INSPER – Instituto Superior em Negócios, Direito e Engenharia Programa Avançado em Gestão Pública - PAGP

Nathalia Fukunaga

O USO DE INSIGHTS COMPORTAMENTAIS NA REGULAÇÃO: LIÇÕES E APRENDIZADOS DA ANEEL E ANVISA

SÃO PAULO

2020

Nathalia Fukunaga

O USO DE *INSIGHTS* COMPORTAMENTAIS NA REGULAÇÃO: LIÇÕES E APRENDIZADOS DA ANEEL E ANVISA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki

SÃO PAULO

2020

FUKUNAGA, Nathalia.

O uso de *insights* comportamentais na regulação: lições e aprendizados da ANEEL e ANVISA/ Nathalia Fukunaga. – São Paulo, 2020.
62f.
Trabalho de Conclusão do Programa Avançado em Gestão Pública. (PAGP) - Pós-Graduação em Gestão Pública – INSPER.
Orientador: Prof. Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki

1. Economia comportamental 2. Regulação 3. Agências reguladoras. 4. Experiências da ANEEL e ANVISA. Nathalia Fukunaga. O uso de *insights* comportamentais na regulação: lições e aprendizados da ANEEL e ANVISA.

Nathalia Fukunaga

O USO DE *INSIGHTS* COMPORTAMENTAIS NA REGULAÇÃO: LIÇÕES E APRENDIZADOS DA ANEEL E ANVISA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki

Banca Examinadora

Prof. Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki
Insper

Antonio Claret Campos Filho

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Manuel Bonduki pela paciência, pelo convívio precioso, inspirando o espírito crítico, destemido e livre. Expresso minha profunda admiração pela sua capacidade de desbravar com tanta firmeza e serenidade os desafios e as perspectivas enfrentadas durante esta pesquisa.

Ao Marcelo Marchesini da Costa, coordenador do Programa Avançado de Gestão Pública (PAGP) que conduziu e organizou os trabalhos em tempos de pandemia, procurando incentivar e cultivar espaços horizontais e respeitosos sempre pautado no diálogo e nos melhores interesses dos alunos.

Pelas sextas e sábados, agradeço aos meus amigos do PAGP e a todos os professores e professoras envolvidas pelo estímulo intelectual. Sou grata pelos diálogos, pois foram fundamentais para criar dentro de mim a importância de cursos com dimensão multidisciplinar como estes que proporciona abertura de horizontes de reflexões em que cada ponto de chegada simboliza um novo ponto de partida.

Meus agradecimentos às queridas amigas Fernanda Mascarenhas Marques e Isabela Parisio pelos diálogos abertos e construtivos, pelo compartilhamento constante e privilegiado e, principalmente, pela sincera e eterna amizade.

Agradeço aos meus pais, Angelica e Milton, pelo amor incondicional e apoio contínuo. Gostaria de agradecer também ao meu irmão Christian Ken Fukunaga que, após as lições de matemática, português e geografia, reservava tempo para leitura deste trabalho. O olhar da criança dá direito ao mundo lúdico e infinito.

Meu sentimento não poderia ser diferente, mas de profunda gratidão.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo compreender o processo de implementação de *insights* comportamentais nas agências reguladoras federais. Para tanto, foram analisadas as experiências regulatórias da ANEEL no aprimoramento das bandeiras tarifárias na conta de luz e da ANVISA na rotulagem nutricional de alimentos. Como resultado, conclui que há dois momentos nesse processo. No primeiro momento, analisamos o planejamento e formação do processo regulatório, ou seja, os passos iniciais adotados pela agência para identificação do problema público e das possíveis alternativas regulatórias. No segundo momento, por sua vez, passamos a examinar o processo de regulação, que tem por objetivo principal a tomada de decisão pela agência reguladora da (s) alternativa (s) mais adequada (s) ao problema ora identificado. Nessa fase, as agências consideram as contribuições fornecidas pelos usuários, agentes regulados, entidades potencialmente afetadas pela política regulatória, etc, inclusive, podendo redefinir os contornos do problema público internamente identificado. O mapeamento desses dois momentos permitiu extrair algumas lições e aprendizados que poderão auxiliar as demais agências reguladoras na implementação das ciências comportamentais como uma alternativa regulatória do Estado, tais como: (i) necessidade de envolvimento da equipe técnica da agência no processo, (ii) importância do estímulo ao debate sobre a aplicação desta inovação, (iii) importância da participação social no processo regulatório e (iv) não necessidade, a princípio, de uma legislação específica para regulamentar a implementação de ciências comportamentais como alternativa regulatória.

Palavras-chave: Economia comportamental. Regulação. Agências reguladoras. Experiências regulatórias da ANEEL e ANVISA

ABSTRACT

This study aims to understand the implementation process of behavioral insights into federal regulatory agencies. For this reason, I analyzed the regulatory experiences of ANEEL in the improvemente of tariff flags in the eletricity bill and ANVISA in the nutricional labeling foods. As a result, I concluded that there were two moments in this process. In the first moment, I analyzed the planning and formation of the regulatory process which means the initial steps for decision making of a regulatory alternative. In the second step, we begin to examine the regulatory process, which has as main purpose the decision making by the regulatory agency of the alternative most appropriate to the problem identified. In this phase, the agencies considered the contributions provided by users, regulated agents, entities potentially affected by regulatory policy, etc. The mapping of these two moments allowed us to extract some lessons and learnings that may assist other regulatory agencies in the implementation of behavioral sciences as a regulatory alternative, such as: (i) the importance for the agency's technical team to be involved in the process, (ii) the importance of stimulating the debate on the application of this regulatory innovation, (iii) the importance of social participation in the regulatory process; (iv) no need legislation to regulate the implementation of behavioral sciences as a regulatory alternative.

Keywords: Behavioral economics; Regulation, Regulatory agencies. ANEEL and ANVISA.

“A expressão reta não sonha
Não use o traço acostumado.
A força de um artista vem das suas derrotas.
Só a alma atormentada pode trazer para a voz um
formato de pássaro.
Arte não tem pensa:
O olho vê, a lembrança revê, e a imaginação transvê.
É preciso transver o mundo”.
(Manoel de Barros, Livro sobre nada)

Lista de Siglas

ABBA – Associação Brasileira dos Exportadores e Importadores de Alimentos Bebidas

ABESO – Associação Brasileira para o Estudo da Obesidade e Síndrome Metabólica

ABIA – Associação Brasileira da Indústria de Alimentos

ABIAM- Associação Brasileira da Indústria e Comércio de Ingredientes e Aditivos para Alimentos

ABICAB - Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Amendoim e Balas

ABIFRA - Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Essenciais, Produtos Químicos Aromáticos, Fragrâncias, Aromas e Afins

ABIMAP - Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias, Pães e Bolos Industrializados

ABIR – Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas não Alcoólicas

ABITRIGO - Associação Brasileira das Indústrias do Trigo

ABPA - Associação Brasileira de Proteína Animal

ABRABE - Associação Brasileira de Bebidas

ABRASCO - Associação Brasileira de Saúde Coletiva

ABIOVE – Associação Brasileira Indústrias Óleos Vegetais

ACT Promoção da Saúde: Aliança de Controle do Tabagismo

AINTE – Assessoria de Assuntos Internacionais da ANVISA

AIR – Análise de Impacto Regulatório

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BIT - *Behavioural Insights Team* do Reino Unido

CFN – Conselho Federal de Nutricionistas

CNI – Confederação Nacional da Indústria

COALI – Coordenação de Inspeção e. Fiscalização Sanitária de. Alimentos da ANVISA

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

DICOL: Diretoria Colegiada

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FIAN – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada

FIOCRUZ: Fundação Oswaldo Cruz

FUNED – Fundação Ezequiel Dias

GGALI – Gerência Geral de Alimentos da ANVISA

GGREG – Gerência Geral de Regulamentação de Boas Práticas Regulatórias da ANVISA

GINI - Global Insights Initiative

G100 – Associação Brasileira das Pequenas e Médias Cooperativas e Empresas de Laticínios

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IAL – Instituto Adolfo Lutz

IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

ME - Ministério da Economia

MPCON – Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS - Ministério da Saúde

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE - Organização para Cooperação para o Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAS - Organização Pan-Americana de Saúde

PROCON-SP – Programa de Proteção e Defesa do Consumidor

SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

TCU - Tribunal de Contas da União

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UnB – Universidade Nacional de Brasília

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VIVA LÁCTEOS – Associação Brasileira de Laticínios

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: boa regulação importa? 13

METODOLOGIA DE TRABALHO: RECORTE TEMÁTICO E DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE 17

1. INSIGHTS COMPORTAMENTAIS: UMA ALTERNATIVA REGULATÓRIA DO ESTADO? 20

1.1 O que é economia comportamental? 23

1.1.1 As ciências comportamentais no contexto internacional e nacional 25

1.1.2 Metodologias de aplicação das ciências comportamentais 27

1.2 Há um campo comum entre normas jurídicas, economia comportamental e regulação? 29

2. LIÇÕES E APRENDIZADOS DO PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DE INSIGHTS COMPORTAMENTAIS NA ANEEL E ANVISA 35

2.1 Apontamentos preliminares 35

2.2 Primeiro momento: planejamento e formação da regulação 36

2.3 Segundo momento: processo de execução 40

2.4 Aplicação da ciências comportamentais 42

CONCLUSÃO: POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS 45

REFERÊNCIAS 49

ANEXO ÚNICO 54

INTRODUÇÃO: boa regulação importa?

A regulação é um vetor de transformação econômica e social que visa garantir o equilíbrio entre interesses de agentes regulados, usuários e poder público, compatibilizando objetivos de curto e de longo prazo (GAETANI, 2009; FGV-CERI, 2018). Por congregar interesses distintos, não necessariamente opostos, a regulação tem papel central na atração de investimentos, principalmente, em setores de infraestrutura.

Segundo pesquisa desenvolvida pelo Centro de Regulação e Democracia do INSPER, que partiu de um diagnóstico das percepções dos principais *stakeholders* dos setores de infraestrutura aeroportuária, rodoviária e metroviária, identificou que, dentre os entraves ao investimento no setor de transporte e mobilidade urbana no Brasil dizem respeito à atuação das agências reguladoras e a insegurança jurídica quanto às decisões e normas regulatórias (VALENTE; MARTINS, 2019).

Por isso, a criação de um ambiente regulatório confiável, previsível, com segurança jurídica e regras claras possibilita não apenas fiscalização da própria administração pública e do controle social, bem como atração de investimentos e parceiros privados na viabilização desses projetos.

É fundamental pensar antes de se regular, caso contrário, como bem aponta a Organização para Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) a regulação não terá atingido seu objetivo *"if creates unnecessary costs through fruitless administration and implementation"*[1].

Evidentemente, ao criar normas, o ente regulador deseja e espera que elas sejam cumpridas pelos agentes regulados. Ora, a questão não é simples. Para que isso ocorra, é preciso que o tripé (i) conhecimento, (ii) vontade e (iii) necessidade seja atendido. Ou seja, "é necessário que o regulado conheça a regulação existente; tenha vontade de cumprir com a regulação – seja porque concorda com a mesma, ou porque teme a sanção que pode advir de seu descumprimento; e tenha capacidade de cumprir a norma, sendo importante a existência de instrumentos e informações suficientes. Ainda, para que os agentes regulados cumpram com as normas, a reputação do regulador é também aspecto fundamental" (FGV-CERI, 2018, p.89).

Contudo, essa realidade é bastante desafiadora, pois o Brasil criou um estoque regulatório de 5,8 milhões de normas desde a Constituição Federal de 1988. São 166 mil normas em âmbito federal, 1,6 milhão de normas no nível

[1] OCDE. Reducing the risk of policy failure: challenges for regulatory compliance. Paris: OCDE, 2000, 42 p. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1910833.pdf (Acessado em 29 de agosto de 2020).

estadual e outras 4 milhões na esfera municipal[2]. Esse cardápio normativo altamente amplo e fragmentado não confere um ambiente regulatório previsível, fator este imprescindível para atrair e promover o investimento privado em setores de infraestrutura, por exemplo, mas também conferir um ambiente seguro para projetos de inovação.

Mas quais seriam os ganhos de se propor melhorias à regulação?

A experiência nos países da OCDE tem demonstrado que a melhoria regulatória[3] contribui para o bom desempenho dos governos e da economia. Dentre os efeitos positivos, podemos destacar, normalmente, o estímulo à inovação, ambiente de negócio estável, aumento da competitividade e, por consequência, o crescimento econômico (OCDE, 2011, p. 8)

O processo de aprendizado na formulação de políticas regulatórias transformou-se em uma das principais áreas de intercâmbio de experiências entre países. No âmbito dos países desenvolvidos, a OCDE tem se consagrado como um dos mais respeitado *think tank* na área de políticas comparadas e vem acumulando *expertise* em relação ao tema desde o início da década de 1990. Além disso, outras instituições como o Banco Mundial, o Banco Europeu de Investimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Asiático de Desenvolvimento e outras agências de fomento passaram também a atuar como canais de transmissão de políticas regulatórias junto a países pobres e em desenvolvimento.

Com isso, propor melhorias à regulação significa não apenas buscar o equilíbrio entre usuários, agentes regulados e entes reguladores, mas propor soluções e mecanismos regulatórios capazes de criar um ambiente com segurança jurídica para atrair os investimentos (públicos e privados), fortalecer

---

[2] Esses dados foram divulgados pelo Ministério da Economia para fins de regulamentação da AIR no ordenamento jurídico brasileiro. Tais informações foram atualizados pelo Governo Federal, com base na pesquisa realizada, em 2017, pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). (GUARANYS, Marcelo Pacheco. ALBUQUERQUE, Kélvia. Regulamentação da análise de impacto regulatório no governo: o passo que faltava. São Paulo, 10 jul. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/regulamentacao-da-analise-de-impacto-regulatorio-no-governo-o-passo-que-faltava-10072020 (Acessado em 29 de agosto de 2020). Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/estudo-ibpt-edicao-criacao-leis.pdf (Acessado em 29 de agosto de 2020).

[3] Neste sentido, Francisco Gaetani entende que "a expressão melhoria regulatória refere-se a mudanças que aumentam a qualidade da regulação, isto é, melhoram o desempenho, o custo/efetividade ou a qualidade legal da regulação e das formalidades burocráticas associadas" (GAETANI, Francisco, ALBUQUERQUE, Kelvia. Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório / Pedro Ivo Sebba Ramalho (Org.) – Brasília: Anvisa, 2009. Disponivel em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2009/livro_regulacao_agencias_reguladoras.pdf/view (Acessado em 11 de novembro de 2020)

as instituições regulatórias e confeccionar ferramentas adequadas e inovadoras.

Com vistas a contribuir para o fortalecimento da regulação no Brasil, a presente pesquisa analisou as ciências comportamentais como uma das alternativas regulatórias do Estado a partir das experiências de: (i) aprimoramento das bandeiras tarifárias pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e (ii) rotulagem de medicamentos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Por se tratar de uma temática inovadora inserido em um ambiente com a qual a própria administração pública está travando suas primeiras relações, este trabalho busca responder a seguinte pergunta de pesquisa:

"Como as agências reguladoras federais no Brasil podem incorporar as ciências comportamentais no processo regulatório?"

Em linhas gerais, o trabalho buscou apontar quais são os possíveis caminhos para a implementação das ciências comportamentais nos processos regulatórios. Ou seja por meio de quais instrumentos e procedimentos as agências reguladoras podem incorporar as ciências comportamentais em seus processos regulatórios.

É por meio do estudo de casos que as experiências concretas são compartilhadas, permitindo identificar os fatores que contribuíram para o sucesso da política pública ou ação governamental, mas também os principais gargalos enfrentados nesse processo.

A implementação de práticas inovadoras perpassa necessariamente às situações de riscos e incertezas, ou seja, não importa o quão minucioso tenha sido o planejamento, sempre haverá consequências inesperadas e indesejadas. Por isso, o componente de inovação está vinculado ao dinamismo, às mudanças e, portanto, a experimentação.

