

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves; Jose Carlos Buzanello; Jussara Schmitt Sandri – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-559-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Transformações na ordem social e econômica. 3. Regulação. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I

Nestes dias de Copa do Mundo (estamos em 22 de junho de 2026) em que o Brasil tem suas esperanças renovadas, nós, pesquisadores em Direito, queremos também transformar o planeta em alegria por meio da Ciência do Direito. Assim, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI realizou mais uma edição de seu tradicional encontro acadêmico na modalidade virtual, com o tema "Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos", reafirmando seu compromisso com a difusão do conhecimento científico, o fortalecimento da pesquisa jurídica e a ampliação dos espaços de diálogo entre pesquisadores de diferentes instituições e regiões do País.

O IX Encontro Virtual do CONPEDI reuniu docentes, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e graduação em torno de debates atuais e interdisciplinares, promovendo a socialização de pesquisas voltadas à compreensão dos desafios contemporâneos enfrentados pelo Direito diante das transformações sociais, econômicas, tecnológicas, ambientais e institucionais da sociedade contemporânea. Nesse contexto, os Grupos de Trabalho constituíram importantes espaços de reflexão acadêmica, intercâmbio de experiências e construção coletiva do conhecimento, fortalecendo a produção científica nacional e contribuindo para o aprimoramento das discussões jurídicas em suas múltiplas dimensões.

No GT 10 - Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I apresentamos

sociedade moderna; O BANCO CENTRAL DO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO DO PIX: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA ESTRUTURA REGULATÓRIA DESTE MEIO DE PAGAMENTO, apresentado por Pierre Oliveira Batista Saidler, identificando problemas inerentes à estrutura regulatória do PIX; A (IN)EXISTÊNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO – ANÁLISE EM COMPARAÇÃO COM A NORMA SETORIAL DE PD&I INSTITUÍDA PELA ANP, apresentado por Sarita de Oliveira Moura da Silva, examinando a política pública de inovação no Brasil a partir da tensão entre o desenho constitucional introduzido pela Emenda Constitucional nº 85/2015 e sua limitada efetivação institucional à luz do referencial teórico do Direito e Políticas Públicas; A EFETIVIDADE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: ANÁLISE CRÍTICA E PERSPECTIVAS DO NOVO MARCO REGULATÓRIO, escrito por Geilsa Katia Sant'ana, investigando os óbices estruturais e a efetividade das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Municípios de Pequeno Porte (MPP); a INFLAÇÃO LEGISLATIVA E LIBERDADE ECONÔMICA: A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA APLICADA AO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO BRASIL, escrito por Fabiano Ferreira Lopes e Ana Maria De Melo e Alvim Aguiar, investigando a relação entre a inflação legislativa brasileira e o comprometimento da liberdade econômica do Microempendedor Individual (MEI), sob o referencial teórico da Teoria da Escolha Pública (Public Choice); INOVAÇÕES DA LEI 14.112/2020: RECUPERAÇÃO JUDICIAL RURAL E REFLEXOS NO MERCADO DE CRÉDITO, escrito por Fabiano Ferreira Lopes e João Marcelo Freitas de Araújo, analisando o instituto da recuperação judicial no Direito Brasileiro, com enfoque nas modificações introduzidas pela Lei nº 14.112/2020 à Lei nº 11.101/2005 e seus reflexos sobre o setor do agronegócio; O LÍDER DO FUTURO NA ERA DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA E INOVADORA SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO ESTRATÉGICA, escrito por Laís Müller Pereira Sanches, analisando criticamente a liderança na era da transformação digital, considerando os impactos das transformações tecnológicas sobre os modelos contemporâneos de gestão, os processos decisórios e as relações organizacionais; O ECA DIGITAL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA: CAPTURA REGULATÓRIA POR

