestrutura e economia, ganharam destaque a partir da década de 1990, diante do cenário da globalização e da Sociedade da Informação (BRASIL, 2000; PELLIN, 2019). Isso implicou, necessariamente, na “celebração de concessões e permissões de serviços públicos, com a consequente retração da execução direta pelo Estado de variadas atividades titularizadas por ele (serviços públicos)” (NOHARA, 2017, p. 602), segundo, inclusive, sob a égide do Programa Constitucional estabelecido no artigo 174. (BRASIL, 1988)

Nesse sistema, o Estado deve fazer frente à complexidade, tecnicidade e anseio por legitimação estatal, após longa crise nas contas públicas e ineficiência na prestação de serviços; deve promover a construção de ambiente saudável de negócios e atuação firme para lidar com os chamados *wicked problems*, compreendidos como problemas graves, transversais, multicausais e com diversos atores e responsabilidades ambíguas e conflitantes. (CAVALCANTE, 2020, p. 556)

Tamanho desafio de regular esses fenômenos não caberia ao legislador, tendo em vista toda a amplitude de procedimentos constitucionais rigorosos

na aprovação legislativa, incompatíveis com a velocidade do desenvolvimento tecnológico (LEITE, 2020, p. 63) em ambiente global de Sociedade da Informação (BRASIL, 2000). Passou-se, então, ao regulador estatal a incumbência de adaptar e resolver, nos casos concretos, as pretensões constitucionais e legais de políticas públicas. (GUERRA, 2018)

A regulação pode ser definida como uma imposição de comportamento aos mercados, dentro de três prerrogativas, conforme os ensinamentos de Rafael Oliveira (2015): “a) a edição de normas; b) a implementação concreta das normas; c) a fiscalização do cumprimento das normas e punição das infrações”.

Tem-se, outrossim, como objetivo da regulação estatal, a intervenção voltada para a “correção de falhas de mercado, de estabilização e desenvolvimento econômico e/ou de promoção de valores sociais e culturas com repercussão econômica e que restringem, induzem ou controlam a atividade privada” (RIBEIRO, 2020, p. 52). As falhas de mercado seriam a concentração de poder econômico (monopólios, oligopólios), a assimetria de informação, as externalidades e os bens públicos (OLIVEIRA, 2015)

Com essa perspectiva tem-se que as Agências Reguladoras são organizações que envolvem três segmentos: (i) governo; (ii) indústria e ou empresas de determinado setor; e, (iii) os usuários dos serviços, cujo papel reside no controle, fiscalização e normatização para atender aos objetivos da Administração Pública, de universalização do acesso a bens e serviços, ao menor custo possível.

No entanto, após anos de um modelo regulatório ineficiente, em razão dos problemas e consequências da regulação estatal, com impacto no aumento dos custos de transação³, ineficiência nos resultados projetados, abuso regulatório, captura do regulador pelo regulado, entre outros, o Direito Brasileiro vem incorporando institutos jurídicos e econômicos no anseio de criar um ambiente de negócios que viabilize a livre iniciativa e a ampla concorrência, sem descuidar de importantes bens jurídicos atingidos nas relações econômicas.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁴ (OCDE) realiza estudos e recomendações na seara da análise do impacto

3 Ronald Coase, prêmio nobel em economia, foi um dos primeiros a ter destacado a importância de se considerar os custos de transação para se compreender a mecânica dos mercados, o funcionamento das firmas e a fixação do preço. Na obra “The firm, the Market and the law”, Ronald Coase explica que custos de transação seriam aqueles relacionados à pesquisa e busca de informações, barganha e tomada de decisão, poder de polícia e imposição de obrigações, conceito que teria sido cristalizado por Dahlman. “Dahlman crystallized the concept of transaction costs by describing them as ‘search and information costs, bargaining and decision costs, policing and enforcement costs’.” (COASE, 1988. p.6)

4 No estudo intitulado The OECD Report in Regulatory Reform Synthesis (OECD, 1997) que, durante 2 anos, investigou como alcançar melhor desempenho econômico e qualidade regulatória nos países, concluiu-se pela necessidade do aprimoramento dos processos internos para realizar esse escopo. Dentre as possibilidades de reformas constantes do estudo, foram indicados alguns cenários em decorrência dos diagnósticos realizados nos países, a saber: revisão do sistema regulatório; desconstrução ou construção de regime jurídico regulatório; e, a gestão das instituições, bem como, a possibilidade de desregulação, parcial ou total (: OECD, 2017; p. 06)

regulatório, apontando que um país mais produtivo, inovativo e com economia flexível ocupa melhor posição de desenvolvimento quando conhece os interesses públicos, contribui com os ideais públicos mediante maior coesão social, qualidade ambiental e a atuação das pessoas. (OECD, 1997, p. 06)

O governo federal adotou as balizas da OCDE através do documento “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório”, em junho de 2018, trazendo a obrigação da análise do impacto regulatório⁵ (AIR) para as agências brasileiras. (BRASIL, 2018; KOLIEB, 2015, p. 136).

A metodologia da AIR, adotado pelo guia da casa civil (BRASIL, 2018) introduziu o pragmatismo sistêmico na resposta jurídica e trouxe como fonte metodológica a proposta do Diamante Regulatório de Kolieb (2015). O diamante regulatório tem como uma de suas premissas basilares a alteração do modelo de dissuasão (comando-controle), baseado numa regulação prescritiva, imposta pela punição, para o modelo de persuasão, a partir da teoria da regulação responsiva. Adota como *standard* a construção de ambiente colaborativo e participativo, entre o ente regulador, os agentes econômicos e os consumidores ou usuários dos serviços prestados pelo setor regulado. (BRASIL, 2018)

Esse movimento refletiu na edição da Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019), seguida da Lei das Agências Reguladoras (Lei n. 13.848/2019), onde se adotou a obrigação legal da AIR (artigo 6º da Lei n. 13.848/19); a determinação de se fomentar a participação no processo regulatório, através de consulta pública e audiência pública (parágrafo 4º do artigo 6º c.c. artigos 9º e 10º da Lei n. 13.848/19); a necessidade de processos inclusivos com o público e a sociedade acerca da transparência e comunicação (artigo 16º da Lei n. 13.848/19). Essa ampla reforma demonstrou a preocupação do Brasil em limitar e balizar a sua atividade regulatória, especialmente voltada para a solução de problemas regulatórios graves: (a) problemas endógenos de captura⁶ do ente regulador e assimetria informacional⁷ que reclamava implementação de valor e de governança (OECD, 2012); (b) problemas exógenos apresentados pela OCDE de maior abertura ao mercado global e desenvolvimento interno para ganhos de investimentos e competitividade.