A experimentação busca o aprendizado e não necessariamente o acerto. É necessário abandonar soluções já prontas e ampliar o olhar para o conjunto de "futuros possíveis",que incluem alternativas plausíveis, possíveis, prováveis e, dentre essas, um futuro preferível (ALMEIDA, BONDUKI, FERRAREZI, 2019).

Nessa linha, há correntes doutrinárias que defendem a necessidade de uma leitura sistêmica de avaliação e propõem colocar a implementação de politicas públicas no centro das preocupações por considerar que é nesse momento que a maioria das políticas públicas "vivem a maior parte do tempo e

onde correções, aperfeiçoamentos ou inovações incrementais determinarão o sucesso ou fracasso da intervenção pública" (GUSSI, OLIVEIRA, 2017; JANNUZZI, 2018).

Diante disso e considerando que o uso de *insights* comportamentais no Brasil é bastante inovador este trabalho nasce com o propósito de lançar novos olhares para as possibilidades regulatórias que podem ser exploradas pelas agências reguladoras.

Por isso, este trabalho foi organizado em 4 (quatro) partes além desta introdução. Em primeiro lugar, analisamos, em linhas gerais, se as ciências comportamentais constituem uma alternativa regulatória a ser empregada pelas agências reguladoras. Em seguida, examinamos o processo de implementação das ciências comportamentais no caso do aprimoramento de bandeiras tarifárias na ANEEL e rotulagem nutricional de alimentos da ANVISA.

Passamos a explicar a metodologia de trabalho para análise do processo de implementação das ciências comportamentais nessas agências.

METODOLOGIA DE TRABALHO: RECORTE TEMÁTICO E DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE

Com vistas a responder a pergunta de pesquisa apresentada na introdução, tomamos os seguintes passos para coletar as informações sobre os uso de *insights comportamentais* nas agências reguladoras: (i) realização de uma pesquisa exploratória sobre aplicação de *insights* comportamentais em todas as agências reguladoras federais (ANATEL, ANTT, ANVISA, ANEEL, ANAC e ANA), em particular, a busca em sites institucionais destes órgãos e em notícias publicadas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), entidade vinculada ao Ministério da Economia, que vem promovendo palestras e cursos de capacitação nessa temática e (ii) resposta e consultas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.627, de 18 de novembro de 2011), bem como documentos e páginas específicas encontradas no âmbito digital.

Foram utilizadas as seguintes palavras-chaves no campo de busca, a saber: "*insights comportamentais", "agência reguladora*"; "ciências comportamentais" e "agência reguladora", "insights comportamentais", processo regulatório", "ciência comportamental" e "AIR". Ademais, em 18 de setembro de 2020, solicitei, com base no art. 11, §1º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) o inteiro teor do processo administrativo referente a rotulagem nutricional de alimentos na ANVISA. Em 20 de outubro de 2020, tive acesso ao processo.

O recorte temático abrangeu duas experiências em agências reguladoras federais. A primeira experiência corresponde ao aprimoramento das bandeiras tarifarias na ANEEL. A segunda diz respeito a rotulagem nutricional de alimentos em fase de andamento na ANVISA.

Com base no conjunto amostral identificado, decidimos separar a análise em dois momentos/ duas fases distintas. Num primeiro momento, analisamos o planejamento e formação do processo regulatório, ou seja, os passos iniciais da compreensão e análise do problema regulatório, intitulada, para fins da pesquisa de ***"Primeiro momento: Planejamento e Formação do Processo Regulatório (Fase Interna)"***. Isso significa que a pesquisa, aqui, se voltou aos instrumentos (jurídicos e não jurídicos) e de gestão que deram forma a esses projetos, quais sejam: celebração de termo de parceria, criação de grupos de trabalho nas agências e diálogos com os países do Mercosul. Nesta fase, a agência reguladora busca desde a compreensão interna do problema público, proposição de potenciais ações capazes de auxiliar na construção de alternativas e soluções até mesmo a abertura de um processo regulatório formal responsável por atrair contribuições do setor na tomada de decisão da agência.

Diante desse diagnóstico preliminar, num segundo momento, passamos a examinar o processo de regulação, denominado para fins da pesquisa de ***"Segundo momento: Execução do Processo Regulatório (Fase Externa)"***. Seu objetivo principal é a tomada de decisão pela agência reguladora da (s) alternativa (s) mais adequada (s) ao problema ora identificado. Nessa fase, a agência considera as contribuições realizadas pelos usuários, agentes regulados, entidades potencialmente afetadas pela política regulatória, órgãos de controle, entre outros. Inclusive, a partir dessas contribuições a agência poderá, se for necessário, redefinir os contornos do problema público internamente identificado.

Para mapear esses 2 (dois) momentos, foram criados critérios que pudessem extrair os instrumentos e a trajetória da implementação de *insights comportamentais* pelas agências. Tais parâmetros foram detalhados em uma planilha em formato Excel[4] anexada ao presente trabalho, que pode ser resumida da seguinte forma (Figura 1):

Primeiro momento

Fase interna: Planejamento e formação

Analisar os passos iniciais dos processos de planejamento e formação da regulação, que envolve a compreensão interna do problema público e quais os instrumentos jurídicos (e não jurídicos) que derão início ao processo.

	Perguntas
1	Como o problema regulatório foi identificado?
2	Quais os instrumentos e documentos que deram início ao processo?
3	Há legislação, regulamento, portaria, citados?

Segundo momento

Fase externa: Execução

Analisar o processos de execução da regulação com foco nas seguintes etapas, a saber:

	Perguntas
Definição do problema público e identiticação das alternativas	Como o problema regulatório e as soluções foram definidas?
Consolidação e sistematização	Como foi realizado a consolidação das soluções apresentadas?
Deliberação final e tomada de decisão	Quais foram as demais etapas?
Duração do processo	Qual o *status* do processo?

Com o mapeamento do processo regulatório, concluímos que a aplicação das ciências comportamentais na ANEEL e ANVISA levou em consideração: (i) metodologia utilizada e (ii) momento de aplicação e (iii) resultados obtidos.

Figura 1: elaboração própria

Cabe registrar que este trabalho não se propõe analisar com profundidade os fundamentos teóricos conceituais da economia comportamental, muito menos, definir os contornos jurídicos do direito da regulação e seus instrumentos regulatórios disponíveis, em particular, o AIR. Por ora, cumpre apenas observar que cada uma dessas questões envolve complexidades e sutilezas das mais variadas e que serão apenas tangenciadas na análise que segue.

[4] Disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1qudQZgdID4123mgT_1cr-HHZ-20_mKeH-vhBG6q7ZNQ/edit#gid=0

De toda forma, para melhor compreensão do tema, incluímos um tópico no Capítulo 1 deste trabalho sobre a economia comportamental, contudo, ao longo do trabalho, embora haja diferenças conceituais e teóricas, serão utilizados como sinônimos as expressões economia comportamental, ciência comportamental e *insights comportamentais*.

1. INSIGHTS COMPORTAMENTAIS: UMA ALTERNATIVA REGULATÓRIA DO ESTADO?

Em termos práticos, a regulação é o mecanismo por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes[5]. O regulador estabelece as condições e os parâmetros de condutas que devem ser praticados pelos agentes em determinado espaço-tempo[6]. Os agentes avaliarão, por sua vez, as consequências de cumprir (ou não) a regra, e assim, modificarão (ou não) seu comportamento (SUNDFELD, 2002; MOREIRA, 2014, p.18).

Nessa linha, entende-se que a regulação é "uma ação ou inação, estatal ou não, que procura modificar comportamentos de acordo com padrões ou propósitos pré-estabelecidos para gerar os resultados identificados pela ampla gama dos interessados"[7] (VALENTE, 2010, p.14)

No caso brasileiro, muito embora a regulação esteja fortemente associada às agências reguladoras destinadas a setores específicos (ferrovias, rodovias, portos, aeroportos, saneamento básico energia, etc.) existem outros

---

[5] Conforme destaca Carlos Ari Sundfeld, "(...) a regulação, enquanto espécie de intervenção estatal, manifesta-se tanto por poderes e ações com objetivos declaradamente econômicos (o controle de concentrações empresariais, a repressão de infrações à ordem econômica, o controle de preços e tarifas, a admissão de novos agentes no mercado) como por outros com justificativas diversas, mas efeitos econômicos inevitáveis (medidas ambientais, urbanísticas, de normalização, de disciplina das profissões, etc.). Fazem regulação autoridades cuja missão seja cuidar de um específico campo de atividades considerado em seu conjunto (o mercado de ações, as telecomunicações, a energia, os seguros de saúde, o petróleo), mas também aquelas com poderes sobre a generalidade dos agentes da economia (exemplo: órgãos ambientais). (SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo econômico**. Introdução às agências reguladoras. São Paulo: MALHEIROS, 2002, 18p.)

[6] O professor Egon Bockmann Moreira entende que "a regulação normativo se dá no mundo do dever ser. Por meio da edição de normas jurídicas de várias estaturas e densidade (constitucional, legal, regulamentar e contratual), o regulador busca instalar a conduta que deve ser praticada do respectivo agente econômico (...) (a regulação) é aquele conjunto de ações jurídicas que viam a estabelecer parâmetros de conduta econômica em determinado espaço tempo."(MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil? In: Carlos Ari Sundfeld (Org.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: MALHEIROS, 2002, 112 p.)

[7] Na dissertação de mestrado sobre Análise de Impacto Regulatório, Patrícia Valente reconhece a multiplicidade de conceitos e interpretações e adota como conceito de regulação aquele empregado no paper "Critical refletions on regulation" publicado pela Australian Journal of Legal Philosophy da Julia Black, a saber: "the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according to defined standards or purpose with the intention os producing a broadly identified outcome or outcomes, which may envolve mechanism of standard-setting, information-gathering and behaviour-modification" (cuja tradução proposta pela autora, para fins da pesquisa, é: "a regulação é uma tentativa contínua e direcionada que procura modificar comportamentos com padrões ou propósitos pré-estabelecidos para gerar resultados amplamente identificados, os quais podem envolver mecanismos de padrões, coletas de informações e mudanças de comportamento" (VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de Impacto Regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado**, 2010. 14 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-092844/publico/PatriciaPessoaValente_versao_completa.pdf (Acessado em 24 de agosto de 2020).

órgãos e entidades que também desempenham atividades regulatórias como, por exemplo, Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Ministério da Educação no caso de regulação sobre a quantidade, qualidade e regras de financiamento à educação superior com o objetivo de ampliar a oferta ou acesso a esse serviço, Receita Federal na hipótese de aumento ou redução da alíquota do IOF para intervir na compra e venda de moeda estrangeira e até mesmo órgão *sui generis* como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na institucionalização de regras para exercício da carreira de advocacia (exame de ingresso).

Diante da multiplicidade de sujeitos reguladores, o Brasil criou um estoque regulatório amplo e fragmentado. Por isso, com vistas a promover um ambiente regulatório pautado pela previsibilidade e segurança jurídica, foram inaugurados diplomas jurídicos que visam conferir maior racionalidade às decisões regulatórias como é o caso da Lei nº 13.874/2019 (Estatuto da Liberdade Econômica),que estabelece os limites ao exercício desproporcional da intervenção reguladora e Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras Federais), que disciplina o aspecto mais procedimental das agências reguladoras no tocante a sua gestão, organização, processo decisório e controle social.

Entre os instrumentos internacionalmente adotados e, atualmente incorporados no ordenamento jurídico brasileiro, vale destacar a Análise de Impacto Regulatório (AIR). Conforme definição legal, o AIR é "um procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão" (art. 5º da Lei 13.848/2019 e do art. 2º, I do Decreto 10.411/2020, que regulamenta este processo de análise).

A implementação desse instrumento surge como uma oportunidade de as agências reguladoras construírem soluções regulatórias eficientes e claras com forte componente dialógico.

Segundo Guia Orientativo para Elaboração de AIR[8] publicado pelo Governo Federal, o regulador possui três alternativas possíveis de regulação: (i) elaborar atos de "comando e controle", que compreende a edição de ato

[8] Em 2018, o Comitê de Governança (CIG) aprovou as Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de AIR, com o "objetivo de estabelecer princípios, diretrizes, e práticas de governança voltadas à melhoria da prestação de serviços e redução de custos com foco no cidadão". Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view (Acessado em 01 de setembro de 2020).

normativo prescritivo que impõe um conjunto de regras de conduta e previsão de mecanismos de fiscalização e punição de desvios; (ii) solucionar os problemas regulatórios utilizando mecanismos de incentivos, interferindo na relação custo benefício na tomada de decisão e (iii) atuar por meio de campanhas de informação e conscientização dos agentes envolvidos. Essas duas ultimas opções regulatórias (ii) e (iii) não envolvem a edição de uma norma regulatória. Para fins do presente trabalho, denominou-se essas três alternativas como alternativas regulatórias convencionais.

Uma abordagem bastante útil para entender como tais alternativas funcionam, passemos aos exemplos práticos.

Em 2019, o uso de canudos plásticos passou a ser os vilões do momento no Estado de São Paulo. Segundo informações divulgados na época pelo deputado estadual Rogério Nogueira (DEM), autor do projeto de lei que trata do assunto:

> "se cada brasileiro utilizar um canudo plástico por dia, em um ano, serão consumidos 75.219.722.680 canudos. Pesquisas mostram que mais de 95% do lixo das praias brasileiras é de material plástico (...) todo esse material acaba invadindo o mar, prejudicando o habitat natural e a saúde dos animais que, com muita frequência, morrem por ingestão desse plástico descartado pelos humanos"[9].

O problema público consistia no impacto ecológico do uso de canudos plásticos. Diante desse problema, quais alternativas regulatórias podem ser consideradas para resolvê-lo?

Conforme vimos, segundo as diretrizes do Guia, os reguladores podem (i) proibir o uso de canudo plásticos com aplicação de sanção pelo seu descumprimento[10], (ii) aumentar impostos sobre os canudos plásticos de forma

---

[9] Esses dados foram coletados do PL nº 631/2018, sob autoria do deputado estadual Rogério Nogueira (DEM) que resultou na atual legislação (Lei 17.110, de 12 de julho de 2019) que proibiu o fornecimento de canudos plásticos em estabelecimentos comerciais. Cabe lembrar que os dados apresentados no PL foram mencionados na fundamentação do PL sem menção a fonte ou pesquisa que certificasse tais dados. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000236232 (Acessado em 25 de agosto de 2020).

[10] Proibir o uso de canudo plásticos com aplicação de sanção pelo seu descumprimento foi a alternativa adotada pelo Estado de São Paulo que, por meio da Lei 17.110, de 12 de julho de 2019[10],baniu o uso de canudos plásticos em estabelecimentos comerciais (hotéis, restaurantes, bares, padarias, clubes noturnos, salões de dança e eventos musicais de qualquer espécie, entre outros estabelecimentos comerciais), determinando o PROCON-SP como órgão responsável pela fiscalização e autuação dos estabelecimentos comerciais. As multas podem variar de R$ 530,60 a R$ 5.306,00 (no caso de reincidências). Disponível em: https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/governo-de-sp-regulamenta-lei-que-proibe-canudos-plasticos-no-estado/#:~:text=O%20texto%20pro%C3%ADbe%20o%20fornecimento,e%20autua%C3%A7%C3%A3o%20dos%20estabelecimentos%20comerciais. (Acessado em 25 de agosto de 2020).

a desincentivar essa prática, interferindo na tomada de decisão e (iii) exigir que estabelecimentos comerciais fixem cartazes com mensagens de conscientização

Entretanto, será que não podemos ampliar o leque de alternativas? E se, no campo das alternativas regulatórias, os reguladores exigissem que estabelecimentos comerciais fornecessem canudos de papel e deixassem canudos de plástico em estoque. Assim, para ter acesso ao canudo de plástico, o consumidor teria que solicitar a troca do canudo para um atendente.

