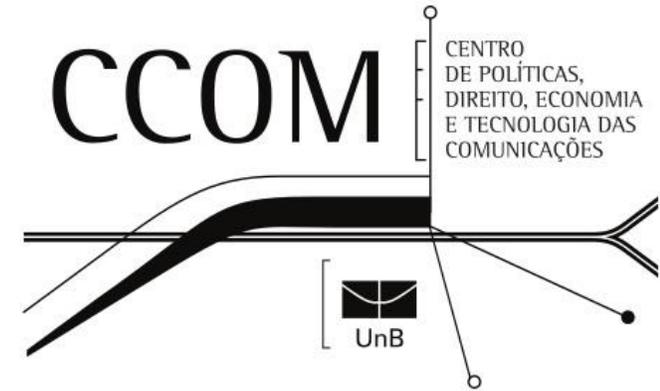




**Universidade de Brasília**



# Estudo sobre modelo regulatório pró-inovação

**Vânia Vieira**

Doutora em Direito

Universidade de Brasília

## 2. Direito administrativo e Direito Regulatório pró-inovação: o Direito como caixa de ferramentas que incentive e permita a experimentação

Identificação de instrumentos de incentivo ao surgimento, amadurecimento e implementação de tecnologias disruptivas

Inovações disruptivas requerem **disrupção regulatória** a fim de promover a reconexão entre regulação e tecnologia.

A escolha das ferramentas de Direito Administrativo e de Direito Regulatório que serão utilizadas deve levar em consideração o potencial de cada alternativa disponível para gerar o ambiente pró-inovação buscado.

# Interdependência entre a dinâmica regulatória e o desenvolvimento de novas tecnologias

- ✓ A velocidade dos avanços tecnológicos, especialmente os da tecnologia digital e de dados, tem posto ao regulador os desafios de decidir **quando, porque e até onde intervir e disciplinar as inovações**: necessário equilíbrio entre a promoção da inovação e o controle dos riscos a ela atrelados.
- ✓ **Nem todas as inovações necessitam de novos remédios ou tutela jurídica** e nem sempre a ausência de qualquer intervenção legal caracteriza em si um problema, podendo haver casos em que se mostra mais adequado, do ponto de vista regulatório, o Estado não intervir direta ou indiretamente sobre a atividade ou, pelo menos, não intervir em um primeiro momento de modo a obstar, tolher ou controlar o próprio desenvolvimento do processo inovador.
- ✓ Ser capaz de definir o momento, a natureza e a extensão de sua atuação sobre tal processo é fundamental ao regulador, pois do seu êxito depende a emergência e propulsão de novas soluções inovadoras. **Direito como caixa de ferramentas.**
- ✓ **O modelo tradicional de comando e controle**, ancorado na prescrição unilateral de condutas e obrigações de forma homogênea a um universo de diferentes regulados e na coação sancionatória como instrumento de enforcement, **não se revela condizente com o papel que se espera do Estado de impulsionador de inovações disruptivas**

# Interdependência entre a dinâmica regulatória e o desenvolvimento de novas tecnologias

- ✓ **Medidas regulatórias que independam de aprovação legislativa devem ser preferidas**, dado o seu maior potencial de responsividade célere com adequado grau de especialização exigido pelo processo de desenvolvimento de inovações;
- ✓ O **papel do Estado** como indutor e garantidor do florescimento de soluções tecnológicas inovadoras: **a experimentação requer previsibilidade e segurança jurídica**. Na inovação, espera-se o erro, desde que não seja grosseiro, pois é assim que problemas são identificados e endereçados e novas tecnologias, bens, produtos e serviços são desenvolvidos. **Direito Administrativo do medo – apagão das canetas;**

# Fomento à inovação e autorregulação regulada

- ✓ Regulação descentralizada: Estado e Direito passam a orientar – não mais dirigir – a sociedade;
- ✓ O modelo de autorregulação regulada mostra-se particularmente importante nos setores que envolvem atividades altamente especializadas, que requerem conhecimentos, tecnologias e experiências muito específicos para sua operação, ensejando grande assimetria informacional entre regulador e regulados.
- ✓ A autorregulação regulada teria capacidade de **minimizar a assimetria de informação** entre regulador estatal e regulados e assim evitar regras regulatórias não só desatualizadas como incumpríveis;
- ✓ **A autorregulação regulada não é leniente**; ela também requer a atuação do Estado com a ameaça de sanções como reforço à adoção de medidas de compliance pela empresa.