5 Nesse documento, ficou assentado que a regulação setorial demanda análise de impacto regulatório, que se trata de “processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos” (BRASIL, 2018, p. 21). Informa que esse processo tem como finalidade “orientar e subsidiar a tomada de decisão e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes”. (BRASIL, 2018, p. 21)

6 Segundo Nohara (2017, p. 604) a *capture theory* explica o fenômeno da atuação da agência para prestigiar interesses mais imediatos de empresas dos setores regulados por causa da concentração de informações privilegiadas e, por isso, exercem pressão sobre o ente regulador que passam a regular o setor a partir de tais interesses em detrimento de interesses coletivos.

7 Já, ao comentar a assimetria informacional, Nohara (2017, p. 604) explica que se trata de tomada de decisão orientada por agentes detentores de informação e conhecimento especializados sem levar conta outros segmentos sociais.

Assim, depara-se com institutos que indicam ruptura do sistema da dissuasão promovido à persuasão que incluiu, no sistema regulatório, a linguagem do valor e da governança no lugar do poder de polícia e aplicação de multas pela “imposição de limitações administrativas previstas em lei, a fiscalização e a repressão a atividades não compatíveis com o bem-estar geral [...]”. (NOHARA, 2017, p. 602)

Demanda-se das agências reguladoras zelar pelos interesses de uma sociedade global (BRASIL, 2000), através do desenvolvimento de instituições e organizações inclusivas, participativas; ambiental e socialmente conscientes; cabendo ao Estado promover a redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais com incremento de infraestruturas de obras e serviços públicos em consonância e conformidade com a Agenda 2030 (ONUBR, 2022), da Organização das Nações Unidas (ONU)

Nessa linha, a dissuasão usada como fator coercitivo de comportamento deu lugar à cultura da persuasão rumo ao modelo regulatório responsivo (KOLIEB, 2015, p. 136), compreendido pela alteração de mentalidade, engajamento e organização da sociedade, fomentada pelo Estado. (OLIVEIRA, 2015, p. 55)

Uma das possibilidades, para que isso aconteça, é sacar de incentivos à persuasão regulatória; a inserção de incentivos ou recomendações que possam levar ao cumprimento voluntário da norma, sem a necessidade de aplicação de penalidades, bem como, aderir aos processos regulatórios de participação social democrática, no que se convencionou chamar de *soft law*, ou direito brando (OLIVEIRA, 2015, p. 55), ou ainda, a função promocional do Direito. (BOBBIO, 2007)

Antes de mais nada, é indispensável obter uma participação social ampla, efetiva, inclusiva e plural (na linha do previsto pela agenda 2030, meta 16, ONUBR, 2022), que consiga representar a cultura estabelecida pela sociedade, especialmente seus valores. Entende-se por cultura o resultado de um processo de interação e comunicação entre pessoas e grupos, que engloba o entendimento comum de significados, credibilidade e valores. A formação de um grupo cultura se dá a partir de convicções comuns, adquiridas através da aquisição do conhecimento, incluindo percepções, intuições e razões (MARCHIORI, 2008, p. 72 e 229)

Para que uma maior aproximação entre o Direito e a Sociedade ocorra de forma emancipatória e represente efetivamente a cultura institucionalizada, mister que essa participação social seja interativa e qualificada, para que construa novos sentidos comuns, com reflexividade e adesão por parte da sociedade. Consequentemente, para reduzir a distância entre o antes e o depois, há que se possa ter, no processo, claramente, o “objetivo, o grupo alvo e a melhor forma para a consulta pública” (BRASIL, 2018) e, para isso, nesse sistema, as Agências devem ser proativas no contato com os

atores relevantes, agências, órgãos e entidades. (CHAMUSCA, *et. al*, 2020; BRASIL, 2018)

Nos estudos da comunicação, resta estabelecido uma ruptura paradigmática: comunicação não é transmissão de informação de um ponto a outro, de um emissor a um receptor; ambos constroem o significado a partir de suas concepções previamente estabelecidas, por suas experiências e pela cultura em que estão contextualizados. Além disso, emissor e receptor influenciam-se mutuamente, construindo, juntos, o significado, através da interação social, que é “dinâmica, interligada, reflexiva e simultânea (MARCHIORI, 2008, p. 191).

Ademais, é essencial que a participação represente uma significativa parcela dos indivíduos e organizações impactadas, para que, muitos pontos de vista sejam colocados à mesa e o resultado venha em benefício de toda a sociedade⁸.

Veja-se um exemplo. Em estudo prévio para a minuta do novo modelo regulatório, realizada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)⁹, diagnosticou-se o baixo índice de conformidade interna (53%) e alto nível de atuação dissuasória caracterizada pela aplicação de inúmeras multas e a necessidade de maior participação e flexibilidade no desenvolvimento da regulação de produtos e serviços. (COSTA *et. al*, 2019)

Para a alteração do modelo regulatório, o INMETRO abriu processo de consulta pública, através da Portaria n. 30, de 25 de fevereiro de 2022. O modelo de consulta realizado não propicia uma interação multidimensional, com influência recíproca e construção de ideias. Ademais, as contribuições catalogadas pela consulta¹⁰ ainda revelam a falta de pluralidade significativa, com representação não igualitária dos diversos impactados pela regulação. Apesar da participação na construção do novo modelo regulatório do INMETRO ter contado com diversas associações, federações e sindicatos da indústria, além de empresas e pessoas físicas, houve ausência significativa de instituições vinculadas aos demais *stakeholders* para além do regulador e setor regulado.