Tal intervenção (fornecer canudos de papel e esconder os canudos de plásticos no estoque) diminuiria de forma significativa o consumo de canudos plásticos inicialmente, deixando de existir a médio prazo, sem a necessidade de editar um ato normativo proibitivo com caráter sancionatório. Isso porque, se o canudo plástico estiver à disposição do consumidor de forma fácil e evidente podemos dizer que haveria um aumento no uso desse material pelo simples fato de estar em evidência e no seu campo de visão e alcance e
não porque representaria um benefício/vantagem específica que possa agregar a experiência do consumidor no estabelecimento comercial.

Esse exemplo ilustra o amplo campo de aplicação de insights comportamentais a ser explorado no Brasil, principalmente para refinar o diagnóstico e ampliar o campo de alternativas da atividade regulatória convencionais do Estado. Mas o que são insights comportamentais? Como surgiram? É possível estabelecer um campo comum entre normas jurídicas e economia comportamental?

1.1 O que é economia comportamental?

As alternativas regulatórias convencionais baseiam-se no chamado modelo do agente racional. Esse modelo pressupõe que os agentes são capazes de processar todas as informações disponíveis, organizá-las de acordo com suas opções de preferências e fazer suas escolhas de forma coerente, visando maximizar o auto interesse e o bem estar individual (THALER, 2015).

O paradigma do agente racional é tão presente na cultura institucional brasileira que é muito comum na literatura jurídica (doutrinas e jurisprudências dos tribunais) reproduzirem o uso de expressões como “homem médio” e “administrador médio”. No primeiro caso, os tribunais superiores se recorrem a determinados comportamentos e condutas razoáveis do agente para fins de responsabilização penal. No segundo caso, temos o Tribunal de Contas da União (TCU) aplicando o conceito de “administrador médio” para fins de responsabilização do administrador, partindo do pressuposto que o administrador deve ser “um sujeito leal, cauteloso e diligente”, bem como antever as visões futuras do controlador.

Nesse sentido, cabe destacar o mapeamento jurisprudencial realizado pela professora Juliana Palma[11] que aponta que, em 133 acórdãos, o TCU utilizou "administrador médio" como critério balizador para responsabilização e aplicação de sanção aos administradores:

> Para o Tribunal, **o administrador médio é, antes de tudo, um sujeito leal, cauteloso e diligente** (Ac. 1781/2017; Ac. 243/2010; Ac. 3288/2011). **Sua conduta é sempre razoável e irrepreensível, orientada por um senso comum** que extrai das normas seu verdadeiro sentido teleológico (Ac. 3493/2010; Ac. 117/2010). Quanto ao grau de conhecimento técnico exigido, o TCU titubeia. Por um lado, precisa ser sabedor de práticas habituais e consolidadas, dominando com mestria os instrumentos jurídicos (Ac. 2151/2013; Ac. 1659/2017). Por outro, requer do administrador médio o básico fundamental, não lhe exigindo exame de detalhes de minutas de ajustes ou acordos administrativos que lhe sejam submetidos à aprovação, por exemplo (Ac. 4424/2018; Ac. 3241/2013; Ac. 3170/2013; 740/2013). Sua atuação é preventiva: ele devolve os valores acrescidos da remuneração por aplicação financeira aos cofres federais com prestação de contas, e não se apressa para aplicar esses recursos (Ac. 8658/2011; Ac. 3170/2013). Não deixa de verificar a regularidade dos pagamentos sob sua responsabilidade (Ac. 4636/2012), não descumpre determinação do TCU e não se envolve pessoalmente em irregularidades administrativas (Ac. 2139/2010) (PALMA, 2018, n.p, grifo nosso).

O campo da economia comportamental – ou ciências comportamentais aplicadas - questiona a figura do agente racional a partir de evidências empíricas oriundas da psicologia e da própria economia (experimentais e de campo), objetivando compreender como os seres humanos tomam suas decisões. Os principais atores e pioneiros nesse processo, são os psicólogos Amos Tversky e Daniel Kahneman e do economista Richard Thaler, que foram consagrados com o Prêmio Nobel de economia a Kahneman, em 2002, e a Thaler, em 2017.

Dessa forma, percebe-se que as principais discussões sobre a aplicação das ciências comportamentais está inseridas no seguinte contexto: tendo em vista que os usuários e agentes afetados por uma política pública regulatória possuem uma capacidade limitada de atenção, processamento de informações, autocontrole, será que tais elementos deveriam ser desconsiderados no momento da elaboração de uma política pública? "Ou melhor, devemos desenhar políticas públicas para pessoas dotadas de racionalidade plena ou para pessoas reais?" (CLARET, SIGORA, BONDUKI, 2020).

Dito isso, também foi desenvolvido pelos professores Richard Thaler e Cass Sunstein o conceito de nudge. O ser humano está suscetível a

---

[11] Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/Quem-%C3%A9-o-administrador-m%C3%A9dio-do-TCU-JOTA-Info.pdf (Acessado em 27 de agosto de 2020)

"empurrõezinhos". *Nudge* significa "qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altera o comportamento das pessoas deu uma forma previsível, sem proibir quaisquer opções ou alterar significativamente seus incentivo econômicos"[12] (THALER, Richard, SUNSTEIN, Cass, p.6).

Compreendido em breves linhas a discussão e os aspectos teóricos da economia comportamental, assaremos, neste momento, a trazer uma abordagem mais prática com ferramentas e métodos utilizados, bem como experiências internacionais e brasileiras, como são os casos do Gnova, Laboratório de inovação do governo federal e a ferramenta SIMPLESMENTE e do Laboratório de Inovação em governo (lab011) vinculado a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia do Município de São Paulo

1.1.1 As ciências comportamentais no contexto internacional e nacional

A aplicação de ciências comportamentais para melhoramento de políticas públicas é uma realidade em diversos países. A primeira unidade governamental foi *o Behavioural Insights Team* do Reino Unido (BIT)[13], criado em 2010. Inicialmente ligada ao Gabinete do Reino Unido, hoje desenvolve projetos em 31 países, com escritórios em Nova York, Sidney, Singapura, Paris, Toronto, Wellington, capital da Nova Zelândia, além de Londres e Manchester. O BIT executou mais de 750 projetos até o momento, com histórico de sucesso em diversas áreas, desde saúde até ajuda humanitária, educação, segurança pública, energia e desenvolvimento sustentável, tributário, etc.

Com foco na construção de políticas públicas mais centradas nas pessoas, o Banco Mundial no *Global Insights Initiative* (GINI)[14] instituiu uma equipe encarregada de incorporar insights comportamentais. Essa medida resultou, em 2015, na publicação do relatório "*Mind, Society, and Behavior*"[15], dedicado a discutir exemplos práticos da ciência comportamental e como endereçar os desafios mundiais, como quebra do ciclo da pobreza, maior empregabilidade, aumento da taxa de imunização entre crianças, etc. Tal compromisso institucional persiste, já que, em 2019, o Banco Mundial[16]

---

[12] O trecho foi traduzido para o português. O texto original é "any aspect of the choice architecture that alters people's behaviour in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives." (THALER, Richard. SUNSTEIN. Cass. Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness. London: Yale University Press, 2008, p. 6).

[13] Disponível em: https://www.bi.team/about-us/ (Acessado em 02 de outubro de 2020).

[14] Disponível em: https://live.worldbank.org/global-insights-initiative (Acessado em 02 de outubro de 2020).

[15] WORLD BANK. **World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior.** Washington, DC: World Bank, 2015. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015 (Acessado em 02 de outubro de 2020).

[16] O relatório descreve o processo de implementação dos insights comportamentais na Austrália, Canada, Dinamarca, França, Alemanha, Holanda, Peru, Singapura, Reino Unido e

destacou dez países que institucionalizaram a aplicação de insights comportamentais, o que trouxe resultados significativos para a eficácia de políticas públicas.

A OCDE[17], por sua vez, apresentou 159 casos, em 23 países, nos quais foram aplicados insights comportamentais. Este material propõe uma série de recomendações para organizações e especialistas adotarem perspectivas comportamentais em suas áreas de atuação.

Em 2016, a União Europeia apresentou mais de 200 iniciativas de políticas públicas em 32 países, que foram classificadas pelas seguintes categorias: (i) comportamentalmente testadas ("*behaviourally tested*"), ou seja, iniciativas que promoveram a testagem experimental ou dimensionadas após um experimento inicial de hipóteses comportamentais; (ii) comportamentalmente informadas ("*behaviourally informed*"), que são iniciativas desenhadas a partir de evidências previamente existentes no campo de investigação das ciências comportamentais, mas não testadas ou (iii) comportamentalmente alinhadas ("*behaviourally aligned*"), isto é, iniciativas compatíveis com os princípios comportamentais[18]. Este estudo, portanto, identificou quais os elementos comportamentais eram fundamentais em cada intervenção capaz de dificultar ou potencializar as mudanças desejadas.

A partir do sucesso desses esforços globais, a Organização das Nações Unidas (ONU)[19] criou uma equipe de especialistas em ciências

---

Estados Unidos, indicando as experiências de sucesso em cada um dos países a partir dos contexto do país, objetivos, quantidade de membros envolvidos (recrutamento), orçamento, atividades e resultados. (AFIF, Zeina; ISLAN, William Wade; CALVO-GONZALEZ, Oscar; DALTON, Abigail Goodnow. 2019. **Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries**. eMBeD brief. Washington, D.C.: World Bank Group, 2019. Disponível em: http://documents1.worldbank.org/curated/en/710771543609067500/pdf/132610-REVISED-00-COUNTRY-PROFILES-dig.pdf (Acessado em 01 de outubro de 2020).

[17] Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE). **Behavioural insights and public policy: lessons from around the world**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm (Acessado em 02 de outubro de 2020).

[18] A redação original de iniciativas do Banco Mundial: *"The review of behavioural policy initiatives is suppoted by a new classification of initiatives according to whether they are behaviourally-tested (i.e. initiatives based on an ad-hoc test, or scaled out after an initial experiment), behaviourally-informed (i.e. initiatives designed explicitly on previously existing behavioural evidence), or behaviourally-aligned (initiatives that, at least a posteriori, can be found to be in line with behavioural evidence)."* LOURENÇO, Joana; CIRIOLO, Emanuele; ALMEIDA, Sara; TROUSSARD, Xavier. **Behavioural insights applied to policy: European Report 2016**. European Union, 2016. Disponível em: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf Acessado em 02 de outubro de 2020).

[19] SHANKAR, M; FOSTER, L. **Behavioural Insights at the United Nations – Achieving Agenda 2030**. 2016, 3 p.
Disponível em: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/development-impact/behavioural-insights-at-the-united-nations--achieving-agenda-203.html#:~:text=Behavioural%20Insights%20at%20the%20United%20Nations%20%E2%80%9

comportamentais – UN *Behavioral Initiative* (UNBI) vinculada ao Secretariado Geral para aplicar insights comportamentais aos objetivos e metas da Agenda 3030.

No Brasil, temos algumas experiências bastante interesses caso é o caso do Laboratório de Inovação em governo (lab011) vinculado a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia que foi pioneira na inauguração, em 2018, de um programa de aplicação de ciências comportamentais nas política municipais, denominado "Nudge SP"[20]. O laboratório conta com um portfólio de experiências exitosas no campo da aplicação de *nudges*, tais como: (a) realização de ligações prévias para agendamento e notificação da central 156 permitiu a redução do absenteísmo de pacientes em consultas médicas no Hospital do Servidor Público Municipal (redução de quase 12% no absenteísmo) e (b) envio de carta antes da entrada no Cadastro de Inadimplentes Municipal (CADIN) aumentou o pagamento de imposto em atraso (IPTU). A expertise adquirida pelo laboratório nos projetos anteriores, possibilitou a continuidade dos trabalhos, inclusive, em projetos mais recentes e em andamento como o envio de mensagens de textos embasada em *insights comportamentais*, objetivando a mudança de comportamento da população para que fique em casa e uso máscara de proteção em tempos de pandemia.

1.1.2 Metodologias de aplicação das ciências comportamentais

Compreendido os contornos mínimos da economia comportamental e o contexto internacional da sua aplicação, como podemos facilitar a incorporação dessas práticas para construir e aprimorar as políticas públicas? Quais os métodos que podemos utilizar?

No contexto internacional, temos alguns organismos internacionais e organizações desenvolveram modelos e instrumentos capazes de auxiliar a aplicação de insights comportamentais na definição do escopo da abordagem, definição do problema público, desenho da estratégia, fase de testagem, etc.

3%20Achieving%20Agenda%202030,-Dec%2020%2C%202016&text=Behavioural%20insights%20draw%20from%20research,and%20addressing%20last%20mile%20problems. (Acessado em 02 de outubro de 2020).

[20] Disponível em: https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/projetos (Acessado 05 de novembro de 2020).

O quadro comparativo elaborado pelo Prof. Antônio Claret[21] (Figura 2) ilustra as metodologias que estão sendo utilizadas no contexto atual. Cabe destacar que no processo de incorporação das ciências comportamentais às iniciativas de inovação no setor público não existe "certo" e "errado", pelo contrário, temos possibilidades que poderão ser aplicadas de acordo com a situação concreta.

ETAPAS	BASIC (OECD)	TESTS (BIT/UK)	BEHAVIOURAL DESIGN (IDEAS42)	PONTOS COMUNS
1ª: Definição do problema	BEHAVIOR	TARGET	DEFINE	Definição do problema alvo, decomposição do problema
2ª: Diagnóstico	ANALYSIS (ABDC)	EXPLORE	DIAGNOSE	Análise dos fatores comportamentais envolvidos
3ª: Intervenção	STRATEGY (ABCD)	SOLUTION (EAST)	DESIGN	Desenho da estratégia
4ª: Testagem	INTERVENTION	TEST	TEST	Prototipagem e teste
5ª: Escala	CHANGE	SCALE	SCALE	Aplicação em escala

Figura 2: CAMPOS FILHO, Antônio Claret, 2019.

Diante do crescente acúmulo de experiências internacionais – identificados por pesquisas acadêmicas e experiências em governos e organismos internacionais – e buscando conferir maior acessibilidade visto que a literatura das ciência comportamentais é estrangeira , o Gnova, laboratório de inovação do governo federal, propõe um protótipo de ferramenta chamada SIMPLESMENTE.

Essa ferramenta contém 12 elementos: Simplificação, Incentivos; Mensageiro; *Priming*; Lembretes e Compromissos; Emoção; Saliência; Modelos mentais; Ego; Normas sociais; Tendência pelo padrão e Escassez, cuja finalidade é "apoiar o diagnóstico do problema quanto subsidiar o aprimoramento da solução proposta" (CLARET, SIGORA, BONDUKI, 2020).

Em outras palavras, a depender da situação prática, esses elementos podem ampliar o leque de alternativas possíveis e conferir maior segurança e efetividade no diagnóstico inicialmente proposto. Por isso, a ferramenta não deve ser compreendida como um modelo estático, ou seja, não utilizar a

[21] CAMPOS FILHO, SIGORA e BONDUKI. Ciências comportamentais e políticas pública: o uso do SIMPLESMENTE em projetos de inovação. Gnova, 2020, 32p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5219/2/gnova_simplesmente_digital_duplas.pdf (Acessado em 03 de outubro de 2020).

ferramenta SIMPLESMENTE não significa que a aplicação de insights comportamentais às políticas públicas ficará comprometida. Pelo contrário, a ideia principal é que seja uma ferramenta adicional às anteriormente apresentadas e, portanto, comporta mudanças a depender das circunstâncias existentes.

Dito isto, será que o nosso sistema regulatório vigente marcado por normas jurídicas que, na sua maioria, adotam uma lógica sancionatória, seria compatível com a economia comportamental? Ou melhor: o elemento sanção é obrigatório nas normas jurídicas da regulação?

1.2 Há um campo comum entre normas jurídicas, economia comportamental e regulação?

O pensamento jurídico é essencialmente normativo, trata sobre o conhecido "mundo do dever ser", e tem pouco a dizer sobre como o "mundo fático funciona, que é matéria mais específica da economia e da ciências sociais"[22].

