

PROPOSTA DE PROJETO DE PESQUISA

Ref: Edital Pibic/CNPq – FGV Direito Rio 2024-2025

Projeto: Para além do fenômeno econômico: regulação social como instrumento de intervenção estatal

Proponente: Sergio Guerra - Visiting Researcher pela Yale Law School . Pós-Doutor em Administração Pública pela EBAPE/FGV. Doutor em Direito Econômico pela UGF. Mestre em Direito pela UCAM. Diretor e Professor Titular de Direito Administrativo da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas - RJ..

Resumo

O presente projeto de pesquisa foi contemplado anteriormente no Edital Pibic/CNPq – FGV Direito Rio 2023-2024 e visa dar continuidade às atividades de pesquisa desenvolvidas durante o período de agosto de 2023 a julho de 2024.

A teoria da regulação é tão rica e complexa quanto as questões concretas que busca equalizar. Sua dimensão social, contudo, não apresenta a mesma riqueza de material literário, isto é, apesar de se reconhecer a existência de efeitos sociais da regulação econômica e, até mesmo, uma regulação social propriamente dita – que busca equalizar problemas eminentemente sociais e não apenas como uma consequência das questões econômicas clássicas – não há uma conceituação precisa e uma elaboração das suas justificativas e ferramentas.

O desenvolvimento da literatura sobre regulação no Brasil, coincidente com a reforma administrativa realizada na década de 1990, focou suas atenções para o aspecto econômico do fenômeno, já que a desestatização e a reformulação do papel do Estado de setores econômicos justificavam a virada institucional observada. Entretanto, isso não significa que a regulação social não exista, mas apenas uma discrepância no amadurecimento das pesquisas quando comparada com a dimensão econômica.

Reitera-se a regulação social existe, mas ainda precisa ser explorada com maior profundidade. Para tanto, a presente pesquisa busca investigar e desenvolver um conceito contemporâneo de regulação social que apresente as principais diferenças da regulação econômica, apontando aquilo que as aproxima e, sobretudo, aquilo que as distingue. O método tipológico proposto será viabilizado pela pesquisa qualitativa de material legislativo, bibliográfico e jurisprudencial.

Introdução

A temática da regulação encontra-se em franco desenvolvimento na literatura brasileira desde a criação de agências reguladoras na década de 1990, no bojo da Reforma Gerencial¹. Contudo, após uma primeira fase de consolidação das novas estruturas administrativas e de amadurecimento institucional do modelo regulatório, refletindo as limitações da literatura estrangeira, sobretudo dos Estados Unidos, os autores brasileiros

¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, p. 35.

têm dedicado grande parte dos esforços para a análise dos aspectos econômicos da regulação – falhas de mercado, alocação de recursos, questões de eficiência, entre outros.

Entretanto, o Estado – e a regulação – tem como finalidade elevar e promover a dignidade da pessoa humana.² É preciso aprofundar, portanto, a compreensão de que a regulação, enquanto escolha técnica, possui também uma dimensão social e que a eficiência econômica não é o único objetivo da intervenção do Estado no domínio econômico, conforme defendido por Giandomenico Majone:

If there are no market failures the economy is Pareto-efficient, and there is no economic justification for government intervention. But the fact that the economy is Pareto-efficient says nothing about the distribution of income. A very unequal distribution of income may be very unacceptable to a majority of citizens, and this will legitimize government intervention on political and moral grounds, even at some loss in economic efficiency.³

Para além do caráter redistributivo, a regulação (social) também poderá garantir a redução de riscos de saúde e ambientais, preservação de direitos e promoção de igualdade de oportunidades, socialização de benefícios decorrentes do avanço tecnológico⁴, riscos sociais⁵, entre outros.