brasileira de 1988 e afetar diretamente a concretização dos direitos humanos sociais; GOVERNANÇA GERENCIAL E REGULAÇÃO DIFUSA: O MODELO SIGMA-PPP NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, escrito por Geilsa Katia Sant'ana, tratando da transição do modelo de Estado Provedor para o Estado Subsidiário e Regulador, fundamentado na eficiência da Administração Pública Gerencial; MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL: ASSIMETRIA REGULATÓRIA, INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MODICIDADE TARIFÁRIA, escrito por Jose Carlos Buzanello e Amanda Santos de Oliveira, verificando a assimetria regulatória no mercado brasileiro de gás natural consolidada após o Termo de Compromisso de Cessação (TCC) firmado junto ao CADE em 2019 e a promulgação da Lei nº 14.134/2021; ERROS NA PREVIDÊNCIA PRIVADA FECHADA: HEURÍSTICAS E VIESES NOS FUNDOS DE PENSÃO E REGULAÇÃO DA PREVIC, escrito por Wilk Barbosa Pepler, objetivando analisar as contribuições da Ciência Comportamental para a análise da necessidade de efetiva regulação da previdência privada fechada, atividade econômica exercida pelas Entidades de Previdência Complementar Fechadas (EFPC) sob fiscalização e supervisão da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC); GOVERNANÇA EXTRAJUDICIAL EM TRANSFORMAÇÃO: COMPLIANCE, PROTEÇÃO DE DADOS E ACCOUNTABILITY NAS SERVENTIAS BRASILEIRAS, apresentado por Danilo Rinaldi dos Santos Jr., pesquisando a integração entre compliance, proteção de dados e gestão de riscos no fortalecimento da accountability nas serventias extrajudiciais brasileiras; MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E A INTERVENÇÃO ESTATAL SOBRE AS ATIVIDADES ECONÔMICAS PELA ANÁLISE DE FLUXO NORMATIVO, escrito por Leticia Lobato Anicet Lisboa, analisando a intervenção Estatal indireta mediante a regulação e fomento de microempresas e empresas de pequeno porte, por meio da análise das leis editadas entre os anos de 2006 a março de 2025; SUPERANDO A “FUGA PARA FRENTE” NA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: FUNDAMENTOS PARA DECISÕES JUDICIAIS DISTRIBUTIVAMENTE ESTRUTURADAS, apresentado por Yago De Santana Silva, analisando criticamente a judicialização da saúde no Brasil, com ênfase nas demandas por medicamentos, identificando o padrão decisório denominado “fuga

PROFIT SHIFTING (BEPS); apresentado por Clayton Santos Desidério e Cecília Marília Moreira da Costa Viana; analisando os desafios da economia digital ao Sistema Tributário Internacional tradicional, historicamente estruturado na presença física e na produção industrial; PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS, escrito por Jose Carlos Buzanello, analisando o planejamento e suas políticas públicas desde sua elaboração até a execução em diferentes instituições regulatórias.

Ao que se percebe, então, são inúmeros trabalhos que se interrelacionam e buscam analisar com a devida expertise a interação entre a Ordem Econômica e a Social segundo a reinvenção do espaço jurídico-econômico-social. Convidamos o atento leitor para compartilhar conosco as impressões que os trabalhos do GT nos remetem. Uma profícua leitura, então.

Junho de 2026.

Everton das Neves Gonçalves

José Carlos Buzanello

Jussara Schmitt Sandri

**ESTADO EMPREENDEDOR E GOVERNANÇA COLABORATIVA: A
COOPERAÇÃO INTERSETORIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO
DIREITO AO DESENVOLVIMENTO.**

**ENTREPRENEURIAL STATE AND COLLABORATIVE GOVERNANCE:
INTERSECTORAL COOPERATION AS AN INSTRUMENT FOR THE
REALIZATION OF THE RIGHT TO DEVELOPMENT.**