8 Usa-se, na presente pesquisa, o termo sociedade como conceito macro, inclusivo de todos os cidadãos usuários dos serviços públicos. Todavia, a distinção conceitual de sociedade civil decorre da esfera de interação social entre economia e Estado, incluindo esfera íntima (família), associativa (voluntárias); de movimentos sociais e comunicação pública. Já o terceiro setor, as organizações da sociedade civil que institucionalizam discursos sobre a solução de problemas de interesse da população dentro da esfera pública (BRELÁZ, 2007).

9 Recentemente, o INMETRO publicou proposta de novo modelo regulatório, precedido de análise de impacto regulatório, demonstrado pela Nota Técnica nº 4/2020/Diqre/Dconf-Inmetro, baseado em estudo prévio também realizado no seu âmbito. (COSTA *et. al*, 2019, p. 67)

10 Nessa linha, uma das contribuições ofertadas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) enfatizou, no tocante à vigilância de mercado, a necessidade de “ações de capacitação dos envolvidos na implementação do modelo, bem como dos mais diretamente afetados, incluindo outros órgãos de governo, o setor privado e outros atores relevantes da sociedade civil” (INMETRO, 2022, p. 605). Ou seja, é indispensável uma intensa interação entre todos os atores econômicos objeto da regulação para uma maior compreensão do novo modelo.

Nesse viés, a não preocupação com a efetiva troca de ideias, construtiva, bem como a efetiva participação da pluralidade dos impactados, pode minar com a redução das externalidades negativas pretendida pelo INMETRO, a partir do desenvolvimento tecnológico em cenário de não adoção de diretrizes protetivas para os *stakeholders*, “especialmente aqueles afetados negativamente pela atividade empresarial”. (FRAZÃO, 2021)

Em sentido contrário, destaca Rafael Oliveira que houve uma evolução na condução de audiências públicas. Ainda que módico, percebe-se o “processo de amadurecimento crescente da realização de audiências públicas” (2015, p. 252), mas o engajamento social e a efetiva participação não são realidade em boa parte delas porque, quando da preparação para o ato público, a falta de zelo em se garantir que todos os grupos impactados estejam representados, ainda que não sejam organizados e tenham condições e manifestem opiniões, acaba prejudicando a eficiência do ato e, nisso se deve centrar esforços para atender a pluralidades dos grupos afetados. (OLIVEIRA, 2015, p. 252)

No aspecto de alcançar maior pluralidade, a sociedade brasileira não tem estabelecido organizações da sociedade civil que viabilizem um retrato mais aproximado da verdadeira sociedade, o que resta demonstrado pelos estudos e dados sobre a organização da sociedade civil.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) possui algumas pesquisas sobre a existência e as atividades relacionadas às Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL), sendo que a última pesquisa realizada foi em 2016, e revelou a redução de dezessete por cento (17%) das organizações civis, desde 2010. (IBGE, 2016)

Outra base de pesquisa é a do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Em estudo sobre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), tendo destacado a existência de 781.921 OSCs no Brasil. Nesse levantamento, constatou-se, entretanto, que apenas Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) podem estabelecer parcerias e receber benefícios dos governos e órgãos públicos. Do total de OSCs, apenas 1.114 são OS e 7.046 são OSCIPS, sendo que 37,97% delas se encontram na região sudeste. Demonstrou-se, também, que 90% das OS e OSCIPS foram criadas entre 2011 e 2018. (ESCUDEIRO *et. al*, 2020)

Os dados do IPEA revelam um problema consistente, quando demonstra que, das mais de 700 mil OS, apenas 7 mil recebem recursos do Governo, ou seja, apenas 10% recebem recursos para o adequado fomento de suas atividades. (ESCUDEIRO *et. al*, 2020, p. 7)

Quando todos os interesses estão devidamente representados, participando da construção de políticas públicas e das atividades regulatórias do Estado, configura uma influência saudável, ainda que chame essa ação de

*lobby*¹¹. Como destaca Gabriela de Breláz (2007, p. 5), nos Estados Unidos, o engajamento e participação associativa em organizações da sociedade civil é uma realidade comum, tendo em vista o importante papel exercido para a influência no desenvolvimento de políticas públicas e na edição das leis, o que é chamado de *advocacy* ou *lobby*¹².

Levando-se em conta a premissa econômica da teoria da racionalidade, o indivíduo reage a incentivos e busca agir em conformidade com seus interesses, sejam egoístas ou altruístas (SALAMA, 2010, p. 10). No tocante à vontade de participar da construção da regulação, a teoria da escolha pública revela que o indivíduo tende a investir na busca da informação e no seu engajamento e participação, na medida em tal interferência possa alterar o resultado (retorno), levando em conta o investimento na margem (custo)¹³. Nessa linha, quando o indivíduo percebe que a sua colaboração vai ter pouca influência no resultado, acaba por não impingir grande esforço na busca por informação para tomar a melhor decisão, dado que o seu *pay off*¹⁴ é baixo. (DOWNS, 1957, p. 133)

Segundo Ronaldo Fiani (2011, p. 114), é através da teoria dos jogos que é possível compreender que os incentivos estabelecidos alteram o comportamento das pessoas¹⁵, as quais podem estabelecer estratégias dominantes a partir de escolhas que não gerem maior benefício individual¹⁶ ou coletivo, levando-se ao empobrecimento.