O fenômeno da criação das agências reguladoras no Brasil e o amadurecimento da compreensão de que a regulação como intervenção estatal demanda uma abordagem técnica e descentralizada deve incluir também os objetivos sociais do Estado. Nesse sentido, defendi que a escolha regulatória:

[T]rata-se de uma espécie de escolha administrativa que viabiliza o exercício de uma função de intervenção estatal, indireta, exercida por autoridade pública descentralizada dotada de independência técnica, voltada à implementação de políticas públicas e à realização dos direitos sociais na execução de serviços públicos e realização de atividade econômicas de utilidade pública em setores complexos.⁶

Definições sobre a dimensão social da regulação também podem ser encontradas na literatura estrangeira, sobretudo estadunidense, ao tratar da “*revolução de direitos*” das

² GUERRA, Sergio. Introdução. In: GUERRA, Sergio. (org.) **Regulação no Brasil**: uma visão multidisciplinar. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014, p.26.

³ MAJONE, Giandomenico. The European Community between social policy and social regulation. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 2, pp. 153-170, junho 1993, p. 157.

⁴ MCGARITY, Thomas O. Regulatory reform in the Reagan era. **Maryland Law Review**, v. 45, n. 2, pp. 253-273, 1986, p. 255.

⁵ HAINES, Fiona; SUTTON, Adam; PLATANIA-PHUNG Chris. It’s all about risk, isn’t it? Science, politics, public opinion and regulatory reform. **Flinders Journal of Law Reform**, v. 10, n. 3, pp. 435-453, 2007.

⁶ GUERRA, Sergio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 153.

décadas de 1960 e 1970⁷ e uma mudança no perfil das agências reguladoras dos Estados Unidos, quando se criou uma série de agências multisetoriais preocupadas com o custo social das atividades econômicas e não apenas nos impactos econômicos em setores específicos.⁸

Há, portanto, uma ampliação do escopo da regulação, que desde então desenvolveu um robusto ferramental decisório – como, por exemplo, as análises de custo-benefício e análise de impacto regulatório – incorporando à regulação considerações que não se limitam às consequências econômicas da intervenção do Estado.

Apesar de todo o exposto, a literatura brasileira não aprofundou as pesquisas sobre regulação sobre os aspectos sociais. Portanto, diante do cenário apresentado, o **problema de pesquisa** é determinar qual o papel da regulação, como intervenção do Estado no domínio econômico, na concretização de aspectos sociais que extrapolem a dimensão estritamente econômica. Tem-se como **hipótese** a necessidade de instrumentos teóricos e práticos que diferenciem a atuação do Estado regulador em questões estritamente econômicas e questões que possuem implicações sociais – isto é, as compreensões de regulação econômica desenvolvidas até aqui não são adequadas à satisfação de questões de natureza social.

Objetivos

As atividades desenvolvidas no presente projeto de pesquisa estarão inseridas no âmbito do Grupo de Pesquisa “*Teoria do Estado Regulador*” (DGP CNPq) na linha de pesquisa “*Dimensões sociais da regulação*”. Assim, o discente pesquisador participará de atividades de pesquisa cujo material pesquisado subsidiará a elaboração de artigos científicos que poderão ser publicados em periódicos acadêmicos e/ou em livro de coletânea de artigos, podendo participar ainda de atividades desenvolvidas em Grupo de Pesquisa Institucional sobre a mesma temática, a ser realizado no PPGD.

Metodologia

Trata-se de pesquisa qualitativa, utilizando fontes legislativas, bibliográficas e jurisprudenciais, tendo como propósito a descrição do fenômeno da regulação social na

⁷ Sobre a relação entre a revolução dos direitos e a regulação, cf. SUNSTEIN, Cass R. **After the rights revolution: reconceiving the regulatory State**. Cambridge: Harvard University Press, 1990, capítulo 1.

⁸ WILSON, Graham K. Social regulation and explanations of regulatory failure. **Political Studies**, v. 39, pp. 203-225, 1984.

literatura estrangeira e nacional, bem como explorando a aplicação do conceito sobre elementos da tradição jurídica brasileira, adotando-se, para tanto, o método tipológico.

Plano de trabalho e cronograma de atividades

As atividades do presente projeto de pesquisa serão desenvolvidas de agosto de 2024 a julho de 2025, conforme previsto no Edital Pibic/CNPq – FGV Direito Rio 2024-2025. A pesquisa será desenvolvida em ciclos mensais, quando deverão ser elaborados, pelo orientando, relatórios parciais dos achados de pesquisa no período.