A literatura clássica consumida nos primeiros anos da faculdade de direito ensina que a estrutura das normas jurídicas pressupõe três elementos: "hipótese, mandamento e sanção". A hipótese é uma previsão abstrata de uma situação ou comportamento; o mandamento é um comando e a sanção é a "consequência jurídica desfavorável, imputada a alguém, pela violação de um fundamento (BANDEIRA DE MELLO, 1975, p.160).

Com base nessa estrutura, por exemplo, no crime de homicídio do art. 121 do Código Penal diz que: "Matar alguém. Pena: reclusão de 6 a 20 anos". A hipótese é havendo alguém, o mandamento é proibir matá-lo e a sanção (nesse caso, a pena) é aplicável aquele que descumprir o mandamento, com reclusão de 6 a 20 anos.

---

[22] Segundo Bruno Meyerhof, "Tanto o Direito quanto a Economia lidam com problemas de coordenação, estabilidade e eficiência na sociedade. Mas a formação de linhas complementares de análise e pesquisa não é simples porque as metodologias diferem de modo bastante agudo. O Direito é exclusivamente verbal, mas a Economia é cada vez mais matemática. O Direito é marcadamente hermenêutico, a Economia é marcadamente empírica. O Direito aspira ser justo, a Economia aspira ser científica. A Economia é iconoclasta; o Direito é tradicional. A Economia é uma ciência relativamente nova; o Direito é um saber ancestral. E mais importante do que tudo: a crítica econômica se dá pelo custo, mas crítica jurídica se dá pela legalidade" (SALAMA, Bruno Meyerhof. Análise econômica do direito. Enciclopédia Jurídica da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, 2017).
Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/41/edicao-1/analise-economica-do-direito (Acessado em 10 de outubro de 2020).

Nessa linha de raciocínio, o professor Celso Antônio Bandeia de Mello defende que o mundo do direito, diferentemente do mundo natural, não descreve, mas prescreve. Assim, a norma jurídica não descreve a realidade, não diz como ela é, mas como deve ser. Na visão deste autor, essa diferença se comprova, pois embora haja o descumprimento da norma jurídica, ela continua existindo no ordenamento vigente:

> "O mundo do direito difere profundamente do mundo natural. O mundo normativo tem a sua existência própria diversa do mundo natural, desligada dele, com um modo de ser e de existir próprio, diverso do mundo natural (...). no mundo natural, se soltarmos um cigarro, ele inelutavelmente cairá, em razão da lei da gravidade, que enuncia relações que decorrem efetivamente, da natureza das coisas (...). No mundo do direito, as coisas não se processam assim. Os homens constroem, livremente, certas situações hipotética e enlaçam a esse antecedente um certo consequente, também livremente instituído pelos homens (...). **No mundo natural vigora, a lei da causalidade, a relação de causa e efeito: se A for, B será. No mundo do direito vigora a relação de imputação: se A for, B deverá ser"** (BANDEIRA DE MELLO, 1975, p.174. grifo nosso).

Dada a relação entre direito e políticas públicas[23], cabe ao jurista o desafio não apenas a condição de mero operador jurídico, mas de "arquiteto jurídico"[24] de integrar meios jurídicos e não normativos. Isto é, não basta interpretar a lei nem recorrer apenas a valores jurídicos abstratos como justiça, equidade, moralidade, legalidade[25], etc.

Como visto, o pensamento jurídico tradicional focou na análise de situações e comportamentos, comandos (obrigação, proibição ou permissão) e a sua respectiva sanção pelo descumprimento. Entretanto, diante dos problemas complexos vivenciados pela Administração Pública, as regras

---

[23] Neste sentido, "(...) o Direito, por uma série de fatores, tem importância fundamental para as políticas públicas, fazendo-se presente desde sua concepção até sua implantação, controle e revisão (...). As medidas de politica pública são definidas por meio de normas e atos jurídicos (...). Ao mesmo tempo em que atos e normas definem e condicionam as políticas, eles também são condicionados por outras normas jurídicas, de diferentes níveis. SUNDFELD, Carlos Ari. ROSILHO, André. Direito e Políticas Públicas: dois mundos?. In: Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 48).

[24] VIEIRA, Oscar Vilhena. Do operador ao arquiteto jurídico. Folha de São Paulo. São Paulo, 26 jul.2014
Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2014/07/1491557-do-operador-ao-arquiteto-juridico.shtml (Acessado em 10 de outubro de 2020).

[25] Segundo Maria Paula Bucci, "essa análise [baseada na noção de política pública] oferece referenciais para uma nova relação do pesquisador com o objeto jurídico, menos restrita ao Direito posto e sua aplicação, e mais voltada aos processos de produção das decisões governamentais, com ênfase no elemento jurídico que conforma a ação governamental". (BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 104, p. 20-34, out. 2009. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182408/mod_resource/content/1/mpaula_notas%20para%20uma%20metodologia%20juridica%20de%20analise%20de%20pp.pdf (Acessado em 10 de novembro de 2020).

jurídicas passam a contemplar não apenas “a ocorrência de um fato pretérito, considerado de forma estática, mas também as consequências efetivas desse fato”. Ou seja, é necessário compreender “os juízos probabilísticos sobre fatos futuros a fim de concretizar os fins jurídicos consubstanciados em princípios de direito”. É preciso apelar a uma “ferramenta descritiva do mundo”. (PARGLENDER, SALAMA, 2013, p.114).

Como aponta Mariana Pargendler e Bruno Salama:

> “O Estado que clama para si a missão de ordenar e aperfeiçoar a sociedade — em síntese, o Estado regulatório — é a encarnação institucional da ideologia progressista. Seus impactos sobre o direito são de duas naturezas. Primeiro, o Estado regulatório trouxe para a esfera propriamente jurídica uma série de atividades que não estavam previamente disciplinadas juridicamente de modo específico. Exemplos vão da discriminação no trabalho à proteção do meio ambiente, passando por regras de segurança e saúde pública, entre muitas outras. A juridificação — isto é, o disciplinamento em lei de regras nessas áreas — obrigou os profissionais do direito, inclusive os docentes e pesquisadores, a conhecer temas da biologia, política e economia originalmente tidos como irrelevantes do ponto de vista jurídico, e a integrar saberes desses campos à formulação do direito” (PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno Meyerhof. 2013, p. 111)

Em diversos campos do direito, o entendimento de que a sanção é necessariamente um elemento fundamental da norma jurídica vem sendo discutido. Isso porque, contamos com normas de planejamento e normas que instituem incentivos econômicos que reconhecem ser possível que a conduta social (comportamento humano) pode ser regulada por normas jurídicas sem se valer de meios coercitivos ou de medidas sancionatórias diretas.

Esse posicionamento dialoga com as visões contemporâneas sobre possíveis modelos de regulação denominadas pela literatura estrangeira de *responsive regulation* (regulação responsiva), *smart regulation* (regulação inteligente) e *problem-centered regulation* (regulação centrada no problema).

Em linhas gerais, o modelo de *responsive regulation* inaugurado, em 1992, pelos autores Ian Ayres John Braithwaite defende que é possível garantir uma regulação bem sucedida a partir da sinergia entre punição (*punishment)* e persuasão (*persuasion*). Tal sinergia foi consubstanciada em uma estrutura piramidal (Figura 3) que contempla uma série de intervenções regulatórias passíveis de serem tomadas pela agência reguladora a depender do comportamento do regulado: desde medidas sancionatórias (punição) até de persuasão (advertências, penalidades civis, suspensões e revogações de licenças).

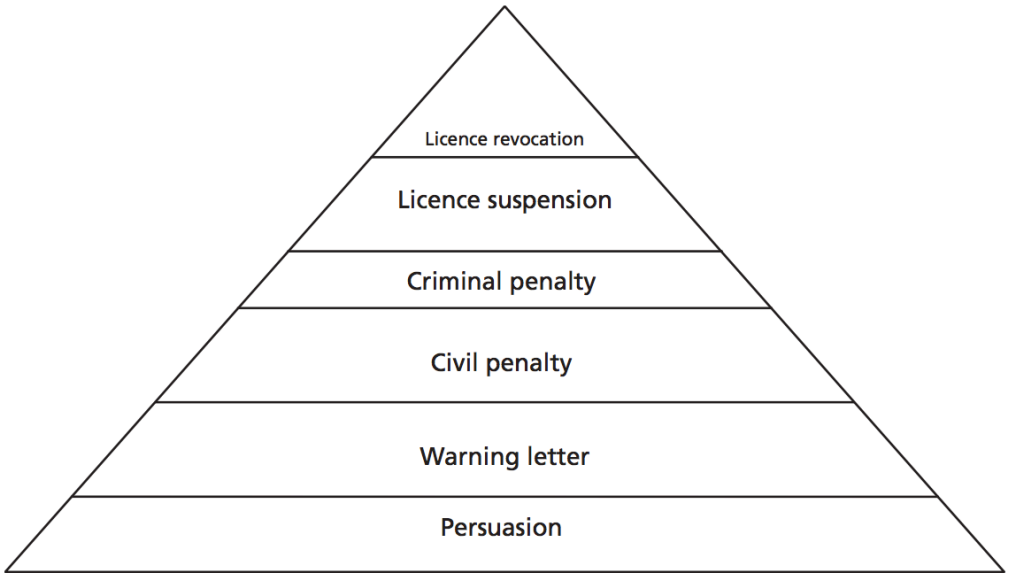

Figura 3: BALWIN, Roberto; CAVE, Martin; LODGE, Martin, 2012.

Nota-se que essa forma piramidal permite que a agência reguladora, por exemplo, consiga enquadrar, de forma proporcional, a conduta ou ato indesejado praticado pelos agentes regulados e, com isso, fornecer uma resposta compatível com a infração adotada. Logo, antes de se aplicar uma *"civil penalty",* por exemplo, pela falta na entrega de um relatório pela concessionária de telecomunicações, seria possível alguns dias anteriores a entrega do relatório, a agência reguladora encaminhar uma carta/ mensagem ("nudge") alertando a necessidade de depósito e/ou envio deste relatório. Em casos de já ter havido descumprimento pela concessionária, antes de se aplicar uma multa ou suspensão, medidas mais gravosas, seria possível também encaminhar previamente "*warning letter".*

Contudo, a estratégia regulatória piramidal tem sido objeto de uma série de questionamentos. Em primeiro lugar, discute-se que a abordagem piramidal (escalada em níveis), em algumas circunstâncias, pode não ser apropriada, já que, por um lado, onde riscos potencialmente catastróficos estão sendo controlados (não houve risco efetivo) pode não ser aceitável aplicar as medidas da pirâmide de forma escalonada, de outro, quando há comprovadamente uma situação de alto risco, a reação imediata da agência reguladora será aplicar os níveis superiores da pirâmide (BALDWIN, Roberto; CAVE, Martin; LODGE, Martin, 2012, p. 261).

Em segundo lugar, em alguns casos, pode ser necessário, após adotado uma das medidas intermediárias da pirâmide, diminuir a resposta regulatória, aplicando uma abordagem menos punitiva. Diante disso, resta a dúvida: como garantir que onde regulado já tenha oferecido níveis maiores de conformidade venha envidar os mesmos esforços em níveis inferiores? Ou seja, a oscilação

no uso de medidas sancionatórias pode prejudicar a relação entre reguladores e regulados e criar externalidades negativas (principalmente no sistema de incentivos) ao sistema da regulação (BALDWIN, Roberto; CAVE, Martin; LODGE, Martin, 2012, p. 262).

Por fim, é necessário não apenas observar a abordagem piramidal (regulados respondem às pressões impostas pelos reguladores por meio da pirâmide), mas entender também que o comportamento corporativo pode ser influenciado pela cultura no setor regulado e pelos níveis de concorrência.

Buscando aprofundar o modelo de *responsive regulation*, a *smart regulation* considera uma gama de atores reguladores mais ampla do que sua teoria predecessora. Os proponentes desse modelo são Neil Gunningham, Peter Grabosky e Darren Sinclair, que argumentam que a pirâmide de Ayres e Braithwaite está preocupada apenas com a interação entre duas partes: estado e negócios.

A *smart regulation* afirma que a regulamentação pode ser realizada não apenas pelo Estado, mas por outros atores institucionais: próprias empresas, órgãos profissionais e associações. Por isso, a pirâmide deste modelo regulatório é trilateral (Figura 4) e considera a possibilidade de regulamento usando uma série de instrumentos diferentes implementados por uma série das partes. Ele "concebe a escalada para níveis mais elevados de coercividade, não apenas dentro de um único instrumento, mas também entre vários instrumentos" (BALDWIN, CAVE, LODGE, 2012, p. 56)

GOVERNMENT AS REGULATOR	BUSINESS AS SELF-REGULATOR	THIRD PARTIES (PUBLIC INTEREST GROUPS, ETC.)
DISQUALIFICATIONS	DISQUALIFICATION	DISMISSAL
PENAL SANCTIONS	SANCTIONS	DISCIPLINE
NOTICES	WARNINGS	PROMOTIONS
WARNINGS	GUIDANCE	REVIEWS
PERSUASION	EDUCATION	INCENTIVES
EDUCATION	ADVICE	TRAINING SUPERVISION
ADVICE	–	ADVICE

Figura 4: BALWIN, Roberto; CAVE, Martin; LODGE, Martin, 2012.

Isso dá maior flexibilidade de resposta e permite sanções lacunas a serem preenchidas - de modo que, se a escalada para o sistema estadual não

for possível (por exemplo, porque uma pena legal não é fornecida ou é inadequada) pode-se recorrer a outra forma de influência.

Tanto na *responsive regulation* quanto na *smart regulation*, há uma ênfase nos processos, instrumentos e instituições que podem ser usados para promover objetivos regulatórios. Nos anos 2000, Malcolm Sparrow oferece o modelo *problem-centered regulation* que coloca a solução de problemas no centro da estratégia, separando a regulação em diversos "estágios de resoluções de problemas". Em cada estágio, será necessário definir o problema público com precisão, determinar como medir o impacto, desenvolver soluções ou possíveis intervenções, implementar um plano e monitorá-lo, revisá-lo e ajustá-lo, se necessário, no curso do processo.

Nota-se que essa abordagem mais artesanal e, por vezes, experimental, trouxe contribuições à teoria regulatória, mas também desafios. Isso porque deixou evidente que os reguladores deverão desempenhar diferentes tarefas, como criação de métodos de avaliação de desempenho, cultura da mudança e foco nos resultados desejados, ao invés de mero cumprimento de regras vigentes. Porém, pelo seu caráter artesanal, torna-se um desafio ainda maior aos órgãos reguladores que no momento da tomada de decisão não possuem critérios ou diretrizes na escolha pela intervenção, resposta ou outra abordagem.

Embora os modelos apresentados tenham diferenças no campo prático e teórico, pode-se perceber que eles dialogam com a lógica das ciências comportamentais, já que compreendem que as alternativas regulatórias diante de problemas públicos complexos ultrapassam a sistemática sancionatória que, por vezes, pode não ter os efeitos inicialmente desejados e sendo desproporcionais com as condutas do setor regulatório.

Compreendendo as discussões contemporâneas sobre a essencialidade ou não da sanção como elemento da norma jurídica à luz dos modelos regulatórios apresentados, podemos concluir que a economia comportamental é um ingrediente que vem complementar todo esse debate, contribuindo de forma bastante significativa, sendo, portanto, passível de ser enquadrada como alternativa regulatória do Estado.

Portanto, é importante ampliar os horizontes e enxergar as ciências comportamentais como uma oportunidade de inovação regulatória. Tal inovação requer um conhecimento holístico e transversal que não necessariamente consegue ser transposto de forma automática diante do sistema jurídico atual.

2. LIÇÕES E APRENDIZADOS DO PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DE INSIGHTS COMPORTAMENTAIS NA ANEEL E ANVISA

Conforme mencionado na metodologia de trabalho, a presente pesquisa visa compreender os possíveis caminhos adotados pela ANEEL e ANVISA na incorporação de insights comportamentais no processo regulatório.