**Mario Marrathma Lopes de Oliveira
Vanessa Gonçalves Melo Santos
Gerardo Clésio Maia Arruda**

Resumo

Este trabalho analisa a função essencial do Estado como agente catalisador do desenvolvimento, considerando suas dimensões política, econômica e social. A análise parte do reconhecimento de que a atuação estatal isolada é insuficiente para enfrentar problemas complexos e interconectados do cotidiano social, como a pobreza, a fome e as crises climáticas (wicked problems). Para superar esses desafios, arranjos institucionais mais dinâmicos são preferíveis. O estudo, de caráter teórico-analítico, fundamenta-se em revisão crítica da literatura, com ênfase nas contribuições de Mariana Mazzucato sobre o Estado empreendedor, de Douglass North acerca das instituições e dos custos de transação que viabilizam a governança colaborativa, e de Robert Axelrod no concernente à cooperação estratégica. Argumenta-se que o Estado, ao assumir postura empreendedora, atua como investidor de risco e articulador de redes colaborativas, utilizando mecanismos de governança e cooperação intersetorial para mobilizar recursos e integrar diferentes esferas públicas e privadas. Considerando que a concretização de qualquer direito implica custos operacionais ao Estado, argumenta-se que o Estado empreendedor é o agente, a governança colaborativa é o modelo e a cooperação intersetorial é o meio para a viabilização do desenvolvimento. Conclui-se que a efetivação do direito ao desenvolvimento requer a consolidação de um Estado proativo, capaz de potencializar as instituições democráticas, assim como as políticas públicas a partir da interação proativa entre os setores público e

study, of a theoretical-analytical nature, is grounded in a critical review of the literature, emphasizing the contributions of Mariana Mazzucato on the Entrepreneurial State, Douglass North on the institutions and transaction costs that enable collaborative governance, and Robert Axelrod on strategic cooperation. It is argued that, by adopting an entrepreneurial stance, the State acts as a risk investor and as a coordinator of collaborative networks, using governance mechanisms and intersectoral cooperation to mobilize resources and integrate different public and private spheres. Considering that the realization of any right entails operational costs for the State, it is argued that the entrepreneurial State is the agent, collaborative governance is the model, and intersectoral cooperation is the means for enabling development. It is concluded that the realization of the right to development requires the consolidation of a proactive State, capable of strengthening democratic institutions as well as public policies through the proactive interaction between the public and private sectors.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Entrepreneurial state, Collaborative governance, Intersectoral collaboration, Development, Public policies

Introdução

Nesse estudo, faz-se uma investigação acerca da articulação entre as concepções de Estado empreendedor, governança colaborativa e cooperação intersetorial, que são aqui analisadas enquanto pilares fundamentais para a efetivação do direito ao desenvolvimento. A literatura de governança pública contemporânea reconhece que a ação estatal isolada é insuficiente para enfrentar os chamados *wicked problems*, isto é, os desafios que, por sua natureza, são complexos e interconectados, tais como a pobreza, a fome e as crises climáticas. Os modelos tradicionais de atuação estatal, caracterizados por estruturas burocráticas, entendidas como sistemas rígidos de normas, procedimentos formais e hierarquias administrativas que frequentemente limitam a agilidade decisória, revelam-se inadequados para lidar com a multiplicidade de demandas difusas dos agentes sociais. Com efeito, as atuais crises climáticas, sanitárias e socioeconômicas demandam inovações na elaboração dos arranjos institucionais e dos modelos de ações públicas, que, sem descuidar da qualidade, primem pelo dinamismo e pelo aperfeiçoamento permanente.

A superação desses desafios (*wicked problems*) e a efetivação do direito ao desenvolvimento demandam a mobilização de elevados recursos. Requerem um Estado protagonista e, principalmente, capaz de assumir riscos de longo prazo, questões que inibem os agentes do setor privado, em razão de que se orientam para investimentos com retornos, preferencialmente, a curto prazo e previsíveis. O papel do Estado, portanto, passa a ser o de coordenar ativamente as ações promotoras de desenvolvimento, viabilizando a ampla distribuição dos frutos da inovação, em benefício do bem-estar coletivo.

Partindo da premissa de que a concretização de qualquer direito impõe custos operacionais ao Estado, essa dinâmica visa à expansão dos direitos fundamentais, abrangendo tanto as liberdades individuais clássicas, como a segurança e a propriedade, quanto os direitos sociais e econômicos, a exemplo do acesso à saúde e à educação.