De agosto a dezembro de 2024 serão desenvolvidas pesquisas de caráter teórico, buscando conceituar a regulação social e eventual diferenciação com a regulação econômica. De janeiro a julho de 2025 serão realizadas pesquisas sobre as formas de regulação social realizadas no Brasil, fazendo-se um levantamento do arcabouço normativo e também de dados que sejam pertinentes às hipóteses da pesquisa.

Até o final do período do projeto de pesquisa será desenvolvido ao menos um artigo científico a ser publicado em periódico ou em livro de coletânea de artigos.

Referências bibliográficas

GUERRA, Sergio. **Agências reguladoras**: da organização administrativa piramidal à governança em rede. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

GUERRA, Sergio. **Discrecionabilidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GUERRA, Sergio. Introdução. In: GUERRA, Sergio. (org.) **Regulação no Brasil**: uma visão multidisciplinar. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014

HAINES, Fiona; SUTTON, Adam; PLATANIA-PHUNG Chris. It's all about risk, isn't it? Science, politics, public opinion and regulatory reform. **Flinders Journal of Law Reform**, v. 10, n. 3, pp. 435-453, 2007

LILLEY, William; MILLER, James C. The new social regulation. **The Public Interest**, v. 47, p. 49, 1977.

MAJONE, Giandomenico. The European Community between social policy and social regulation. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 2, pp. 153-170, junho 1993.

MCGARITY, Thomas O. Regulatory reform in the Reagan era. **Maryland Law Review**, v. 45, n. 2, pp. 253-273, 1986

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006

SUNSTEIN, Cass R. **After the rights revolution**: reconceiving the regulatory State. Cambridge: Harvard University Press, 1990

WILSON, Graham K. Social regulation and explanations of regulatory failure. **Political Studies**, v. 39, pp. 203-225, 1984

SUB-PROJETO DE PESQUISA

Objetivos

O objetivo do presente subprojeto de pesquisa é a inclusão do discente de graduação nas atividades de pesquisa relacionadas ao tema da regulação social, no contexto do Grupo de Pesquisa (DGP CNPq) Teoria do Estado Regulador. A pesquisa a ser desenvolvida pelo discente juntamente com o professor orientador demandará o levantamento de material de pesquisa (legislativo, bibliográfico e jurisprudencial) que sirvam de embasamento para a elaboração de trabalho (artigo em periódico científico ou capítulo de livro) que trate da conceituação da regulação social na literatura estrangeira e nacional e o desenvolvimento de um conceito à luz das especificidades da realidade brasileira.

Metodologia, resultados esperados e forma de análise dos resultados

Trata-se de pesquisa qualitativa, utilizando fontes legislativas, bibliográficas e jurisprudenciais, tendo como propósito a descrição do fenômeno da regulação social na literatura estrangeira e nacional, bem como explorando a aplicação do conceito sobre elementos da tradição jurídica brasileira, adotando-se, para tanto, o método tipológico. Espera-se do discente a entrega tempestiva do material de pesquisa, bem como relatório mensal de acompanhamento das atividades desenvolvidas.

Cronograma

As atividades do presente projeto de pesquisa serão desenvolvidas de agosto de 2024 a julho de 2025, conforme previsto no Edital Pibic/CNPq – FGV Direito Rio 2024-2025. A pesquisa será desenvolvida em ciclos mensais, quando deverão ser elaborados, pelo orientando, relatórios parciais dos achados de pesquisa no período.

De agosto a dezembro de 2024 serão desenvolvidas pesquisas de caráter teórico, buscando conceituar a regulação social e eventual diferenciação com a regulação econômica (fontes legislativas, bibliográficas e jurisprudenciais, conforme diretrizes estabelecidas pelo professor orientador). De janeiro a julho de 2025 serão realizadas pesquisas sobre as formas de regulação social realizadas no Brasil, fazendo-se um

levantamento do arcabouço normativo e também de dados que sejam pertinentes às hipóteses da pesquisa.

Até o final do período do projeto de pesquisa será desenvolvido ao menos um artigo científico a ser publicado em periódico ou em livro de coletânea de artigos.