A ANEEL realizou um termo de parceria com o Gnova com a finalidade de aprimorar o entendimento da população acerca das bandeiras tarifárias. Contudo, após as entrevistas e informações colhidas dos usuários, o GNOVA compreendeu que o problema público em questão se tratava em: "Como podemos aperfeiçoar a apresentação dos custos variáveis de geração de energia para induzir o consumo consciente e sustentável?"(CLARET, SIGORA, BONDUKI, 2020, p.57). Foram identificadas 5 etapas principais: (i) Celebração do termo de parceria entre Gnova e ANEEL; (ii) Etapa de entendimento e observação do problema; (iii) Etapa de design etnográfico; (iv) Etapa de definição do desafio de design e (v) Etapa de ideação e prototipagem.

No caso da ANVISA, o rito processual adotado foi AIR com base na Portaria 1.741,de 20 de dezembro de 2018, cujo problema público identificado foi: "Dificuldade de uso da rotulagem nutricional pelos consumidores brasileiros" (ANVISA, AIR, 2016, p. 24). Identificamos 4 (quatro etapas), a saber: (i) Etapa inicial de identificação do problema; (ii) Etapa intermediária de identificação das alternativas e (iii) Etapa de diálogos setoriais e consulta pública e (iv) Etapa final: proposta de Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) e Instrução Normativa (IN).

Com vistas a extrair as lições e aprendizados do processo de incorporação de insights comportamentais nessas duas experiências, propomos em primeiro lugar trazer alguns apontamos preliminares sobre a trajetória procedimental adotada pelas agências reguladora e, em seguida, fazer nossas análises com base nas 2 fases/ 2 momentos mencionados na metodologia do trabalho, a saber: primeiro momento – planejamento e formação do processo regulatório e segundo momento – execução do processo regulatório. Por fim, analisamos a aplicação de *insights comportamentais* nessas duas fases/ dois momentos.

2.1 Apontamentos preliminares

Em primeiro lugar, cabe destacar que o processo de incorporação de *insights comportamentais* nas agências reguladoras analisadas possuem peculiaridades. Como mencionado, o objetivo do trabalho não é traçar de forma detalhada tais procedimentos, contudo, para melhor compreensão dos possíveis caminhos para implementação de *insights comportamentais*,

entendemos ser necessário mapear a trajetória procedimental adotada pela ANEEL e ANVISA.

Na experiência da ANEEL (Figura 6), podemos perceber um fluxograma marcado pela aplicação de métodos inovadores como *design thinking*, ferramenta SIMPLESMENTE, fortes indicativos de maior flexibilidade e agilidade nos processos internos.

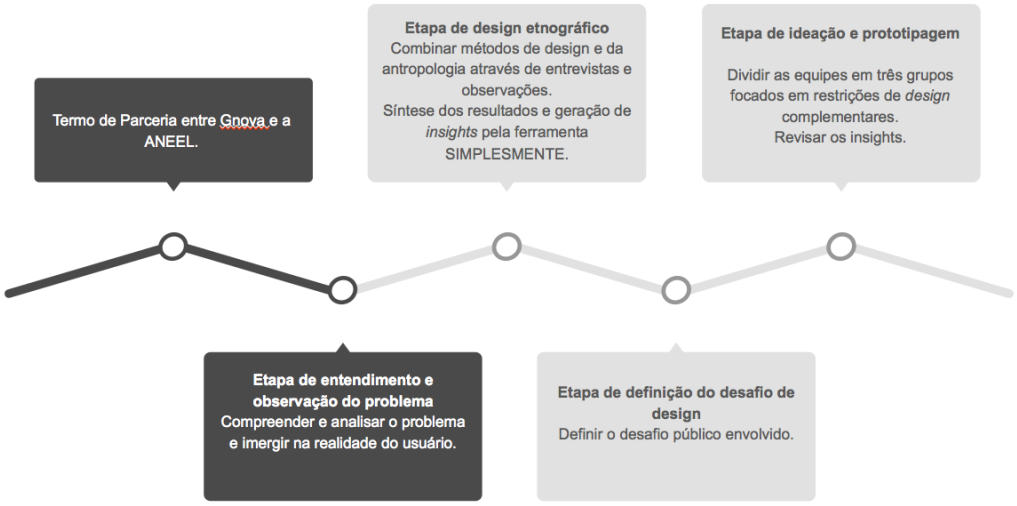

Figura 6: elaboração própria.

Na ANVISA, por sua vez, o procedimento regulatório (Figura 7) foi regulamentado pela Portaria 1.741,de 20 de dezembro de 2018, que define as diretrizes e os procedimentos para a melhoria contínua da qualidade regulatória.

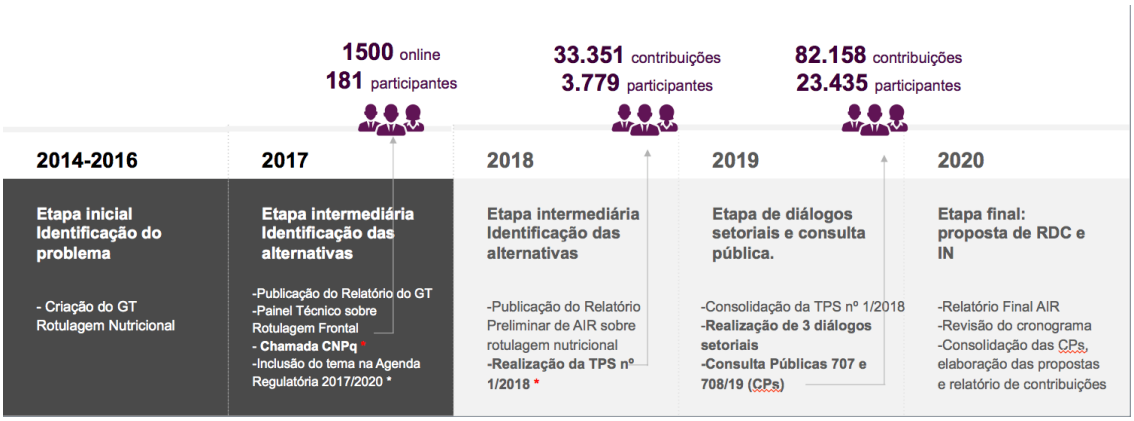

Figura 7: elaboração própria.

2.2 Primeiro momento: planejamento e formação da regulação

O presente tópico explicita os passos iniciais dos processo de planejamento e formação da regulação, que envolve a compreensão interna do

problema público e quais os instrumentos (jurídicos e não jurídicos) que deram início a esse procedimento.

Entre 2018 e 2019, a ANEEL, em parceria com o Laboratório de Inovação em Governo - Gnova, desenvolveu um projeto de inovação para aprimoramento do mecanismo das bandeiras tarifárias. Segundo pesquisa telefônica realizada pela ANEEL, o problema público era o desconhecimento da população em geral sobre as bandeiras, já que apenas 10% dos usuários sabiam diferenciá-las.

Entretanto, realizando um diagnóstico mais apurado e focado na realidade do usuário, restou evidente que o problema público em questão não se tratava apenas de desconhecimento da população sobre as bandeiras, o que poderia ser endereçado por uma estratégia e comunicação, pelo contrário, o desafio demandava uma revisão do próprio mecanismo de bandeiras tarifárias ou, ao menos, o formato que estava sendo apresentado. Diante disso, a equipe do Gnova em conjunto com os membros da ANEEL revisitaram o problema público inicialmente apresentado, reformulando-o para o seguinte: "Como podemos aperfeiçoar a apresentação dos custos variáveis de geração de energia para induzir o consumo consciente e sustentável?"(CLARET, SIGORA, BONDUKI, 2020, p.57).

Em 2011, por meio de uma iniciativa da ANVISA, o Brasil solicitou a revisão da rotulagem nutricional obrigatória no MERCOSUL, sendo aprovado pelos Estados-partes que o Brasil seria o responsável por apresentar uma proposta de revisão. Diante disso e com intuito de obter subsídios para orientar a intervenção a ser adotada, a ANVISA, instituiu, por meio da Portaria nº 949, de 04 de junho de 2014[26], o Grupo de Trabalho (GT) com duração de 2014 a 2016 sobre Rotulagem Nutricional.

O objetivo do GT foi auxiliar na identificação dos problemas na transmissão de informações nutricionais com representantes de diversos setores da sociedade[27]. Em agosto de 2017, os estudos, informações e

[26] Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2014/prt0949_04_06_2014.html (Acessado em 01 de novembro de 2020).

[27] Nos termos do art. 3º da Portaria nº 949/14, o GT era composto pela: (i) Gerência-Geral de Alimentos (GGALI/ANVISA); (ii) Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN/MS); (iii) Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); (iv) Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON/MJ); (v) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); (vi) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); (vii) Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição (OPSAN/UnB); (viii) Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC);(ix) Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC); (x) Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE); (xi) Conselho Federal de Nutricionistas (CFN); (xii) Confederação Nacional da Indústria (CNI); (xiii)

contribuições do GT foram consolidadas no Relatório do GT sobre Rotulagem Nutricional. Além disso, nesta data, foi publicada a Chamada CNPq/Anvisa nº 17/2017[28], com o intuito de apoiar projetos de pesquisa que visem identificar quais modelos de rotulagem nutricional frontal são mais efetivos em: "(a) capturar a atenção do consumidor nas condições habituais de compra; (b) facilitar a localização e a leitura das informações nutricionais nas condições habituais de compra; (c) auxiliar na comparação correta do conteúdo nutricional entre diferentes alimentos; (d) auxiliar na compreensão correta da qualidade nutricional do alimento frente às recomendações alimentares do Guia Alimentar para a População Brasileira".

Em novembro de 2017, a ANVISA promoveu o 1º Painel Técnico sobre Rotulagem Nutricional Frontal[29], aberto à sociedade, com objetivo de reunir e discutir subsídios técnicos e científicos sobre as propostas de rotulagem nutricional frontal apresentadas à agência. O evento, realizado com o apoio do Ministério da Saúde, contou com 181 participantes do governo federal, de estados e de municípios, do setor produtivo, de organizações e movimentos sociais, de pesquisadores nacionais e estrangeiros e de países do MERCOSUL. Quase 1500 pessoas acompanharam o Painel pela transmissão on-line.

Os resultados desses trabalhos contribuíram para a inclusão do tema da rotulagem nutricional na Agenda Regulatória 2017/2020[30] (4.8 Rotulagem Nutricional).

Em resumo, na ANEEL, a compreensão do problema público se deu por meio da pesquisa telefônica realizada pela própria agência e, posterior, celebração de termo de parceria com o Gnova que deu início ao processo de desenvolvimento de alternativas capazes de solucionar o problema público.

Na ANVISA, por sua vez, foram realizadas diversas ações preliminares para a compreensão do problema público, a saber: (i) criação GT, que funcionou entre 2014 a 2016; (ii) publicação e discussão do Relatório do GT sobre Rotulagem Nutricional apresentado à agência; (iii) publicação da

---

Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA); (xiv) Associação Brasileira da indústria de Alimentos Dietéticos e para Fins Especiais (ABIAD).

[28] Disponível em: http://cnpq.br/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&filtro=abertas&detalha=chamadaDivulgada&idDivulgacao=7602 (Acessado em 01 de novembro de 2020).

[29] Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2017/novos-rotulos-de-alimentos-sao-discutidos-em-painel (Acessado em 01 de novembro de 2020).

[30] Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/40321293/do1-2018-09-11-agenda-regulatoria-quadrienio-2017-2020--40321156 (Acessado em 01 de novembro de 2020).

Chamada CNPq/Anvisa nº 17/2017 com intuito de selecionar projetos de inovação da rotulagem nutricional frontal; (iv) realização do 1º Painel Técnico sobre Rotulagem Nutricional Frontal; (v) inclusão da rotulagem nutricional na Agenda Regulatória[31] e (vi) publicação do Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório, que contém principalmente a contextualização e histórico sobre a regulamentação nutricional adotado pela ANVISA, identificação e análise do problema regulatório a partir das contribuições e reuniões acima indicadas, identificação dos atores e grupos afetados, experiências regulatórias internacionais, definição dos próximos passos e objetivos da intervenção regulatória.

Percebe-se que a ANVISA adotou diversos mecanismos interdisciplinares e de participação social desde o início do planejamento e formação da regulação de rotulagem nutricional, que se deu pela criação de um GT interdisciplinar que incluía diversos setores da sociedade (associação dos consumidores/usuários, acadêmicos e pesquisadores, médicos e especialistas da área da saúde e entidades governamentais). Nesse ponto, vale destacar a roupagem holística e integral dada pela ANVISA à rotulagem nutricional, visto que nesse GT participaram não apenas o Ministério da Saúde, mas o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Além disso, diante dos resultados obtidos, a ANVISA se comprometeu em nível de planejamento estratégico e institucional quando incluiu na Agenda Regulatória 2017-2020, por meio do Edital de Chamamento Público nº 2, de 30 de novembro de 2016, a rotulagem nutricional de alimentos, sendo este o segundo tema com maior número de contribuições[32]. Essa prática foi importante para sinalizar aos grupos e agentes envolvidos que dentre as prioridades assumidas pela agência, neste intervalo temporal definido e determinado, a rotulagem nutricional seria uma delas. Com isso, temos uma

---

[31] A Agenda Regulatória (AR) é "um instrumento de planejamento da atuação regulatória sobre temas prioritários para um determinado período. O principal objetivo da AR é aprimorar o marco regulatório em vigilância sanitária, promovendo a transparência e a previsibilidade tanto para os setores envolvidos quanto para os cidadãos. Do desenvolvimento e discussão dos temas da AR podem resultar atos normativos (RDCs, INs, ou atos normativos conjuntos com outros órgãos) ou instrumentos regulatórios não normativos (guias, manuais, "perguntas e respostas", etc.". Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/agenda-regulatoria (Acessado em 01 de novembro de 2020).

[32] "Os elementos técnicos reunidos nessas atividades preliminares conduzidas pela GGALI e as contribuições das etapas de participação social para construção da Agenda Regulatória 2017/2020, que tiveram a rotulagem nutricional como o segundo tema com maior número de contribuições, motivaram a inclusão da matéria na lista de ações regulatórias prioritárias da Anvisa". (Relatório Final AIR, p.32). Disponível em: http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/5472018/Relat%C3%B3rio+de+An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional.pdf/643140a5-716d-4171-a6b9-f59dfb58071c (Acessado em 01 de novembro de 2020).

maior previsibilidade e controle na atuação e práticas da agência e, por conseguinte, maior legitimidade no processo regulatório.

2.3 Segundo momento: processo de execução

A Execução do Processo Regulatório compreende três etapas fundamentais: (i) definição do problema público e identificação das alternativas; (ii) consolidação e sistematização das alternativas e (iii) deliberação final e tomada de decisão pela agência.

No tocante a definição do problema, podemos concluir que tanto a ANEEL em parceria com Gnova quanto a ANVISA contaram com a participação social e imersão na realidade dos agentes impactados para validar, revisitar e aprimorar as concepções inicialmente delimitadas pelas agências. Na ANEEL, o Gnova realizou entrevistas com usuários, verificando suas necessidades e seus contextos, desde os pontos negativos e positivos dessa experiência e oportunidades de inovação para aperfeiçoá-la. Foram exploradas nessas entrevistas o relacionamento do usuário com aspectos como consumo de energia, conta de luz, bandeiras tarifárias e canais de comunicação por meio de questões abertas e tarefas específicas (por exemplo, solicitando ao usuário que encontre determinada informação em sua fatura de energia).

Portanto, além da pesquisa telefônica conduzida pela ANEEL, a equipe do Gnova realizou 15 entrevistas aprofundadas, da quais 11 com consumidores de energia de variado e perfis e 4 com outros atores relevantes para a compreensão do problema, como atendentes da ouvidoria da ANEEL e distribuidoras de energia. Em seguida, a equipe Gnova iniciou os estágio de síntese de resultados e geração *insights* pela ferramenta SIMPLESMENTE. Ou seja, dividiu-se a equipe do projeto em 3 grupos distintos, focados em design complementares. O grupo 1 ficou responsável pelas soluções de aperfeiçoamento da conta de luz. O grupo 2, por sua vez, pelas soluções de aperfeiçoamento da comunicação via outros canais. Por fim, o grupo 3 exploraria as soluções de novas formas de apresentação dos custos variáveis de geração de energia. Em cada grupo fora desenvolvidos protótipos e formatos de bandeiras tarifarias de contas de luz.