# O Marco Legal das Startups como divisor de águas na regulação da experimentação e inovação no Brasil

## Lei Complementar nº 182, de 2021

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

(...)

I - ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório): conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado.

## CAPÍTULO V – DOS PROGRAMAS DE AMBIENTE REGULATÓRIO EXPERIMENTAL (SANDBOX REGULATÓRIO)

Art. 11. **Os órgãos e as entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial poderão**, individualmente ou em colaboração, no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório), **afastar a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas.**

§ 1º A colaboração a que se refere o caput deste artigo poderá ser firmada entre os órgãos e as entidades, observadas suas competências.

§ 2º Entende-se por ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório) o disposto no inciso II do caput do art. 2º desta Lei Complementar.

§ 3º **O órgão ou a entidade a que se refere o caput deste artigo disporá sobre o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental e estabelecerá:**

**I - os critérios para seleção ou para qualificação do regulado;**

**II - a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas; e**

**III - as normas abrangidas.**

# Sandbox regulatório como instrumento de fomento à inovação no âmbito do setor privado

- ✓ **Sandbox regulatório:** flexibilização, desconto ou isenção normativo-regulatória **temporária**, a qual disponibiliza às empresas um **espaço propício ao teste e à experimentação** de inovações em condições reais (“caixa de areia”), mais flexível e menos restritivo, sob a contrapartida de obediência a parâmetros de **supervisão do regulador** e constante monitoramento e fiscalização. A ideia principal é permitir o teste de projetos inovadores em um **ambiente regulatório controlado**, com constante **diálogo e troca de experiência** com o regulador;
- ✓ Ao adotar a estratégia de posicionar o regulador ao lado do regulado para, baseado em uma **relação de confiança e de apoio mútuo**, acompanhar, de forma colaborativa, o que está sendo desenvolvido em âmbito mercadológico para, apenas posteriormente, verificar a necessidade e conveniência de regular o novo fenômeno.

## **2. A inovação na Administração Pública**

1. Barreiras à inovação no setor público e formas de enfrentá-las
2. A responsabilidade do agente público na Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB) como marco para o incentivo à experimentação no setor público
3. O desenvolvimento de capacidades estatais para a inovação
4. Como criar um ambiente e uma cultura de inovação no setor público: arranjos institucionais orientados à inovação e o papel dos laboratórios de inovação

# Conceito de inovação pública

- ✓ As reformas do Estado passaram a ser orientadas pela promoção da inovação no âmbito do setor público, compreendida como **método de gestão dedicado a encontrar novos e melhores meios para alcançar resultados públicos positivos**, o qual demanda **estratégia proativa** e **sistêmica** de **criação de ambiente e cultura propícios à experimentação e adaptação iterativa de soluções** que melhorem a ação governamental (OCDE, 2019b). Para que sejam desenvolvidas práticas e soluções inovadoras **não bastam boas ideias**. A etapa de criatividade e ideação é necessária e fundamental, mas **innovar exige bem mais do que lampejos ou momentos criativos** de equipes ou líderes.
- ✓ Importância de se superar a premissa de que inovações surgem simplesmente de uma boa ideia preestabelecida: elas, não verdade, são fruto de processos e momentos de construção coletiva,
- ✓ O **foco em incentivos, responsabilidade, centralidade no cidadão, dados e decisões baseadas em evidências** permanece, mas há agora o reconhecimento de que os modelos não podem ser prescritivos, já que as orientações não servem para todos os contextos. Assim, **estimula-se não a implementação de medidas pré-estabelecidas, mas a criação de ambientes que propiciem o desenvolvimento de soluções apropriadas para os desafios específicos de cada governo**, as quais respondam às novas necessidades e demandas cada vez mais complexas dos cidadãos (OCDE, 2022)
- ✓ **A capacidade de uma organização inovar** depende do quanto a **cultura e a prática da inovação está inserida em seus sistemas e funções** e é **parte integrante da formulação e implementação de suas políticas**;