Resta bem estabelecido a dificuldade em se obter participação qualificada, em processo interativo, que propicie ganho de valor na participação. A autoridade reguladora tem, assim, dificuldade de contar

11 Ao mesmo tempo que certos grupos, não organizados, não conseguem participar de procedimentos do seu interesse, outros grupos, de maior força econômica, podem obter vantagem na influência sobre esses atos. Assim, uma participação heterogênea da sociedade pode ter efeito deletério, quando um grupo de indivíduos se organiza para atuar e influenciar em benefício próprio, sem representatividade de todos os interesses relacionados, buscando manter privilégios ou atividades geradoras de renda. (TULLOCK, 2005)

12 O termo *advocacy* é aplicado quando a organização social busca moldar a percepção pública ou alcançar mudanças; já, o *lobby*, mais voltado para influenciar a legislação. (BRELÁZ, 2007)

13 Exemplo disso seria a vontade do eleitor em obter maiores informações sobre os candidatos que disputam as eleições e, como o seu voto não irá alterar o resultado das eleições, a tendência é não se fazer considerável investimento em tempo e recursos para conhecer os candidatos (DOWNS, 1957, p. 135). No mesmo sentido, o ato de participar de audiências e consultas públicas. Caso o indivíduo entenda que a sua participação não irá alterar o resultado ou, que esse resultado não irá impactar na sua esfera individual, não desperdará tempo e recursos para a participação.

14 *Pay off* é o resultado/ganho esperado pelo jogador em uma combinação possível de estratégias a serem escolhidas (HILBRECHT, 2014, p. 117).

15 Mancur Olson destaca que existe uma variedade de instituições e organizações que representam grupos de interesses e que a maior parte são inativas; que grupos grandes não geram incentivos para a participação, uma vez que o esforço do indivíduo não seria recompensado, uma vez que prefere esperar ser beneficiado pela carona. Assim, grupos grandes acabam sendo apenas latentes, dependendo de incentivos para que se concretizem e se mobilizem efetivamente (OLSON, n. 2015, p. 64).

16 Ademais, como variável a esse processo de ausência de engajamento, participação e controle social que se pretende resolver, Daniel Khaneman (2011, p. 53) destaca que as pessoas acabam internalizando ideias com base em vieses cognitivos, dissociados da realidade ou da probabilidade estatística, em razão de algumas experiências próprias recentes ou mesmo de terceiros, através de notícias da imprensa; pelo senso comum. A possibilidade de que as pessoas adotem comportamentos que não gerem valor, baseados em processos heurísticos de informação desqualificada, é substancial para impedir esse valor e governança regulatória alcançarem seu desiderato de participação social qualificada. (BRASIL, 2018)

com todos os envolvidos, como as empresas (agentes econômicos), os consumidores, as associações, os sindicatos, outros órgãos de governo, órgãos de imprensa etc. (BRASIL, 2018, p.28).

Isso significa dizer que há responsabilidade atribuída a todos para que esse sistema normativo funcione e, no caso, por parte do ente regulador, o dever maior de desenvolver políticas, programas e incentivos; de outro, por parte da sociedade, o interesse, engajamento e responsabilidade em adquirir a informação, organizar-se e participar, ativamente, na tomada de decisão de seus interesses. Nesse sentido, a pesquisa pode contribuir ao apontar o caminho, como se passa a expor.

2. O ESTADO COMO PROMOTOR DA CULTURA INSTITUCIONAL DA PERSUASÃO: RUMO À EFETIVA PARTICIPAÇÃO SOCIAL QUALIFICADA E INTERATIVA

Na perspectiva da pesquisa, o caminho aponta na direção de que a participação social qualificada “sobressai principalmente pela criação de conexão administrativa imediata e despolitizada, às vezes bastante interativa, entre a Agência e o administrado interessado” (ARAGÃO, 2009, p. 437). Essa perspectiva está intimamente conectada com a regulação responsiva (KOLIEB, 2015) adotada pela Lei nº 13.848/19. Isso implica adotar programa de governamentalidade (PELLIN; ENGELMANN, 2021) que promova, com a educação inclusiva e os incentivos, a participação, já que o órgão regulador está em posição de poder em relação ao administrado.

Em Douglas North (1991, p. 97) se compreende que uma maior cooperação entre as pessoas ocorre quando elas estão perfeitamente informadas, encontram-se em pequenos grupos e estabelecem relações repetidas, com prazo indefinido, no futuro. Em grupos maiores, percebe-se uma maior tendência ao dilema do prisioneiro¹⁷ e a criação de condutas oportunistas (*free riders*), deixando-se para que outro faça e gaste energia com a cooperação. Para a colaboração em grupos maiores, é necessário criar uma gama de incentivos e de benefícios para tanto.

A alteração das instituições formais, ou seja, sua estrutura, a exemplo da Lei nº 13.848/19, não tem o condão de, por si só, modificar o comportamento da sociedade. Enquanto as normas podem ser alteradas da noite para o dia como resultado da ação do legislador ou das Agências Reguladoras, as instituições informais levam mais tempo para compreender e incorporar novos

¹⁷ Como explica Ronald Hilbrecht (2014, p.119), “um jogo onde ambos (ou todos) os jogadores têm estratégias dominantes é conhecido como “dilema dos prisioneiros”. Quando dois cúmplices de um crime são colocados em salas separadas e lhes é oferecido a oportunidade de confessar, acabam por optar pela estratégia de confessar (estratégia dominante), ainda que não confessar pudesse ser de maior ganho (pay off), mas que depende da ação do outro indivíduo (também não confessar). Como não tem como saber, por certo, qual a ação que vai ser tomada pelo outro e por receio da ação do outro indivíduo, acaba confessando.

paradigmas no conjunto de costumes, tradições e códigos de condutas dos indivíduos, formando um caminho da dependência. (NORTH, 1990, p. 6)

Para que haja maior adesão às instituições formais pela sociedade, na construção das linhas de regulação de conduta, cabe uma leitura dos anseios coletivos e do que as instituições informais, *locus* da sociedade, esperam e podem aderir com naturalidade, tendo em vista a incorporação do que já é praticado em termos de convívio e de formação de facilitadores que sejam tidos como bom para todos que, segundo Rachel Sztajn “é empregada para indicar costumes ou estruturas sociais que modelam práticas aceitas e respeitadas em determinada comunidade ou núcleo social”. (SZTAJN; AGUIRRE, 2005, p. 228)

No atual estágio regulatório, a legislação estabeleceu a necessidade dessa ampla participação, no entanto, os incentivos ainda não estão bem estabelecidos para valer o esforço de se colaborar (sic). Só a disponibilização eletrônica da chamada pública não é suficiente.