A ANVISA, por sua vez, publicou o Edital de Chamamento Público nº 3, de 22 de maio de 2018, que inaugura a Tomada Pública de Subsídios (TPS) nº 1/2018[33]. O objetivo do TPS foi colher contribuições da sociedade sobre o

[33] A Tomada Pública de Subsídio é "um mecanismo de participação social, aberto ao público, para coletar dados, informações ou evidências, por escrito, sobre o Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (AIR). A TPS é realizada após a conclusão do estudo que resulta no Relatório Preliminar de AIR, com a finalidade de receber contribuições do público em geral para ampliar as fontes de informação disponíveis e a transparência do processo regulatório". Disponível em: http://antigo.anvisa.gov.br/tomada-publica-de-subsidios (Acessado em 01 de novembro de 2020).

Relatório Preliminar de AIR, permitindo o envio de subsídios para aperfeiçoar o trabalho realizado, dentre eles a compreensão sobre o "design gráfico e comunicação" da rotulagem nutricional (modelo de rotulagem frontal)". Esse processo envolveu 3.579 participantes e 33.531 contribuições, com destaque para a ampla participação dos consumidores (63%), profissionais de saúde (17%), setor produtivo (12%) e instituições de ensino e pesquisa (4%)[34].

Após a consolidação dessas contribuições, a GGALI publicou o Relatório da TPS nº 1/2018 e apresentou o planejamento regulatório para continuidade do tema aos principais setores envolvidos em reunião realizada no dia 02/04/2019. Nessa oportunidade, foi informado que o trabalho de aperfeiçoamento e detalhamento das opções normativas previstas no Relatório Preliminar de AIR seria organizado em 3 (três) blocos de assuntos que foram debatidos em 3 Diálogos Setoriais, que aconteceram nos dias 30/05, 31/07 e 27/08/2019, conforme o cronograma previsto. Participaram dessas reuniões representantes do MPCON, IDEC, MAPA, ACT, ABBA, ABIA, CNI, ABPA,FUNED, Fiocruz, MS, ABIAM, UNIFESP, OPAS, UNICEF, G100, ABRASCO, ABIR, ABIOVE, CFN, ABIMAP, ABITRIGO, VIVA LÁCTEOS, ABIFRA, ABRABE, ME, ABESO, MRE, UnB, FIAN, UFMG, Põe no Rótulo, ABICAB, UFSC, IAL, além das áreas da Anvisa: GGREG, AINTE, COALI e da Segunda Diretoria.

Em 12 de setembro de 2019, considerando os achados do Relatório Preliminar de AIR e as contribuições da TPS nº 1/2018 , além de todos os debates promovidos neste processo regulatório, foram propostas no VOTO Nº 75/2019/SEI/DIRE2/ANVISA as minutas de Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) e Instrução Normativa (IN), que versam sobre as regras e requisitos para a rotulagem nutricional dos alimentos embalados.

Em 27 de setembro de 2019, foi publicado o Relatório Final de AIR sobre Rotulagem Nutricional como histórico do processo desenvolvido pela GGALI, bem como o Relatório da Revisão Sistemática dos Estudos Científicos[35], que tratam dos modelos de rotulagem frontal estudados pela ANVISA.

Em seguida, tais materiais foram submetidos às Consultas Públicas (CPs) nº 707 e nº 708/2019, no período compreendido entre 23/09/2019 a 09/12/2019. A finalidade da CPs é obter comentários da sociedade sobre o relatórios acima mencionados, bem como as minutas de RDC e IN. As CPs

---

[34] Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2019/relatorio-sobre-rotulagem-nutricional-e-apresentado (Acessado em 01 de novembro de 2020).

[35] Disponível em: http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/%281%29Modelos+de+rotulagem+nutricional+frontal+de+alto+conte%C3%BAdo+de+nutrientes+cr%C3%ADticos+comparado+a+outros+modelos+de+rotulagem+frontal+nutricional/03753db7-bfa4-4b58-9cb1-e47edadef051 (Acessado em 01 de novembro de 2020).

contaram com 23.425 participantes e 82.158 contribuições, destacando-se a elevada participação dos consumidores (74%) e profissionais de saúde (19%), além da participação de profissionais de outros setores (3,3%), pesquisadores (2,7%) e do setor produtivo (0,3%).

As contribuições das CPs foram consolidadas no Relatório de Análise de Participação Social das CPs (RAPS), resultando, por fim, na aprovação da RDC e IN em 07 de outubro de 2020.

Dessa forma, na Execução do Processo de Regulação, desde a fase de identificação e seleção das possíveis alternativas, passando pela consolidação das contribuições e informações fornecidas pelos agentes envolvidos até a deliberação final e tomada de decisão, fica evidente uma alta capacidade comunicação, divulgação e organização, principalmente, da ANVISA. Isso porque em cada ação tomada, é necessário indicar os seus objetivos e resultados de forma sistematizada no portal da agência, bem como acompanhar e publicar o cronograma de execução em tempo real. Além disso, os relatórios apresentados pela ANVISA são detalhados, deixando evidente uma análise quantitativa e qualitativa das contribuições fornecidas nesses processos participativos, o que requer uma *expertise* da própria agência em agrupar e organizar essas informações de forma técnica e clara.

2.4 Aplicação da ciências comportamentais

A análise da aplicação das ciências comportamentais na ANEEL e ANVISA levou em consideração três critérios: (i) metodologia utilizada e (ii) momento de aplicação e (iii) resultados obtidos.

Na ANEEL, foi utilizada a ferramenta SIMPLESMENTE desenvolvida pelo Gnova após as entrevistas realizadas com os usuários, ou seja, no momento da síntese de resultados e na identificação de possíveis soluções e oportunidades de ação. Como resultado, a equipe Gnova conseguiu desenvolver diferentes protótipos e formatos de bandeiras tarifarias que pudessem endereçar profundamente o problema público identificado e não meramente uma estratégia de comunicação.

Na ANVISA, as ciências comportamentais foram utilizadas de forma incidental, em particular, na adoção de um modelo rotulagem nutricional frontal. Diante desta inovação regulatória, a ANVISA adotou duas estratégias procedimentais, a saber: a) Tomada Pública de Subsídio, mecanismo de participação social mais tradicional nas agências reguladoras, que visa coletar dados, informações e evidências na AIR e b) Chamada CNPq/ANVISA nº 17/2017 para seleção de linhas de pesquisa destinadas a contribuir nos modelos gráficos e de legibilidade da rotulagem nutricional frontal.

A adoção dessas estratégias de forma concomitante foi essencial não apenas no sentido de acumular maiores conhecimentos técnicos sobre um modelo inovador, mas por razões de lapso temporal. Isso porque, a TPS demanda um tempo adicional de análise, consolidação e publicação dos subsídios quando comparado a seleção projetos de pesquisa que já endereçavam de forma mais direta os resultados dos modelos de rotulagem:

> "Esses estudos foram conduzidos no âmbito da Chamada CNPq/Anvisa nº 17/2017, que contou com uma linha de pesquisas sobre o tema. Ressalta-se que os resultados reportados neste documento são preliminares e que as duas pesquisas selecionadas ainda se encontram em curso, com previsão de desenvolvimento de novas etapas. **Um desses estudos foi realizado por pesquisadores da Embrapa e comparou os efeitos de sete modelos de rotulagem nutricional frontal em 1.932 consumidores das cinco Regiões do país, por meio de um questionário online.** Os participantes foram recrutados por agência especializada e alocados aleatoriamente em sete grupos: (a) GDA; (b) semáforo nutricional quantitativo; (c) retângulo com lupa vermelha; (d) círculo vermelho; (e) triângulo preto; (f) octógono preto; e (g) retângulo com lupa preta. As Tabelas 9 e 10 apresentam os dados reportados no presente relatório sobre esse estudo". (ANVISA, RELATÓRIO FINAL AIR, p.104, grifo nosso)

Além disso, outro ponto que vale destacar é que a não conclusão do processo da TPS pode comprometer diretamente os próximos passos do processo regulatório. Já, a Chamada CNPq/ANVISA nº 17/2017, por se tratar de linhas de pesquisas, possuem caráter contínuo e independentes do processo regulatório tradicional em si, como foi o caso da ANVISA em que nem todas os projetos selecionados tinham sido concluídos totalmente, mas nem por isso, foram desconsiderados na tomada de decisão da ANVISA, pelo contrário, foram reconhecidos pela Diretoria Colegiada, conforme voto:

> “O design proposto foi adaptado a partir de uma das alternativas que foram apresentadas pelo Canadá durante seu processo de consulta pública e que, com base nas pesquisas conduzidas nos Brasil fomentadas pela **Chamada CNPq/Anvisa nº 17/2017, possuem um nível similar de efetividade em relação a outros designs que também informam o alto conteúdo. A proposta apresentada está coerente com objetivo regulatório e utiliza um símbolo de caráter essencialmente informativo**, que preserva a autonomia dos consumidores para, de forma consciente, fazerem suas próprias escolhas" (ANVISA, VOTO Nº 75/2019/SEI/DIRE2/ANVISA, de 12 de setembro de 2019, grifo nosso).
>
> "III) Adoção de um modelo de rotulagem nutricional frontal, principal inovação regulatória, destinada a informar, **de forma simples, objetiva e proporcional aos objetivos da intervenção regulatória**, o alto conteúdo de açúcares adicionados, gorduras saturadas e sódio presentes nos alimentos. Tais nutrientes são aqueles **de maior**

> **preocupação para a saúde pública** no que diz respeito ao desenvolvimento de excesso de peso e de doenças crônicas não transmissíveis. A rotulagem nutricional frontal para **indicação do alto conteúdo de nutrientes críticos para a saúde foi identificada como a mais efetiva para permitir uma rápida visualização e uma fácil e correta compreensão das principais** características nutricionais dos alimentos pelos consumidores, conforme análise das evidências científicas realizadas pela GGALI". (VOTO Nº 75/2019/SEI/DIRE2/ANVISA).

Com base nisso, percebe-se que diferentemente da ANEEL, aplicação das ciências comportamentais na ANVISA foi incidental, atingindo apenas os modelos de rotulagem frontal. Entretanto, o conhecimento e a experiência adquirida nesse processo foram extremamente importantes para fins de repertório regulatório da agência.

CONCLUSÃO: POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

O mapeamento do processo de implementação das ciências comportamentais na ANEEL e ANVISA permite a elaboração de algumas conclusões. Tais conclusões, por sua vez, apontam para possíveis caminhos de implementação das ciências comportamentais nas agências, observando as características e peculiaridades de cada uma delas.

Em primeiro lugar, o processo de incorporação de ciências comportamentais não parece depender, necessariamente, da existência de normas específicas ou exclusivamente de instrumentos jurídicos. Tal fato dá força a hipótese de que a mudança cultural de busca por práticas inovadoras não necessariamente decorre do avanço legislativo sobre essa temática, mas seria proveniente do próprio amadurecimento organizacional da administração[36].

Nas experiências analisadas, os processos parecem ter sido inaugurados por iniciativas da próprias agências: no caso da ANEEL, foi elaborado um termo de parceria com o Gnova, já no caso da ANVISA foi instituído um GT com o objetivo de auxiliar na identificação dos problemas na transmissão de informações nutricionais.

Mesmo que as ciências comportamentais não sejam ainda alternativa regulatória recorrente nas agências reguladoras, as experiências identificadas no presente trabalho podem ser consideradas projetos-pilotos. Tais projetos permitem demonstrar o sucesso de iniciativas inovadoras, diminuindo resistências contra a sua adoção em maior escala e possibilitando o aprendizado institucional e a correção de eventuais falhas identificadas na iniciativa proposta[37].

---

[36] Nesse sentido, ver o relatório "Core Skills for Public Sector Innovation", da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Disponível em: https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf (Acessado em 01 de novembro de 2020).

[37] *"There is nothing like a success to inspire others to join in, and to quell the skeptical voice of critics. It is hard to argue with success. By contrast, failure, in any major or minor way, gives fuel to opponents. The purpose of the path of least resistance is to ensure that new change and improvement efforts are successful. A "ripe apple" is an application that is sure to be successful. It is among the easiest of possible targets. It is typically not very difficult to identify easy targets, and sometimes they are labeled as pilot projects (initial projects undertaken on a small scale to encourage learning and skill-building). (...) Sometimes the improvement effort can be implemented on a small scale at first, among only a few employees. Small- scale trial-and-error promotes learning and helps work out the bugs. For ex ample, a new Internet service or paper processing approach might be able to be implemented on a pilot scale, without involving the entire work group"* (BERMAN, E. Performance and productivity in public and nonprofit organizations, USA: Routledge, 2015, p. 49 e 53).

Mas não só isso. Do ponto de vista jurídico, a implementação inicial de projetos-piloto proporciona maior segurança jurídica aos gestores, em particular, quando as iniciativas não encontram previsão legal específica e são tomadas como medidas de gestão. Afinal, no caso de mudanças de percursos e eventuais responsabilizações, a iniciativa se deu em ambiente controlado.

Além disso, nas experiências citadas a iniciativa foi tomada pelas próprias agências e, portanto, não proveniente de legislações e/ou recomendações de órgãos de controle, reforçando a tese de que, a princípio, não seria necessária uma base normativa específica. Contudo, em que pese não haja um arcabouço legislativo que discipline o processo de implementação das ciências comportamentais, verifica-se que tanto na experiência da ANEEL quanto da ANVISA foram observadas um conjunto de atos ordenados com alto nível de participação social.

A inclusão de diversos *stakeholders* desde o início do processo regulatório aumentou a legitimidade das decisões tomadas e, por conseguinte, promoveu o sentimento de confiança das ações tomadas pelas agências, bem como expandiu a supervisão dos agentes impactados[38]. No caso da ANVISA, essa realidade é visível quando se observar o esforço constante da agência em atualizar em cada etapa do processo o cronograma. Ou seja, existia uma previsibilidade dos atos a serem realizados.

Tal prática torna-se mais relevante quando se está diante de uma inovação regulatória, visto que o ambiente de risco é inerente às ações a serem tomadas e o envolvimento de diversas equipes técnicas evita a sobreposição e assimetria de informações como também permite o aprendizado conjunto.

Dito isso, foi possível identificar alguns aprendizados comuns no processo de implementação da economia comportamental na ANEEL e ANVISA, caso outras agência queiram se inspirar nessas experiências, a saber:

1. **Envolver a equipe técnica da agência no processo**: No caso da ANEEL, houve envolvimento de consumidores de energia, atendentes da ouvidoria da ANEEL e distribuidores de energia elétrica. Na ANVISA, o processo regulatório adotou a roupagem tradicional de um processo administrativo, sendo liderado pela Gerência Geral de Alimentos (GGALI) e passando por diversas áreas técnicas, inclusive jurídica, como a

[38] Nesse sentido, a participação social permite aumentar a legitimidade das alternativas de ação, ampliar a justiça do processo decisório na gestão pública, tornar a ação pública mais efetiva, agregar informações disponíveis ao Estado, promover confiança no governo e expandir supervisão popular (Fung, A. (2006) Varieties of Participation in Complex Governance. Public Administration Review, 66 (66-75) e Goodin, R.; Dryzek, J. (2006) Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. Politics & Society, 34(2), 219–244).

Procuradoria Federal da Anvisa. Tal envolvimento e engajamento de diversas áreas técnicas não só contribui para solução do problema regulatório como também gera uma expertise interna no planejamento e execução de uma inovação.

2. **Estimular o debate sobre aplicação de ciências comportamentais como alternativa regulatória:** As equipes técnicas devem compreender que as soluções propostas para o processo de aplicação de ciências comportamentais na regulação é um ponto de partida para futuras possibilidades. Nessa linha, é importante mencionar o trabalho do Gnova de publicar os relatórios com as principais atividades, metodologias e resultados dos projetos em que atuou. Com isso, cria-se um "banco de dados" com boas práticas e experiências exitosas passíveis de serem consultadas por diversos órgãos da administração publica. Nessa linha também, merece destaque a iniciativa da ANVISA de realizar, de forma complementar ao processo regulatório de rotulagem nutricional, a chamada pública de pesquisadores por meio CNPq. Tal estratégia foi realizada de forma complementar ao AIR, de modo a não interromper ou paralisar os trabalhos em andamento conforme o rito do AIR, o que poderia comprometer e alargar o prazo de aprovação do ato normativo que disciplina a rotulagem nutricional.