Diante desse cenário, autores como Mariana Mazzucato defendem o protagonismo estatal como elemento indispensável para impulsionar transformações estruturais, enquanto outros estudiosos, como Karlson, Sandström e Wennberg, argumentam que o paradigma do Estado empreendedor leva a falha nas políticas públicas, porque enfatiza demais a atuação do Estado que extrapola suas capacidades. Portanto, questionam os limites dessa atuação, apontando riscos de ineficiência e captura por interesses particulares. Contudo, há, ainda, àqueles, como Audretsch e Fiedler, que defendem que se há falhas governamentais, elas se devem à interpretação do paradigma de Mazzucato pelos formuladores de políticas, e não pelo paradigma em si.

O Estado empreendedor, pensado por Mariana Mazzucato, pode ser considerado uma alternativa adequada para a problemática apresentada, porque materializa o protagonismo exigido pelos desafios contemporâneos. Ademais, faz-se mister referenciar que os mecanismos de governança colaborativa, teorizados por Douglass North, otimizam a ação estatal empreendedora, facilitando a troca de informações e promovendo uma cultura de inovação. E, ainda, a cooperação intersetorial fundamentada na confiança e na reciprocidade, conforme desenvolvido por Robert Axelrod, alinha os objetivos de múltiplos atores e conduz a soluções mais eficazes para desafios complexos. Portanto, assevera-se, nesse estudo, que a junção dessas concepções enriquece as políticas públicas e viabiliza a efetivação do direito ao desenvolvimento.

Este trabalho apresenta um estudo teórico-analítico, fundamentado na revisão crítica da literatura pertinente. São estabelecidas conexões lógicas entre as propostas de Mariana Mazzucato, Douglass North e Robert Axelrod com o propósito de formular a seguinte hipótese: o Estado deve assumir um novo e mais dinâmico papel frente aos desafios contemporâneos, adotando uma postura proativa. Isso é crucial para garantir a efetividade na promoção do desenvolvimento, especialmente em um mundo em rápida transformação, onde a inovação e a colaboração se tornam indispensáveis para o progresso social e econômico.

O trabalho está organizado em três seções de desenvolvimento, além da introdução e da conclusão. Na primeira seção, dedicada às propostas de Mazzucato, aborda-se o Estado empreendedor como pilar para o desenvolvimento. Na segunda seção, é analisada a estratégia de governança colaborativa com base nas teorias de North. Por fim, na última seção, inspirada em Axelrod, discute-se como a cooperação intersetorial pode produzir resultados de desenvolvimento efetivos.

1. O Estado empreendedor como protagonista e articulador de arranjos institucionais.

O conceito de Estado empreendedor, desenvolvido por Mariana Mazzucato (2014)¹, redefine a percepção do papel governamental na economia contemporânea, uma vez que sua proposição coloca o Estado na posição de protagonista do desenvolvimento econômico. Com efeito, delimita sua função como sendo a de conceber, moldar e criar, ativamente, mercados e

¹ Embora a tese de Mazzucato (2014) seja o cerne deste estudo, é importante reconhecer que o paradigma do Estado empreendedor é objeto de acalorada discussão acadêmica. Karlson, Sandström e Wennberg (2021), por exemplo, criticam a concepção dizendo que ela pode levar a falhas nas políticas públicas, decorrentes do excesso de expectativa em face das capacidades do Estado. Advertem para o risco de ineficiência na prestação de políticas públicas e da captura do Estado por interesses particulares. Por outro lado, autores como Audretsch e Fiedler (2023), embora sustentem a validade teórica do Estado empreendedor, advertem para possíveis falhas decorrentes de sua má interpretação na prática.

fronteiras tecnológicas, portanto, assumindo os riscos radicais que o setor privado não está disposto a enfrentar. Esse conceito se destaca no contexto da sociedade de risco global², conforme delineado por Ulrich Beck (2011), atualmente vivenciada por todos. Nesse sentido, a abordagem de Mazzucato desafia a visão ortodoxa do Estado, que o concebe exclusivamente para a intervenção pontual e direcionada à correção de falhas dos mercados.