# Barreiras à inovação no setor público e formas de enfrentá-las

- ✓ cultura organizacional: aversão ao risco, resistência interna e intolerância a erros;
- ✓ forma de organização hierárquica;
- ✓ a estrutura de repartição de competências entre diferentes agências ou esferas governamentais pode dificultar a inovação que demanda políticas intersetoriais e transversais que envolvam a articulação de múltiplos atores.
- ✓ o problema relacionado ao prazo: a inovação produz efeitos geralmente diferidos no tempo e nem sempre mensuráveis ou perceptíveis de forma clara e inequívoca, o que pode gerar desestímulo à experimentação. Essa situação pode comprometer o desenvolvimento da agenda de inovação na medida em que pode haver descontinuidade de projetos e falta de direcionamento e patrocínio político no desenho de soluções inovadoras.
- ✓ a restrição financeira e orçamentária que reduz a capacidade dos governos de reagir aos desafios e buscar soluções inovadoras

# A responsabilidade do agente público na Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB) como marco para o incentivo à experimentação no setor público

- ✓ **Apagão das canetas e Direito Administrativo do medo:** cautela e receio generalizado, desconfiança e insegurança jurídica por parte dos agentes públicos quanto à interpretação e aplicação de normas jurídicas que regulam situações que envolvem inovação, já que qualquer experimento envolve tentativas que podem, ou não, surtir efeitos;
- ✓ **O modelo tradicional de comando e controle reage ao erro com intolerância,** pois supõe que o comportamento do gestor e do regulado é sempre definido a partir de um contexto de racionalidade, sem considerar que o tempo, a informação e os recursos são, na verdade, escassos e que a lógica do processo decisório é sempre influenciada pelas heurísticas e vieses cognitivos que interferem em sua análise;
- ✓ **O art. 28 da LINDB:** dispõe expressamente que a **responsabilidade do agente público somente** pode ser configurada em casos de **dolo ou erro grosseiro:** tutela do gestor honesto

# O desenvolvimento de capacidades estatais para a inovação

- ✓ **Capacidades estatais orientadas à inovação** exige **permanente qualificação do corpo funcional** para que seja capaz de conduzir as políticas e ações governamentais necessárias ao fomento e suporte das transformações inovadoras operadas pelo setor privado.
- ✓ Essas capacidades estão ligadas à **diversificação de competências e expertises pelos agentes públicos**, estímulos à experimentação e à atuação transversal e intersetorial, bem como à formulação de políticas mistas e bem coordenadas.
- ✓ **Modelo mental aberto dos agentes públicos**, com se predisponha a **empreender, assumir riscos e conduzir processos de tentativa e erro**, bem como **competências técnicas específicas que os habilite a desenvolver soluções inovadoras**. Por isso, os processos pelos quais os **funcionários que atuarão como agentes de inovação** são selecionados, as oportunidades que recebem para se desenvolver e os meios pelos quais são motivados a inovar e a atuar em rede, desempenham papel crucial na gestão da inovação.

# Como criar um ambiente e uma cultura de inovação no setor público: arranjos institucionais orientados à inovação e o papel dos laboratórios de inovação

- ✓ Criação de ambiente e de cultura pró-inovação contribuem para a superação dos obstáculos;
- ✓ **Arranjos institucionais** que podem favorecer e viabilizar o florescimento e o fortalecimento da capacidade inovadora do Estado: **desenvolvem e geram de forma sistemática, contínua e duradoura os processos de inovação;**
- ✓ **Laboratórios de inovação do setor público** surgem como resposta à essa crescente complexidade e urgência dos problemas emergentes que o Estado precisa enfrentar e tem como objetivo **flexibilizar as burocracias estatais e explorar novas metodologias para a solução de problemas públicos. Ambientes dinâmicos. Unidades e/ou equipes enxutas responsáveis por liderar estratégias direcionadas** ao aperfeiçoamento do desempenho e da qualidade dos processos e serviços nas organizações públicas. Uma das principais finalidades é servir como **ilhas de experimentação**, rompendo com o padrão de funcionamento da burocracia estatal, insulada e pouco dinâmica, mediante a promoção da cultura de inovação. Os laboratórios buscam soluções criativas com metodologia de design e cocriação. **Espaço de colaboração, empatia, adaptação, aprendizagem, prototipagem, tentativa e erro e assunção de riscos no setor público.**

Donaghy