3. **Estimular a participação social**: A importância da participação social não apenas na formulação do problema público, mas também nas alternativas regulatórias. No caso da ANVISA, ficou evidente que a participação social esteve presente desde a concepção do Grupo de Trabalho, composto por diversas entidades técnicas e especialistas na rotulagem nutricional. Tal participação permite que a agência valide as informações e percepções internas e evite construir alternativas regulatórias que não solucionem o problema em questão.

4. **Não há necessidade de uma legislação específica para regulamentar o processo de implementação de ciências comportamentais como alternativa regulatória:** Como visto, a iniciativa foi proveniente das próprias agências reguladoras que, a partir das contribuições recebidas pelos *stakeholders* (usuários, agentes envolvidos na regulação, equipes técnica das agências) redefiniram o problema público e as alternativas regulatórias, incluindo nesse leque de possibilidades, a aplicação de ciência comportamental. Na ANEEL, o Gnova percebeu que a solução não seria apenas uma estratégica de comunicação das bandeiras tarifarias, mas uma apresentação dos custos variáveis de geração de energia para induzir consumo consciente e sustentável. No caso da ANVISA, identificaram como uma das causas do problema da rotulagem nutricional o formato de apresentação dessas

informações. Por isso, foram exploradas as ciências comportamentais no denominado modelo de rotulagem frontal. Aqui vale destacar a estratégia da ANVISA de utilizar não apenas o mecanismo de participação convencional da agência TPS, como também envolver especialistas da área acadêmica via seleção de projetos para proposição de modelos de rotulagem frontal (Chamada CNPq/Anvisa nº 17/2017). Portanto, a princípio, não seria necessária uma base normativa específica, inclusive, a institucionalização das ciências comportamentais por meio de uma legislação possui os custos do processo legislativo para aprovação de leis, bem como pode tornar tais processos menos flexíveis e dinâmicos[39], já que uma vez previstos em lei, criaria mais uma etapa a todo e qualquer processo regulatório e que, por vezes, traria mais custos quando analisados à luz do problema público.

O aprendizado em políticas públicas pode ocorrer de diversas formas, podendo ser, segundo Francisco Gaetani, como de primeira mão e segunda mão. "No primeiro caso, o aprendizado se dá pelos próprios envolvidos, diretamente. No segundo caso, o aprendizado se dá por meio de lições tiradas das experiências de outros. O aprofundamento do diálogo em torno de boas práticas regulatórias visa a minimizar os custos do aprendizado direto por meio da incorporação de elementos extraídos do aprendizado indireto" (GAETANI, ALBUQUERQUE, 2009, p. 195).

Nas palavras do poeta espanhol Rámon de Campoamor, *"nada es verdad ni mentira, todo es según el color del cristal con que se mira",* as lições e aprendizados extraídos dessas experiências servem como ponto de partida para que outras agências reguladoras considerem as ciências comportamentais como alternativa regulatória do Estado.

[39] Neste sentido, "Partindo-se da premissa de que as normas e os atos jurídicos envolvem ônus e custos (para serem editados, apliacados, interpretados, etc.) extrai-se a conclusão de que é preciso racionalizar seu uso, de modo a serem evitados desperdícios, de recurso e de tempo, bem como evitados desvios. Não se está, aqui, defendendo que haja necessariamente menos normas, que se desregule ou dimunua o Direito. A ideia é que se meça o custo-benefício da complexidade, antes de aumentá-la. A complexidade, no entanto, não advém exclusivamente da quantidade de normas e de atos jurídicos que regulam a política. Ela também decorre do seu conteúdo, da maneira pela qual dispõem seus objetos". (SUNDFELD, Carlos Ari. ROSILHO, André. Direito e Políticas Públicas: dois mundos?. In: Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 77).

REFERÊNCIAS

AFIF, Zeina; ISLAN, William Wade; CALVO-GONZALEZ, Oscar; DALTON, Abigail Goodnow. 2019. **Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries**. eMBeD brief. Washington, D.C.: World Bank Group, 2019. Disponível em: http://documents1.worldbank.org/curated/en/710771543609067500/pdf/132610-REVISED-00-COUNTRY-PROFILES-dig.pdf (Acessado em 01 de outubro de 2020).

ASCHAUER, Helmut. **Infrastructure Investment and Economic Activity: Theoretical Issues and International Evidence** *Journal of Economic Perspectives*, 6 (4): 189-198. Disponível em: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.6.4.189

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Teoria Geral do Direito**. In Interpretação no direito tributário. São Paulo: EDUC/Saraiva, 1975.

BALWIN. Robert. **Nudge: three dregrees of concern**. London School of Economics Law (LSE Law). Policy Briefing 7, 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2573334 (Acessado em 01 de outubro de 2020).

BALDWIN, Robert. CAVE, Martin. LODGE, Martin. **Understading Regulation: theory, strategy and practice**. Oxford University Press, 2012, Oxford, UK.

BERMAN, Evan. **Performance and productivity in public and nonprofit organizations**, USA: Routledge, 2015).

BERTRAND, José Miguel Albala, MANOLIS, Emmanuel C. **The Impact of Public Infrastructure on the Productivity of the Chilean Economy**, International Review of Applied Economics, volume 2, p. 161 – 91. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=531758

Binswanger, Hans P. & Khandker, Shahidur R. & Rosenzweig, Mark R., 1993. **How infrastructure and financial institutions affect agricultural output and investment in India**,Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 41(2), p.337-366.
Disponível em: https://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v41y1993i2p337-366.html

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas**. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 104, 2009, p. 20-34. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182408/mod_resource/content/1/mpaula_notas%20para%20uma%20metodologia%20juridica%20de%20analise%20de%20pp.pdf (Acessado em 10 de novembro de 2020)

FERRAREZI, Elisabete. LEMOS, Joselene. BRANDALISE, Isabella. **Experimentação e novas possibilidade em governo: aprendizados de um laboratório de inovação**. Coleção Inovação na Prática. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: http://gnova.enap.gov.br/pt/publicacoes

FERRAREZI, Elisabete. ALMEIDA, Guilherme Almeida. BONDUKI, Manuel. **Experimentação: inovar em governo é testar futuros possíveis**. São Paulo, 02 jul.2019. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/experimentacao-inovar-em-governo-e-testar-futuros-possiveis-02072019 (Acessado em 22 de agosto de 2020).

FUNG, Archon (2006) **Varieties of Participation in Complex Governance**. Public Administration Review, 66, 2006, p. 66-75. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x (Acessado em 10 de novembro de 2020).

GAETANI, Francisco, ALBUQUERQUE, Kelvia. **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório** / Pedro Ivo Sebba Ramalho (Org.) – Brasília: Anvisa, 2009. Disponivel em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2009/livro_regulacao_agencias_reguladoras.pdf/view (Acessado em 11 de novembro de 2020)

GALIANI, Sebastian, GERTLER, Paul, SCHARGRODSKY, Ernesto. Water for life: the impacto f the privatization of water services on child mortality, 2003). Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12617/1144.pdf%3Bjsessionid%3DA1D77CAC0D54107AC3C3569E0DA7A92B?sequence%3D1 (Acessado em 10 de novembro de 2020.)

GOODIN, R.; Dryzek, **J. Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. Politics & Society.** vol. 34, no. 2, 2006, p. 219-243.

GUSSI, Alcides Fernando. OLIVEIRA, Breynner Ricardo de. **Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas**. In. Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasília, 2017. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32504

JANUZZI, Paulo de Martino. **A implementação no centro da avaliação de políticas públicas.** In: 14º Seminário Internacional de Avaliação, do GIF/FRM/Itaú Social, São Paulo, 2018. Disponível em:

http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/42837 (Acessado em 15 de agosto de 2020).

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LOURENÇO, Joana. CIRIOLO, Emanuele. ALMEIDA, Sara. TROUSSARD, Xavier. **Behavioural insights applied to policy: European Report 2016**. European Union, 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/jrc/en/event/conference/biap-2016 (Acessado em 02 de outubro de 2020).

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação e Liberdade Econômica: Uma Contradição Necessária**. In: Fernando Leal, José Vicente Santos de Mendonça (Org.). Transformações do direito administrativo: liberdades econômicas e regulação. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28851/4%C2%AA%20Prova_Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Acessado em 02 de setembro de 2020).

OCDE. **Regulatory Policy and Governance: Supporting Econominc Growth and Serving the Public Interest**, 2011, OECD Publishing, Paris

OCDE. **Relatórios econômicos OCDE**. 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf (Acessado em: 15 de agosto de 2020).

OCDE. **Core skills for public sector innovation.** Paris: OECD, 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf (Acessado em 01 de novembro de 2020).

OCDE. **Behavioural insights and public policy: lessons from around the world**. Paris: OECD, 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm (Acessado em 20 de agosto de 2020).

OCDE. **Reducing the risk of policy failure: challenges for regulatory compliance**. Paris: OCDE, 2000. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1910833.pdf (Acessado em 29 de agosto de 2020).

Roller, Lars-Hendrik, and Leonard Waverman. 2001. **Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach**. American Economic Review, 91 (4): 909-923. Disponível em: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.4.909

SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é pesquisa em direito e economia?** Caderno Direito GV, nº 22. São Paulo: FGV, 2008. Disponível em: https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/19/ (Acessado em 10 de outubro de 2020).

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo econômico**. Introdução às agências reguladoras. São Paulo: MALHEIROS, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do direito público**. São Paulo: MALHEIROS, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. ROSILHO, André. **Direito e Políticas Públicas: dois mundos?**. In: Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNSTEIN, Cass. Nudges.gov: **Behavioral Economics and Regulation.** Forthcoming, Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law (Eyal Zamir and Doron Teichman eds.), 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2220022 (Acessado em 01 de outubro de 2020).

PALMA, Juliana Bonarcorsi de. **Quem é o administrador médio do TCU**. Jota. São Paulo, 22 ago. 2018. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/Quem-%C3%A9-o-administrador-m%C3%A9dio-do-TCU-JOTA-Info.pdf (Acessado em 27 de agosto de 2020).

PARGENDLER, Mariana. SALAMA, Bruno Meyerhof. **Direito e consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 262, p. 95-144, jan./abr. 2013. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8901/7809 (Acessado em 09 de outubro de 2020).

TCU. **Auditoria operacional sobre obras paralisadas. Acórdão 1.079/2019, Rel. Ministro Vital do Rêgo, data de julgamento 15/05/2019**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm (Acessado 10 de novembro de 2020).

THALER, Richard. SUNSTEIN. Cass. **Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness**. London: Yale University Press, 2008.

THALER, Richard. **Misbehaving: the making of behavioral economics**. New York: Norton, 2015.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de Impacto Regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado**, 2010. 14 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-092844/publico/PatriciaPessoaValente_versao_completa.pdf (Acessado em 24 de agosto de 2020).

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. MARTINS, Darcio Genicolo. **Percepções sobre a regulação da infraestrutura de transporte e mobilidade no Brasil**. Centro de Regulação e Democracia, 2019. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2019/12/INSPER_Paper_Percep%C3%A7oesRegulacaoInfraTransportes_vdiscuss%C3%A3o.pdf (Acessado 11 de dezembro de 2020).

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Do operador ao arquiteto jurídico**. Folha de São Paulo. São Paulo, 26 jul. 2014 Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2014/07/1491557-do-operador-ao-arquiteto-juridico.shtml (Acessado em 10 de outubro de 2020).

UNICEF. **O papel fundamental do saneamento básico e da promoção da higiene na resposta à Covid-19 no Brasil**. Nota Técnica, agosto de 2020. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/9721/file/nota-tecnica-saneamento-higiene-na-resposta-a-covid-19.pdf (Acessado 10 de novembro de 2020.)

UNITED KINGDON. **One-in, two-out: statement of new regulation**. Disponível em: https://www.gov.uk/government/collections/one-in-two-out-statement-of-new-regulation (Acessado em 01 de setembro de 2020).

WORLD BANK. **World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior**. Washington, DC: World Bank, 2015. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015 (Acessado em 02 de outubro de 2020).

ANEXO ÚNICO

MAPEAMENTO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ECONOMIA COMPORTAMENTEL PELA ANEEL E ANVISA

INFORMAÇÕES GERAIS				
Características			**Problema público final**	**Formulação de alternativas**
Agência Reguladora	**Nome do projeto**	**Quais os órgãos e entidades diretamente envolvidas?**	**Qual problema público identificado?**	**Quais alternativas regulatórias foram propostas?**
ANEEL	Aprimoramento das bandeiras tarifárias na conta de luz	GNOVA ANEEL	Como podemos aperfeiçoar a apresentação dos custos variáveis de geração de energia para induzir o consumo consciente e sustentável?	1) Soluções de aperfeiçoamento da conta de luz; 2) Soluções de aperfeiçoamento da comunicação via outros canais; 3) Soluções de novas formas de apresentação dos custos variáveis de geração de energia.
ANVISA	Rotulagem nutricional	ANVISA Gerência-Geral de Alimentos (GGALI)	Como aperfeiçoar a apresentação da rotulagem nutricional para realização de escolhas alimentares conscientes pelos consumidores brasileiros?	O objetivo geral da atuação regulatória é a revisão dos requisitos de rotulagem nutricional de alimentos para facilitar a compreensão desta informação para realização de escolhas alimentares pelos consumidores brasileiros. Para o alcance necessário foram traçados os seguintes objetivos específicos, norteadores da proposta regulatória: 1) Aperfeiçoar a visibilidade e legibilidade das informações nutricionais 2) Facilitar a compreensão das principais propriedades nutricionais dos alimentos 3) Reduzir as situações que geram engano quanto à composição nutricional 4) Facilitar a comparação nutricional entre os alimentos 5) Aprimorar a precisão dos valores nutricionais declarados 6) Ampliar a abrangências da informações nutricionais em alimentos.