Em sua análise, Mazzucato (2014) delimita o Estado como um ator econômico central, visionário e proativo. Na visão da autora, o Estado não se limita a regular ou a estabelecer as condições básicas para a atividade privada, uma vez que, de forma ativa, deve conceber, moldar e criar mercados. Nessa perspectiva, cabe ao Estado ir além de sua função tradicional de entidade reguladora, de sorte que deve se envolver em atividades inovadoras, não apenas para corrigir falhas existentes, mas para estimular a formação de setores ainda não explorados da economia.

Enquanto o setor privado tende a evitar riscos extremos e incertezas, o Estado empreendedor se propõe a enfrentar esses desafios. Isso contrasta com a tendência de muitos investidores que priorizam a segurança e os retornos previsíveis de curto prazo. Em síntese, o Estado atua não apenas como facilitador, mas como um agente catalisador que identifica oportunidades, une esforços e estabelece as bases necessárias para a inovação e o desenvolvimento, beneficiando toda a sociedade.

A diferença fundamental entre a atuação do capital privado e a do Estado está no tipo de risco que cada um se dispõe a enfrentar. O setor privado é especialista em gerenciar riscos calculáveis, aqueles que podem ser medidos, modelados e diluídos numa carteira de investimentos. No entanto, recua diante da incerteza que não se pode medir³. É nesse território de incerteza que a atuação ativa do Estado empreendedor demonstra seu papel essencial ao desenvolvimento⁴.

² Na lógica da sociedade de risco, delineada por Ulrich Beck (2011), a preocupação social se desloca da distribuição de riquezas para a distribuição de riscos. A modernidade veio acompanhada de novos riscos, como climáticos, sanitários e financeiros, sem precedentes e imprevisíveis. Essas crises em escala global não são simples acidentes da natureza. Tampouco fenômenos puramente naturais. São subprodutos sistêmicos da modernização tecnológica.

³ A citação faz referência ao conceito de incerteza knightiana, introduzido por Frank Knight em sua obra *Risk, Uncertainty, and Profit* (1921). Na obra de Mazzucato (2014), é registrado que ele distingue o risco como sendo aquilo que pode ser calculado e modelado, ao passo que a incerteza, que é imprevisível, não permite a determinação de probabilidades.

⁴ Segundo Mazzucato (2014), o Estado empreendedor é o único ator disposto a confrontar a incerteza radical. Essa incerteza envolve o triplo desafio de um: 1) Risco Tecnológico: a possibilidade de a ciência fundamental por trás da inovação simplesmente não funcionar ou se provar inviável; 2) Risco de Mercado: a inexistência de um mercado para a nova tecnologia, mesmo que ela funcione perfeitamente; e 3) Risco Temporal e Financeiro: o investimento inicial esperar décadas por um retorno. Nesse cenário, o protagonismo estatal se materializa no financiamento direto das fases mais dispendiosas e incertas da pesquisa. Absorve custos irrecuperáveis e assume o risco de possíveis fracassos inerentes ao processo de desbravar novas fronteiras. É nesse território de incerteza que a

O Estado se posiciona como uma força empreendedora, assumindo os custos e riscos iniciais para abrir novas fronteiras tecnológicas e econômicas que, de outra forma, permaneceriam inexploradas. Ao financiar pesquisas de longo prazo e apoiar tecnologias emergentes, o Estado assume esses riscos radicais, os quais a iniciativa privada não tem aptidão para suportar, e se estabelece como a força motriz por trás do progresso. Exemplificando, pode-se citar que as tecnologias revolucionárias como a internet, o GPS, as telas sensíveis ao toque e o algoritmo de busca do Google não foram criações exclusivas do empreendedorismo privado. Suas origens estão em laboratórios e contratos de pesquisa financiados por agências governamentais, como a DARPA⁵ e a NSF⁶ nos Estados Unidos. Nesse contexto, o Estado se torna um investidor de primeira instância⁷, assumindo riscos que outros evitam, através de uma intervenção proativa essencial para o surgimento de inovações que formam o futuro (Mazzucato, 2014).

A atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) materializa a figura do Estado empreendedor do Brasil. O banco opera precisamente no espaço em que o Estado empreendedor se faz necessário, como no financiamento de longo prazo em projetos cujas incertezas de resultado afastam a iniciativa privada (Anjos, 2016). Pode-se afirmar, então, que, ao atuar como um dos principais instrumentos da política industrial brasileira, o BNDES assume a função de alavancar o desenvolvimento tecnológico da indústria nacional.

Por outro lado, a visão de um Estado proativo encontra eco na discussão sobre políticas industriais⁸. Esse fato é observado na sua análise sobre as políticas industriais brasileiras, realizada pela pesquisadora Daniela Rocha (2019), que dá relevância, em seus estudos, aos esforços estatais direcionados à criação de um aparato institucional de desenvolvimento. Esse empenho, embora com resultados variados, demonstra a percepção da necessidade de um

atuação do Estado empreendedor demonstra seu papel essencial: ele não apenas participa do desenvolvimento, como protagoniza a criação de oportunidades que podem servir ao bem-estar de todos.

⁵ DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*). Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa, em tradução livre.

⁶ NSF (*National Science Foundation*). Fundação Nacional de Ciência, em tradução livre.

⁷ Investidor de primeira instância corresponde a um agente econômico que, ativamente, concebe, molda e cria mercados. Sua principal característica é a disposição para assumir a incerteza radical. Diferentemente do setor privado, que atua como um investidor de segunda instância, a atuação do Estado como investidor de primeira instância é a pré-condição para o surgimento de tecnologias disruptivas e para a construção de novas sendas de desenvolvimento (Mazzucato, 2014).

⁸ Cuida-se da análise de Daniela Cristina Comin Rocha (2019) sobre as políticas industriais brasileiras entre 2003 e 2014. Seu estudo abordou as medidas governamentais praticadas naquele recorte de tempo, voltadas ao fortalecimento da indústria nacional e a promoção do desenvolvimento econômico. A autora mostra como a atuação estatal tentou, apesar dos desafios, induzir o crescimento e a diversificação econômica, reafirmando a percepção da necessidade de um Estado proativo que vai além da simples regulação, em linha com a tese de Mazzucato (2014).

Estado que vai além da regulação. Ressalte-se que, contemporaneamente, dá-se relevância às políticas industriais que intencionam induzir o crescimento e a diversificação econômica, um pilar do novo-desenvolvimentismo⁹. O Estado proativo, em suas diversas manifestações, preconiza para esse agente um papel central na condução da economia e, concomitante ao que se define no escopo da proposição do Estado empreendedor, como assevera Mazzucato (2014), busca um desenvolvimento sustentável e pautado pela inovação.

Essas dinâmicas de governança e coordenação são essenciais para que os vultosos investimentos estatais se traduzam em benefícios tangíveis para a sociedade. A intersecção entre o papel empreendedor do Estado e a complexidade de sua administração e interação com outros entes privados torna a temática ainda mais pertinente para o desenvolvimento contemporâneo.

O financiamento dessas iniciativas, conforme ressaltam Holmes e Sunstein (2011), bem como Galdino (2005), é intrínseco à efetivação dos direitos e à viabilização do desenvolvimento. A concretização de qualquer direito impõe custos operacionais ao Estado. Isso se aplica tanto às liberdades individuais clássicas, a exemplo do direito à propriedade e à segurança, quanto aos direitos sociais, como o acesso à saúde e à educação. Todos eles demandam financiamento contínuo por meio de impostos, evidenciando a necessidade de alocação de recursos públicos para sua garantia. A promoção de novas fronteiras tecnológicas, que servem de base para a criação de novos direitos e oportunidades, exige igualmente um investimento público substancial.

A inovação não é gratuita, pois resulta de escolhas orçamentárias e alocações de recursos públicos, que se antecipam ao retorno social. E, como destaca Galdino (2005, p. 1), “direitos não nascem em árvores”; máxima que, com certeza, é perfeitamente aplicável ao processo de criação de capacidades tecnológicas. Porquanto, tanto a liberdade quanto o desenvolvimento dependem de um Estado que não apenas protege, mas que também investe e fomenta a reprodução da riqueza e a distribuição de bem-estar. Enfim, a aceitação dos custos inerentes à inovação e à criação de novos mercados é um pilar para o progresso sustentável e a ampliação das oportunidades para a sociedade.