A persuasão passa por uma leitura do padrão cultural da sociedade, que somente é possível através da interação direta, entre grupos organizados. Como destaca a literatura da comunicação, “o processo de cultura é a construção e compartilhamento de significados, o que envolve comunicação”; adota-se um modelo construtivista, onde “a cultura deve ser continuamente construída por meio da comunicação” (MARCHIORI, 2008, p. 251)

Nesse sentido, sendo a cultura um conjunto de valores, crenças e significados compartilhados, a leitura dessa cultura, assim como a sua mudança, requer um processo comunicativo eficiente (MARCHIORI, 2008, p. 108). Para se alterar uma cultura, é indispensável uma interação dialógica, uma vez que é “por meio do diálogo que indivíduos e grupos recriam e negociam identidade, interesse e significado” (MARCHIORI, 2008, p. 201)

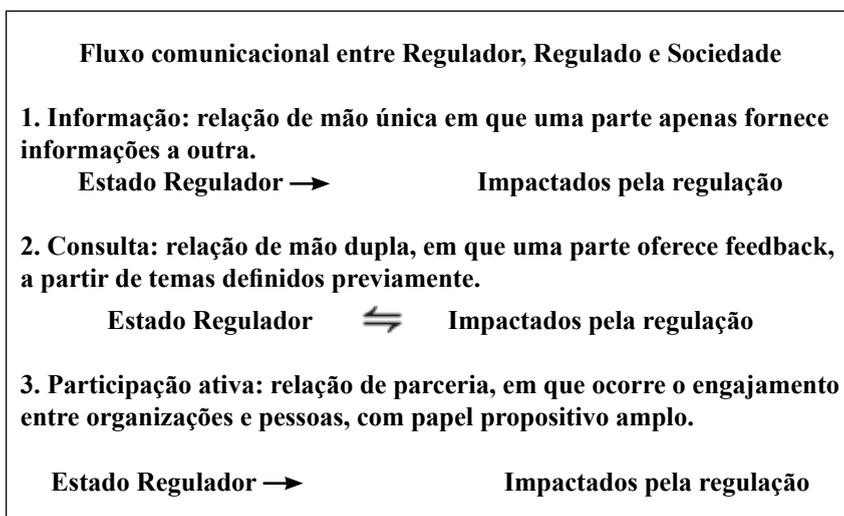
Assim, a relação de persuasão é construída como “uma interação social, na qual os comportamentos emitidos por uma das pessoas envolvidas estabelecem, mantém, suprimem ou mudam, efetivamente, o comportamento de outra (s) pessoa (s)”. (LÉ SÉNÉCHAL-MACHADO, 1997, p. 29)

Recentemente, como exemplo, o INMETRO estabeleceu, através da Portaria n. 313/2022, a nova política institucional de inovação, destacando um sistema de envolvimento do instituto com os processos de inovação, o que denota a criação de um sistema de interação dialógico e participativo entre a indústria e o governo (INMETRO, 2022). A autarquia apresenta diversos projetos de inovação, com relacionamento e engajamento da indústria, proporcionando, inclusive, infraestrutura para a promoção da inovação no país, como no caso do laboratório de teste de baterias para carros elétricos (INMETRO, 2021).

Com essas considerações, percebe-se que uma comunicação efetiva, multidimensional, de forma interativa, é a chave para se estabelecer uma

participação colaborativa e eficiente; a comunicação deve ser aquela estabelecida através do paradigma relacional, ou seja, saindo do padrão linear de transmissão da informação entre emissor e receptor, para o padrão comunicacional de mútua influência e construção entre regulado, impactados e reguladores (OLIVEIRA, 2012, P. 37). A efetiva comunicação e participação é o pilar da coerência política para o desenvolvimento sustentável (THORSTENSEN, 2020, p. 242).

Fazendo-se um paralelo entre fluxos comunicacionais desenvolvidos, na teoria da comunicação, para a relação entre governo e cidadão (NOVELLI, 2006, p. 86), corroborado com a preocupação da OCDE (participação, através do fornecimento de “informações, consultas e via interação”), adaptando-se para a comunicação entre regulador e impactados pela regulação, pode-se replicar os seguintes modelos de fluxos:



Fonte: adaptado de NOVELLI, 2006, p. 86

O modelo de fluxo comunicacional configura uma maior interpenetração entre as organizações e sistemas; permite uma inter-relação de proximidade através da comunicação, promovendo um relacionamento interativo e participativo entre todos (NOVELLI, 2006, p. 86). Assim, não basta informar e consultar; é importante chamar à participação, através de interação entre interlocutores.

Confirmando essa perspectiva, a persuasão, vista como exercício de influência, “efetiva-se pelo uso de mecanismos generalizados de interação social, através dos quais, atitudes e opiniões são mudadas”. (LÉ SÉNÉCHAL-MACHADO, 1997, p. 28). Nesse sentido, mudar opiniões é basicamente

“criar, no outro, emoções ainda não existentes, procurando evocar ou estimular as atitudes adequadas a um objetivo específico, atitudes essas que são, usualmente, apreendidas no convívio social” (LÉ SÉNÉCHAL-MACHADO, 1997, p. 28).