PASSO 1: PLANEJAMENTO E FORMAÇÃO DO PROCESSO REGULATÓRIO FASE INTERNA		
1.1 Compreensão do problema público		
Como o problema regulatório foi identificado internamente?	**Quais instrumentos e documentos deram início ao processo regulatório?**	**Há legislação, regulamento, portaria, etc. citados?**
Em julho de 2018, a ANEEL realizou pesquisa telefônica que identificou que apenas 10% dos usuários sabiam diferenciar as bandeiras tarifárias	**Termo de parceria** com Laboratório de Inovação - GNOVA	N/A
● Em 2012, à pedido do MERCOSUL, a ANVISA deu inicio a uma proposta de revisão da rotulagem nutricional. ● Em 2014, foi criado Grupo de Trabalho (GT) com duração de 2014 a 2016 sobre Rotulagem Nutricional (Portaria nº 949, de 04 de junho de 2014). O objetivo do GT foi auxiliar na identificação dos problemas na transmissão de informações nutricionais com representantes de diversos setores da sociedade, resultando na publicação do Relatório do GT sobre Rotulagem Nutricional em agosto de 2017. ● Em agosto de 2017, a ANVISA publicou o Relatório do GT sobre Rotulagem Nutricional. Nesse mesmo ano, foi realizada uma reunião com alguns representantes do GT que haviam encaminhado à Anvisa propostas para o aperfeiçoamento da rotulagem nutricional. ● Todos documentos e contribuições elaborados pelo GT estão no Processo nº 25351.392901/2014-37. ● Em agosto de 2017, foi publicada Chamada CNPq/Anvisa nº 17/2017 - Pesquisa em Vigilância Sanitária, que tem por objeto apoiar projetos de pesquisa que visem identificar quais modelos de rotulagem nutricional frontal são mais efetivos em: (a) capturar a atenção do consumidor nas condições habituais de compra; (b) facilitar a localização e a leitura das informações nutricionais nas condições habituais de compra; (c) auxiliar na comparação correta do conteúdo nutricional entre diferentes alimentos; (d) auxiliar na compreensão correta da qualidade nutricional do alimento frente às recomendações alimentares do Guia Alimentar para a População Brasileira. ● Em novembro de 2017, a ANVISA promoveu o **Painel Técnico sobre Rotulagem Nutricional Frontal**, aberto à sociedade, com objetivo de reunir e discutir subsídios técnicos e científicos sobre as propostas de rotulagem nutricional frontal apresentadas à Agência. O evento, realizado com o apoio do Ministério da Saúde, contou com 181 participantes do governo federal, de	● Em 2017, incluiu a rotulagem nutricional na **Agenda Regulatória 2017/2020** ("4.8 Rotulagem de alimentos") ● Em 06/10/2017, a Gerência Geral de Alimento (GGALI) abriu o **Formulário de Iniciativa** descrevendo como problema a ser trabalhado "a difícil compreensão e a baixa utilização da rotulagem nutricional por parte dos consumidores". ● Em 12/12/2017 a Diretoria Colegiada (Dicol), na ROP 32/2017, decidiu por aprovar a iniciativa, o que ensejou a publicação do Despacho nº 113, de 26 de dezembro de 2017, no Diário Oficial da União nº 248. O tema seguiu rito de tramitação da Portaria 1.741, de 20 de dezembro de 2018 (**Processo administrativo nº 25351.906974/2017-04).** É neste momento que há o termo de abertura de processo regulatório. ● Em 21/05/2018, na Reunião Ordinária Pública (ROP) nº 12/2018, a Diretoria Colegiada aprovou o Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório e a proposta de Tomada Pública de Subsídios (TPS) **(Voto n.º 31/2018-DIGES/ANVISA)**	● Processo administrativo nº 25351.906974/2017-04 ● Agenda Regulatória 2017/2020, tema 4.8 ● Portaria 1.741,de 20 de dezembro de 2018, que define as diretrizes e os procedimentos para a melhoria contínua da qualidade regulatória.

estados e de municípios, do setor produtivo, de organizações e movimentos sociais, de pesquisadores nacionais e estrangeiros e de países do Mercosul. Quase 1500 pessoas acompanharam o Painel pela transmissão on-line.		

PASSO 2: EXECUÇÃO DO PROCESSO REGULATÓRIO FASE EXTERNA							
2.1 Definição do problema público e identificação de alternativas			**2.2 Consolidação e sistematização das alternativas**			**2.3 Deliberação final e tomada de decisão**	**2.4 Duração do processo**
Como o problema regulatório e as alternativas/soluções foram definidas?	**Entidades, órgãos e participantes**	**Quantidade de contribuições**	**Como foi realizado a consolidação das alternativas e soluções apresentadas?**	**Entidades, órgãos e participantes**	**Quantidade de contribuições**	**Quais foram as demais etapas?**	**Status do processo**
"ETAPA DE ENTENDIMENTO E OBSERVAÇÃO ● Com a compreensão e entendimento do problema público, o GNOVA realizou entrevistas com usuários relevantes com o objetivo de imergir na realidade dos usuários, verificando suas necessidades e seus contextos, desde os pontos negativo e positivos dessa experiência e oportunidades de inovação para aperfeiçoa-la (método design etnográfico - combinação de método de design e antropologia). Foram exploradas nessas entrevistas o relacionamento do usuário com aspectos como consumo de energia, conta de luz, bandeiras tarifárias e canais de comunicação por meio de questões abertas e tarefas específicas (por exemplo, solicitando ao usuário que	15 entrevistas aprofundadas, da quais 11 com consumidores de energia de variado e perfis e 4 com outros atores relevantes para a compreensão do problema, como atendentes da ouvidoria da ANEEL e distribuidoras de energia.	Entrevistas profundas	**"ETAPA DE DESIGN ETNOGRÁFICO E DEFINIÇÃO DO DESAFIO DE DESIGN"** Estágio 1: Síntese dos resultados: é quando a equipe do projeto compartilha e registra em post-its as observações mais relevantes de cada entrevista. Essas informações são posteriormente agrupadas por semelhança em busca de temas e padrões comuns. Estágio 2: Geração de *insights* pela ferramenta SIMPLESMENTE: é quando o grupo refete sobre os principais temas e padrões das entrevistas para identifcar novos entendimentos sobre o problema original e oportunidades de ação.	N/A	N/A	● A etapa de ideação dividiu a equipe do projeto em três grupos distintos, focados em restrições de design complementares: - Grupo 1: Soluções de aperfeiçoamento da conta de luz; -Grupo 2: Soluções de aperfeiçoamento da comunicação via outros canais; - Grupo 3: Soluções de novas formas de apresentação dos custos variáveis de geração de energia. Em cada grupo foram desenvolvidos protótipos (formatos de bandeiras tarifárias nas contas de luz).	Concluído 1 ano

encontre determinada informação em sua fatura de energia). ● Portanto, além da pesquisa telefônica conduzida pela ANEEL, a equipe do GNOVA realizou entrevistas com usuários e especialistas para compreender com maior profundidade o problema público.							
"ETAPA DE IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA PÚBLICO E DE ALTERNATIVAS" ●Em 2018, foi publicado **Relatório Preliminar de AIR sobre Rotulagem Nutricional** ● **Edital de Chamamento Público nº 3, de 22 de maio de 2018** que inaugura a **Tomada Pública de Subsídios (TPS) nº 1/2018**, que teve como um dos objetivos colher contribuições da sociedade sobre o **Relatório Preliminar de AIR**, permitindo o envio de subsídios para aperfeiçoar o trabalho realizado, dentre eles a compreensão sobre o "design gráfico e comunicação" da rotulagem nutricional (Rotulagem frontal). Ficou aberta à contribuição da sociedade por 60 (sessenta) dias, de 25/05/2018 a 24/07/2018.	3.579 participantes	33.531 contribuições, com destaque para a ampla participação dos consumidores (63%), profissionais de saúde (17%), setor produtivo (12%) e instituições de ensino e pesquisa (4%).	**"ETAPA DE DIÁLOGOS SETORIAIS E CONSULTA PÚBLICA"** ● Após a consolidação dessas contribuições, a GGALI publicou o **Relatório da TPS nº 1/2018** e apresentou o planejamento regulatório para continuidade do tema aos principais setores envolvidos afetados em reunião realizada no dia 02/04/2019. Nessa oportunidade foi informado que o trabalho de aperfeiçoamento e detalhamento das opções normativas previstas na Relatório Preliminar de AIR seria organizado em 3 (três) blocos de assuntos que foram debatidos em 3 Diálogos Setoriais, que aconteceram nos dias 30/05, 31/07 e 27/08/2019, conforme o cronograma previsto. Participaram dessas reuniões representantes do MPCON, IDEC, MAPA, ACT, ABBA, ABIA, CNI, ABPA,FUNED, Fiocruz, MS, ABIAM, UNIFESP, OPAS, UNICEF, G100, ABRASCO, ABIR, ABIOVE, CFN, ABIMAP, ABITRIGO, VIVA LÁCTEOS, ABIFRA, ABRABE, ME,	23.435 participantes	82.158 contribuições, destacando-se a elevada participação dos consumidores (74%) e profissionais de saúde (19%), além da participação de profissionais de outros setores (3,3%), pesquisadores (2,7%) e do setor produtivo (0,3%).	**ETAPA FINAL: proposta de RDC e IN** ● Em setembro de 2020, foi publicado o Relatório de Análise da Participação Social das CPs (RAPS); ● Parecer jurídico da Procuradoria Federal junto à Anvisa, após as CPs pela procedência das minutas, reconhecendo a inovação regulatória da rotulagem nutricional frontal, a saber: **(Parecer nº 00156/2020/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU):** "A obrigatoriedade da rotulagem nutricional frontal é a maior e principal inovação regulatória destinada a comunicar aos consumidores, de forma clara e simples, sobre o alto conteúdo de nutrientes que têm relevância para a saúde. Essa adoção é um movimento que cresce entre os países, com respaldo dos organismos internacionais de saúde, com ênfase à Organização Mundial da Saúde (OMS). É importante ressaltar que os modelos usados no mundo são bastante diferentes e evoluíram ao longo dos anos. Na proposta, foi adotado um modelo semi-interpretativo (lupa), que comunica sobre quantidades excessivas de nutrientes críticos para a saúde. As evidências comprovam que este tipo de modelo é eficiente, já que é de fácil compreensão e possui a capacidade de captura da atenção do consumidor. Os nutrientes que devem ser declarados na rotulagem são: açúcares adicionados, gorduras saturadas e sódio. (...) A rotulagem nutricional frontal será declarada na metade superior do painel	Concluído Em 07 de outubro de 2020, foram aprovadas a RDC e IN.

			ABESO, MRE, UnB, FIAN, UFMG, Põe no Rótulo, ABICAB, UFSC, IAL, além das áreas da Anvisa: GGREG, AINTE, COALI e da Segunda Diretoria. ● Em 12 de setembro de 2019, considerando os achados do **Relatório Preliminar de AIR** e as contribuições da **TPS nº 1/2018** , além de todos os debates promovidos neste processo regulatório, foram propostas as minutas de Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) e Instrução Normativa (IN), que versam sobre as regras e requisitos para a rotulagem nutricional dos alimentos embalados, ficando destacado: "III) Adoção de um modelo de rotulagem nutricional frontal, principal inovação regulatória, destinada a informar, de forma simples, objetiva e proporcional aos objetivos da intervenção regulatória, o alto conteúdo de açúcares adicionados, gorduras saturadas e sódio presentes nos alimentos. Tais nutrientes são aqueles de maior preocupação para a saúde pública no que diz respeito ao desenvolvimento de excesso de peso e de doenças crônicas não transmissíveis. A rotulagem nutricional frontal para indicação do alto conteúdo de nutrientes críticos para a saúde foi identificada como a mais efetiva para permitir uma rápida visualização e uma			principal e deverá observar requisitos específicos de legibilidade, padronização e visibilidade, conforme modelos definidos", ● Em 07 de outubro de 2020, foram aprovadas a RDC e IN.	

			fácil e correta compreensão das principais características nutricionais dos alimentos pelos consumidores, conforme análise das evidências científicas realizadas pela GGALI". **(VOTO Nº 75/2019/SEI/DIRE2/ANVISA).** ● Em 2019, foram realizadas as Consultas Públicas (CPs) nº 707 e nº 708/2019 (prazo: 23/09/2019 a 09/12/2019). A finalidade da CPs é obter comentários da sociedade sobre as minutas de RDC e IN.				

APLICAÇÃO DAS CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS		
Como as ciências comportamentais foram aplicadas?		
Qual metodologia foi utilizada para aplicação das ciências comportamentais?	**Em que momento as ciências comportamentais foram utilizadas?**	**Resultados**
Ferramenta "SIMPLESMENTE" desenvolvida pelo GNOVA	Após compreensão e entendimento do problema público e imersão na realidade do usuário	Desenvolvimento de protótipos e formatos de bandeiras tarifárias nas contas de luz e não apenas uma estratégia de comunicação como inicialmente estava sendo aventado pela ANEEL.
Aplicação da ciências comportamentais na adoção de um modelo de rotulagem nutricional frontal -Questionário da Tomada Pública de Subsídios (TPS) -Chamada CNPq/ANVISA nº 17/2017	Tomada de Subsídios (TPS) e resultados da pesquisa da Chamada CNPq/Anvisa nº 17/2017	● "O design proposto foi adaptado a partir de uma das alternativas que foram apresentadas pelo Canadá durante seu processo de consulta pública e que, com base nas pesquisas conduzidas nos Brasil fomentadas pela Chamada CNPq/Anvisa nº 17/2017, possuem um nível similar de efetividade em relação a outros designs que também informam o alto conteúdo.A proposta apresentada está coerente com objetivo regulatório e utiliza um símbolo de caráter essencialmente informativo, que preserva a autonomia dos consumidores para, de forma consciente, fazerem suas próprias escolhas" **(VOTO Nº 75/2019/SEI/DIRE2/ANVISA, de 12 de setembro de 2019).** ● Em 07 de outubro de 2020, foi proposto RDC com os contornos mínimos para modelo frontal da rotulagem nutricional. ● Design e legibilidade da rotulagem nutricional frontal. "Esses estudos foram conduzidos no âmbito da Chamada CNPq/Anvisa nº 17/2017, que contou com uma linha de pesquisas sobre o tema. Ressalta-se que os resultados reportados neste documento são preliminares e que as duas pesquisas selecionadas ainda se encontram em curso, com previsão de desenvolvimento de novas etapas. Um desses estudos foi realizado por pesquisadores da Embrapa e comparou os efeitos de sete modelos de rotulagem nutricional frontal em 1.932 consumidores das cinco Regiões do país, por meio de um questionário online. Os participantes foram recrutados por agência especializada e alocados aleatoriamente em sete grupos: (a) GDA; (b) semáforo nutricional quantitativo; (c) retângulo com lupa vermelha; (d) círculo vermelho; (e) triângulo preto; (f) octógono preto; e (g) retângulo com lupa preta. As Tabelas 9 e 10 apresentam os dados eportados no presente relatório sobre esse estudo". (**Relatório Final de AIR, p.104)**

OBSERVAÇÕES
Quais as conclusões e impressões que podemos extrair dessas experiências?
● O rito processual regulatório misto: processo de ciclo de vida dos projetos GNOVA (entendimento, observação, ideação, prototipagem e teste) e implementação em escala pela ANEEL; ● Participativo: entrevistas ● Facilidade na imersão da realidade do usuário e capacidade de mudança de forma ágil; ● Não há necessidade de instrumentos (jurídicos e não jurídicos) no processo de identificação e proposição de alternativas/soluções;
● O rito processual regulatório adotado pela ANVISA foi a Análise de Impacto Regulatório, conforme Guia Orientativo da AIR elaborado pela Casa Civil e Portaria 1.741/18 da ANVISA. ● Alto caráter participativo. Podemos indicar os seguintes mecanismos de participação social utilizados, a saber: **1) Tomada Pública de Subsídio (TPS)** é um mecanismo de participação social, aberto ao público, para coletar dados, informações ou evidências, por escrito, sobre o *Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (AIR)*. A TPS é realizada após a conclusão do estudo que resulta no Relatório Preliminar de AIR, com a finalidade de receber contribuições do público em geral para ampliar as fontes de informação disponíveis e a transparência do processo regulatório. **2) Diálogos setoriais:** Realização de reuniões para discutir as contribuições levantadas no TPS 1/2018. Participaram dessas reuniões representantes do MPCON, IDEC, MAPA, ACT, ABBA, ABIA, CNI, ABPA,FUNED, Fiocruz, MS, ABIAM, UNIFESP, OPAS, UNICEF, G100, ABRASCO, ABIR, ABIOVE, CFN, ABIMAP, ABITRIGO, VIVA LÁCTEOS, ABIFRA, ABRABE, ME, ABESO, MRE, UnB, FIAN, UFMG, Põe no Rótulo, ABICAB, UFSC, IAL, além das áreas da Anvisa: GGREG, AINTE, COALI e da Segunda Diretoria. **3) Consulta pública:** é um mecanismo de participação social aberto ao público amplo e destinado ao recebimento de contribuições, por escrito, sobre o texto de uma minuta de ato normativo, documento ou assunto relevante. As manifestações recebidas não têm caráter decisório e, portanto, não são computadas como voto e sim como subsídios e informações da sociedade para o processo de tomada de decisão pela diretoria da Agência a respeito do texto do ato normativo. ● As ciências comportamentais foram utilizadas de forma incidental, em particular, na adoção de um modelo rotulagem nutricional frontal. Diante desta inovação regulatória, a ANVISA adotou duas estratégias procedimentais concomitantes: a) Tomada Pública de Subsídio e b) Chamada CNPq/ANVISA. É interessante notar a participação dos pesquisadores selecionados por meio do CNpq para contribuir nos modelos gráficos de rotulagem nutricional frontal.