Cass Sustein (2011, p. 6) sugere que os governos devem desenvolver o que se chama de paternalismo libertário ao criar arquitetura decisória que favoreça a tomada das melhores decisões, com geração de valor em nível individual e coletivo. Nesse sentido, a criação de incentivos (*nudges*) para conduzir o comportamento na aproximação da realidade científica e embasada na realidade social, com geração de valor social e coletivo, seria uma adequada diretriz, indo no sentido do escopo da AIR e da Lei nº 13.848/19.

Vale destacar que a relação entre a Administração Pública e as OSCs foi objeto de renovação do marco regulatório em 2014 (Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015). A legislação especifica várias formas de estabelecer cooperação entre o Estado e as OSCs. Dentre diversos institutos, a parceria como relação jurídica estabelecida formalmente, em regime de mútua colaboração, para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, é a forma como esse subsistema se organiza; prevê diversas formas de cooperação, como planos de trabalho, acordos, fomento, termos de colaboração, comissões, entre outros.

A partir da efetiva participação social qualificada seria possível o início do processo de conversações deliberativas mediante exercício da barganha e controle sobre os riscos de cooptação pelo mais forte na disputa. Nisso residem os pontos positivos de legitimação das decisões e pluralidade de ideias, aumentando o escopo de possibilidades e alternativas, viabilizando uma maior inovação e representatividade de minorias, diluindo interesses individuais. (BRELÁZ, 2007, p. 5)

E não é só. Em decorrência dessa mudança estrutural e a necessidade de fazer funcionar esse sistema e reduzir a distância entre a estrutura montada pela Lei e a sua funcionalidade, há a necessidade de a autoridade regulatória se importar em proteger a sociedade ao promover ações que oportunizem o equilíbrio institucional entre as fontes formais e as informais (SZTAJN; AGUIRRE, 2005), estimulando-a à participação social nas disputas econômicas mediante a intervenção na tomada de decisão regulatória. Essa proteção e estímulo à participação social aprimora a estabilização da democracia e do desenvolvimento econômico (PORCILE; SANCHEZ-ANCOCHEA, 2020) e, por isso, importa ao ente regulador assumir o protagonismo nesse processo de incentivos e desenvolvimento das capacidades participativas para além da instrumentalidade.

Outro ponto importante na promoção da inclusão qualificada é a utilização das tecnologias de comunicação e informação (TICs) na elaboração e desenvolvimento de políticas públicas e escolhas regulatórias, especialmente

sobre a forma da participação social através dos meios de comunicação interativos e simultâneos.

A metodologia da AIR menciona como meio de comunicação e operação desse sistema regulatório as TICs como plataforma de participação social nas audiências e consultas públicas a fim de promover o diálogo e a consulta aos atores externos, cuja finalidade é reduzir a assimetria informacional e legitimar a tomada de decisão regulatória; no entanto, o modelo é limitado, demandando-se um sistema de interação construtivo, que possibilite influências mútuas e elaboração coletiva de ideias. Cabe ao órgão regulador definir a melhor forma de alcançar o público, utilizando canais que facilitem a participação e, dentre eles, as plataformas eletrônicas ou outros meios de comunicação, com linguagem simples e acessível. (BRASIL, 2018, p. 30). Um grande exemplo dessa utilização é a plataforma consumidor.gov, que permite o fluxo informacional entre governo e cidadãos.

Isto porque a comunicação em rede acabou promovendo o cenário de desenvolvimento da democracia digital na sociedade, com formação de novas identidades coletivas; uso da internet para expressão de opinião e avaliação de atividades políticas por movimentos sociais e significativa redução do custo de participação (CASTELLS, 2011; p. 565; MAGNO *et. al.*, 2021). Esse cenário reclama do ente regulador a conduta proativa na adoção dos incentivos e políticas no sentido de gerir esse espaço inclusivo de participação social para melhoria do desenvolvimento, consolidando o sistema da persuasão e, só então, consolidar o sistema democrático de coesão social nos processos regulatórios que, neste momento, reclamam educação, inclusão e organização civil.

Por fim, todas essas ponderações demonstram que o fomento à participação efetiva, com engajamento e colaboração, demanda um esforço de planejamento e coordenação, voltados para a melhoria comunicacional. Necessário que as agências façam gerenciamento dessa comunicação, no âmbito das suas relações públicas, administrando os diversos relacionamentos com o fim de legitimar suas decisões e sua própria existência (MARCHIORI, 2008, p. 222)

CONCLUSÃO

O Brasil caminha para a alteração de modelo regulatório, com mudança do paradigma comando e controle para o da responsividade e participação. Tal mudança de paradigma jurídico vem acompanhada pelas recomendações da OCDE, compromissos globais do país e respectiva agenda de desenvolvimento interno e impacto externo.

Contudo, como visto, há uma distância considerável entre o sistema construído e o seu funcionamento, em especial, no quesito de participação

social em audiências e consultas públicas, que representam os consolidados instrumentos de inclusão da sociedade no acento das discussões e tomadas de decisão regulatórias. Mas isso, só possível, mediante a organização dos interesses coletivos homogêneos, a fim de que todos possam compor a rodada e sejam legitimamente atingidos pela regulação e, com isso, as cumpra pelo valor e governança da persuasão, ou seja, o modelo de regulação responsiva funcione e traga resultados positivos, empoderando-se tanto da construção quanto da execução das regras, do controle, da fiscalização da execução do serviço e ou obra pública.

Essa distância, enquanto problema de pesquisa, causada pela ausência de empoderamento social de regras jurídicas contidas na Lei nº 13.848/19, contudo, pode ser resolvida, caso as próprias Agências Reguladoras, assumindo o compromisso, engajando-se e efetivando políticas de comunicação, informação, educação cujo resultado seja a inclusão voluntária da sociedade na participação desses processos e atividades da Administração Pública, coloque esse sistema par funcionar, cuja expectativa de coesão social é gerar indicadores de melhor desenvolvimento e realização do programa constitucional.

Nesse sentido, contudo, essas práticas para a persuasão da sociedade devem encampar não só a formalidade, mas a proatividade em programas que contenham incentivos comportamentais com ganhos significativos, como visto.

No entanto, para que haja efetiva participação da sociedade na elaboração e implementação da regulação estatal, com maior índice de conformidade e persuasão, é necessário, também, incentivar a formação de OSCs que representem pontos dissonantes na construção da ideia, evitando a baixa participação ou a captura por apenas um lado dos interessados.

A simples abertura de processo de consulta ou audiência pública tem revelado baixa adesão ou participação efetiva apenas das organizações com condições econômicas de se fazerem presentes, tendo em vista o custo da obtenção de informações, de participação efetiva e a baixa possibilidade de interferência no resultado.

Para a formação de uma arquitetura decisória que incentive os indivíduos ao padrão de excelência civilizatória com participação, engajamento e responsabilidade sobre a atividade da Administração Pública, posto que seu destinatário, parece adequada a formação de grupos organizados, com destaques em formatos menores, interligados por grupos maiores, o que pode gerar uma confiança e sentimento de pertencimento e impacto sobre a inclusão e educação, cujo protagonismo desse processo pertence às Agências Reguladoras.

Ademais, as agências devem estabelecer um maior profissionalismo no gerenciamento da comunicação, especialmente no âmbito das relações públicas, como gestor dos relacionamentos, que promova diálogo interacional,

pensando na comunicação como construtora da realidade das organizações e da sociedade, como da própria cultura a que se quer modificar.

REFERÊNCIAS

- AMÓS, Karin. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 36; n.especial; 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v36nspe/v36nspea03.pdf> Acesso em 03/04/2022.
- ARAGÃO, Alexandre Santos do. *Agências Reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à Função: novos estudos de Teoria do Direito*. (Trad. Daniela Beccaccia Versiani). São Paulo: Manole, 2007.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657/1942*. Brasília: Presidência Da República: Casa Civil, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm . Acesso em 13/03/2022.
- _____. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório - AIR (PDF)*. Brasília: Presidência Da República: Casa Civil, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em 13/03/2022.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência Da República: Casa Civil: Subcheia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 13/03/2022.
- _____. *Lei nº 13.874/2019 (b)*. Brasília: Presidência Da República: Casa Civil: Subcheia para Assuntos Jurídicos, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm. Acesso em 13/03/2022.
- _____. *Lei 13.848/2019 (a)*. Brasília: Presidência Da República: Casa Civil: Subcheia para Assuntos Jurídicos, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em 13/03/2022.
- _____. *Sociedade da Informação no Brasil: Livro Verde*. Brasília: MCT, 2000. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/handle/1/434?mode=full>. Acesso em 13/03/2022.

_____. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guiaorientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em 31/8/2021.

BRELÁZ, Gabriela de. Advocacy das Organizações da Sociedade Civil: principais descobertas de um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. *Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro: Anpad, 2007. p. 1-16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1916.pdf>. Acesso em 14/12/2021.

CARVALHO, Cristiano. *Teoria da Decisão Tributária*. São Paulo: Almedina, 2018.

CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: Economia, sociedade e cultura*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Transformações Contemporâneas no Estado Brasileiro: macrorreformas ou inovações incrementais na era da governança. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Cap. 1. p. 555-580.

CHAMUSCA, Roberta de Freitas et al (org.). *Análise de Impacto Regulatório do Regulamento Geral*: nota técnica nº 4/2020/diqre/dconf-inmetro. Rio de Janeiro: Inmetro, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/air-regulamento-geral-fase-1-nota->. Acesso em 27/07/2021.

COSTA, Raimisson R. Ferreira. et al. *Novo Modelo Regulatório para o Inmetro*: diagnóstico e proposta de um novo modelo regulatório com base na atuação da dconf. Rio de Janeiro: Inmetro, 2019. 176 p. Disponível em: <https://www.inmetro.gov.br/sites/default/files/media/file/novo-modelo-regulatorio-v02.pdf>. Acesso em 18/08/2021.

DODGSON, Mark. Collaboration and Innovation Management. *Oxford Handbooks Online Collaboration*. Inglaterra: Oxford University Press, 2014. p. 1-14. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199694945.013.003

DOWNS, Anthony. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Economics Perspectives*, Nashville, v. 65, n. 2, p. 135-150,

abr. 1975. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1827369>. Acesso em 14/12/2021.

ESCUDEIRO, Camila et al. *Perfil das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público em Atividade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/201230_ri_perfil_organizacoes.pdf. Acesso em 14/12/2021.

FIANI, Ronaldo. *Cooperação e Conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Oi fecha acordo com a ANATEL de 7,2 bilhões de reais*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/oi-fecha-acordo-com-anatel-de-r-72-bilhoes-metade-da-divida-original.shtml>. Acesso em 14/12/2021.

FOUCAULT, Michel. *A microfísica do poder*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1993.

FRAZÃO, Ana. *Capitalismo de stakeholders e investimentos ESG*. Considerações sobre o tema após 50 anos da publicação do artigo seminal de Milton Friedman. São Paulo: Jota, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/capitalismo-de-stakeholders-e-investimentos-esg-4-19052021?amp>. Acesso em 06/07/2021.

_____. *Liberdade Econômica para quem? A Necessária Vinculação entre a Liberdade de Iniciativa e a Justiça Social*. In: SALOMÃO, Luis Felipe et al (org.). *Lei de Liberdade Econômica: e seus impactos no direito brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 89-121

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Malheiros, 2015.

GUERRA, Sergio. *Discrecionalidade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

HILBRECHT, Ronald O. Uma Introdução à Teoria dos Jogos. In: TIM, Luciano Benetti (org.). *Direito e Economia no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 115-138.

INMETRO. *Consulta Pública INMETRO n. 08, de 25 de março de 2021 – Proposta do Modelo Regulatório do Inmetro*. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/regulamentacao/modelo-regulatorio-do-inmetro/02-consulta-publica-8-2021-por-instituicao.pdf>. Acesso em 05/04/2022

_____. *Inmetro atualiza política de inovação*. Rio de Janeiro: INMETRO, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/inmetro-atualiza-politica-de-inovacao>. Acesso em: 21/10/2022

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar*. São Paulo: Objetiva, 2011.

KOLIEB, Jonathan. When to Punish, when to persuade and when to reward strengthening responsive regulation with the regulatory diamond. *Monash University Law Review*, 41(1), 2015; p. 136-162. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/285591286> Acesso em 28/03/2022.

LEITE, Douglas. O papel do estado regulador diante do advento das inovações tecnológicas disruptivas. In: GUERRA, Sergio (org.). *Teoria do Estado Regulador*. volume IV. Curitiba: Juruá, 2020. p. 63-86.

LÉ SÉNÉCHAL-MACHADO, Ana Maria. O processo de persuasão e o comportamento de persuadir. *Psicologia: Ciência e Profissão* [online]. 1997, v. 17, n. 3; pp. 28-34. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-98931997000300005>>. Epub 20 Set 2012. ISSN 1982-3703. <https://doi.org/10.1590/S1414-98931997000300005>. Acesso em 3/04/2022

MAGNO, Thaíssa Souza do Carmo *et al.* Influência das Tecnologias da Informação e Comunicação na Participação Social em Políticas Públicas. In: EBAP., 8., 2021, Brasília. *Encontro Brasileiro de Administração Pública - EBAP*. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2021. p. 1-16. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/46>. Acesso em 14/12/2021.

MARCHIORI, Marlene. *Cultura e Comunicação Organizacional*. Um olhar estratégico sobre a organização. 2ª ed. São Caetano: Difusão Editora, 2008.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONUBR). *Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil*. Brasília, 2022. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em 13/03/2022.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Altas, 2017.

NORTH, Douglas C. *Institutions. The Journal of Economics Perspectives*, Nashville, v. 5, n. 1, p. 97-113, jan. 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1942704>. Acesso em 14/12/2021.

Claudine Costa Smolenaars
Daniela Regina Pellin

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo Perfil da Regulação Estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Retrato Econômico do Brasil*. BRASIL 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/retrato-economico-do-brasil/> Acesso em 05/08/2021.

ORGANIZATION FOR CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy And Governance*. Paris: OECD: 2012., disponível em OECD: Better Policies for Better Lives: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance-9789264209022-en.htm> Acesso em 13/03/2022.

_____. *Preventing Policy Capture: integrity in Public Decision Making*. OECD: Publishing, 2017. Disponível em doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-> em Acesso em 13/03/2022.

_____. *The OECD Report on Regulatory Reform*. OECD: iLibrary, 1997. Disponível em doi:<https://doi.org/10.1787/9789264189751-> em Acesso em 13/03/2022.

PELLIN, Daniela. *A autorregulação regulada da Tríplice Hélice: a estruturação para a boa governança em nanociência e nanotecnologia*. Meritius: NOVA Edições Acadêmicas, 2019.

PELLIN, Daniela; ENGELMANN, Wilson. A governamentalidade aplicada aos empreendimentos nanotecnológicos. *Latin American Journal Development*. Curitiba, v. 3; n.3; p. 1301-1321; mai-jun 2021. Disponível em doi:10.46814/lajdv3n3-024 Acesso em 03/04/2022.

PORCILE, Gabriel; SANCHEZ-ANCOCHEA, Diego. Institutional change and political conflict in a structuralist model. *Production Development Series n. 224*. Santiago: UNITED NATIONS: ECLAC, 2020. Disponível em <https://www.cepal.org/en/publications/type/series> Acesso em 27/03/2022.

RIBEIRO, Bruno Martins Guedes. *Reflexões sobre o modelo brasileiro de intervenção econômica: entre o estado empresário e o estado regulador*. In GUERRA. Sérgio. Teoria do Estado Regulador. Vol. IV. Curitiba: Juruá, 2020. p. 52

SALAMA, Bruno Meyerhof. *Direito e Economia*. Textos Escolhidos. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 9-57.

SUNSTEIN, Cass R. Interest-Group Theories of Regulation: A Skeptical Note. [S.l.]: SSRN *Electronic Journal*, 2021. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3829993>. Acesso em 18/08/2021

SUNSTEIN, Cass. Behavioral Economics, Consumption, and Environmental Protection. USA: SSRN *Electronic Journal*, 2011; p. 1-29. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2296015> Acesso em 20/11/2021

SZTAJN, Rachel; AGUIRRE, Basília. Mudanças Institucionais. In ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. *Direito & Economia: análise econômica do Direito e das Organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005; p. 228-243.

TULOCK, Gordon. The rent-seeking Society. *The selected work of Gordon Tullock*. Volume 5. USA: Liverty Fund: 2005.

THORSTENSEN, Vera; ARIMA JR, Mauro Kiithi (coord/org). *O Brasil como Visto pela OCDE*. Disponível em: https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/CCGI_Brasil%20como%20visto%20pela%20OCDE_jul_2020.pdf. Acesso em 17/3/2022.

VALERA, Carlos Maldonado; ROJAS, Varinia Tromben; CEA, Catalina; SARRAZIN, José Ignacio Suárez. Panorama de la cohesión social en America Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos*. Santiago: UNITED NATIONS: CEPAL, 2021. Disponível em <https://www.cepal.org/es/publications> Acesso em 27/03/2022.