⁹ O novo-desenvolvimentismo, como abordado por Rocha (2019), é uma teoria econômica proposta por Bresser-Pereira (2000) que propõe um papel ativo do Estado para o crescimento em países em desenvolvimento. Baseia-se em três pilares: 1) Política Macroeconômica, focada na estabilidade e na manutenção de uma taxa de câmbio competitiva para a indústria; 2) Política Microeconômica, com o Estado apoiando a sofisticação produtiva e tecnológica em setores não competitivos; e 3) Economia Política, que busca uma coalizão entre empresários, trabalhadores e burocracia estatal.

Em suma, a capacidade do Estado de inovar e criar oportunidades tecnológicas e econômicas, como defendido por Mazzucato (2014), está intrinsecamente ligada à ampliação das liberdades. Ao forjar novas indústrias, criar empregos de alta qualificação e desenvolver tecnologias que melhoram a qualidade de vida, o Estado empreendedor contribui diretamente para que as pessoas tenham mais opções e capacidades, ampliando as oportunidades de viver a vida que valorizam. Contudo, embora a autora sustente um protagonismo estatal na inovação, cabe ressaltar que essa capacidade se manifesta, na prática, de forma mais efetiva quando o Estado atua em parceria com a iniciativa privada. Nesse arranjo, o setor público fornece diretrizes estratégicas, infraestrutura e financiamento de longo prazo, enquanto o setor privado mobiliza agilidade, eficiência operacional e mecanismos de difusão tecnológica. Para que essa parceria funcione mutuamente, é necessário um método organizacional estruturado. Compreende-se, daí, entrar em cena o papel da governança colaborativa, abordada na seção seguinte.

2. Governança Colaborativa e o cumprimento de objetivos comuns entre governos e sociedade civil organizada.

Enquanto o Estado empreendedor atua como o motor da inovação, a governança colaborativa oferece o método pelo qual essa trajetória de desenvolvimento é negociada, legitimada e implementada. A governança colaborativa propõe, em sua essência, a criação de redes de interação contínua e de deliberação conjunta, nas quais governos, o setor privado e a sociedade civil organizada compartilham informações, poder e responsabilidades para enfrentar problemas públicos complexos (*wicked problems*¹⁰), que nenhum ator conseguiria resolver isoladamente (Secchi, 2019; Ansell; Gash, 2008).

Este modelo representa uma ruptura paradigmática com a lógica hierárquica e centralizadora tradicional, na qual o Estado detinha o monopólio da formulação e execução de políticas públicas. Contudo, para que a colaboração se inicie, é preciso que existam incentivos claros e poderosos, como a percepção de uma interdependência incontornável entre os atores ou um histórico de conflitos e impasses que demonstre a futilidade e os altos custos das soluções unilaterais (Ansell; Gash, 2008).

¹⁰ O termo *wicked problems* foi criado em meados da década de 1970 para designar problemas sociais complexos e contestados, com relação aos quais as abordagens clássicas de análise científica e planejamento racional se revelam insuficientes. Head (2017), por sua vez, aponta que a solução para esses problemas gera percepções conflitantes entre as partes interessadas e requer mais do que a ciência empírica. Demanda processos de argumentação inclusiva, resolução de conflitos e integração de diferentes formas de conhecimento.

A análise institucional de Douglass North (2018) é fundamental para compreender como essa colaboração se torna institucionalmente viável. Para o autor, as instituições definem as regras que estruturam a interação humana, reduzindo a incerteza. Essas regras podem ser formais (leis, constituições, contratos) e informais (normas sociais, convenções, códigos de conduta). De outro modo, a governança colaborativa, nesse sentido, pode ser vista como um esforço consciente para desenhar instituições que reduzam os custos de transação (os custos de negociar, monitorar e fazer cumprir acordos) e que alinhem os incentivos de diferentes atores em torno de um objetivo comum, tornando a cooperação uma estratégia racional e sustentável a longo prazo.

No Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas, os consórcios intermunicipais e os comitês de bacias hidrográficas são exemplos práticos da aplicação desses arranjos. Os consórcios, em particular, representam uma solução inovadora para o federalismo brasileiro, permitindo que municípios superem a fragmentação político-administrativa e alcancem a escala necessária para a provisão de serviços complexos, otimizando recursos e compartilhando responsabilidades em áreas críticas como saúde, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos (Abrucio, 2005).

Por sua vez, os comitês de bacias, como o do Rio das Velhas, exemplificam um modelo policêntrico de gestão, reunindo usuários de água, poder público e sociedade civil para deliberar sobre o uso de um recurso comum, embora enfrentem constantes desafios relacionados às disputas entre interesses econômicos e ambientais (Medeiros; Pires, 2014). O envolvimento de múltiplos atores nesse processo, ainda que promova maior representatividade e legitimidade às decisões, tende a elevar os custos de transação, entendidos como o tempo, os recursos e os esforços necessários para coordenar interesses divergentes, negociar consensos e implementar decisões coletivas. Esse aspecto evidencia a tensão entre a busca por governança participativa e a necessidade de eficiência na gestão dos recursos hídricos.

A transição para este modelo colaborativo exige uma profunda transformação do próprio Estado, que precisa assumir o novo e desafiador papel de articulador e gestor de redes. Ele abandona a postura de controle hierárquico e de provedor único de soluções para atuar como orquestrador, mediador e catalisador que facilita o diálogo, constrói confiança, mobiliza recursos e garante a representatividade e a responsabilização dos diferentes interesses. Essa atuação demanda uma administração pública mais flexível, transparente e dotada de novas competências relacionais e de negociação, distanciando-se do modelo burocrático tradicional (Farah, 2011).

É preciso reconhecer, contudo, que soluções unilaterais ditadas de forma hierárquica tendem a ser menos dispendiosas do ponto de vista imediato, enquanto soluções colaborativas impõem maiores custos financeiros e organizacionais, já que o consenso é, por natureza, um processo custoso. Soma-se a isso o problema do *lock-in*¹¹ institucional, fortemente influenciado pelo viés do *status quo*, que decorre da dependência de trajetória, de interesses consolidados, dos custos elevados de mudança, bem como de costumes e normas sociais que perpetuam arranjos já estabelecidos. Em outras palavras, mudar é difícil e no âmbito da gestão pública, ainda mais desafiador.

A superação desses entraves, porém, reside na capacidade de estruturar desenhos institucionais sustentáveis, nos quais o fluxo de informação seja bem distribuído, reduzindo assimetrias, diluindo riscos e compartilhando responsabilidades entre os atores envolvidos. Nesse ponto, observa-se uma relação direta com a lógica de North, para quem instituições eficientes são aquelas que conseguem reduzir barreiras à cooperação e criar incentivos para a coordenação de interesses no longo prazo. Dessa forma, embora mais oneroso em seu início, o modelo colaborativo tende a produzir arranjos mais resilientes e legitimados, ampliando sua efetividade na condução de políticas públicas sustentáveis.

Contudo, a implementação da governança colaborativa enfrenta desafios significativos, sendo as assimetrias de poder e recursos entre os participantes um dos mais críticos. Elinor Ostrom (1990) adverte que, na ausência de regras claras e de mecanismos de monitoramento e sanção, grupos mais organizados, com maior poder econômico ou com acesso privilegiado à informação, podem capturar os espaços colaborativos. Esse processo de captura resulta em decisões que favorecem os mais poderosos, marginalizando as vozes de comunidades locais e de outros atores vulneráveis, o que mina a equidade e a própria legitimidade do arranjo.

Adicionalmente, esse cenário pode abrir espaço para práticas de *rent seeking*¹², em que determinados grupos utilizam sua influência para extrair benefícios do Estado sem oferecer contrapartidas produtivas, distorcendo a finalidade das políticas públicas e representando uma típica falha de governo. Outro risco é o do *logrolling*¹³, prática pela qual acordos são firmados

¹¹ O termo *lock-in* institucional refere-se ao fenômeno em que determinados arranjos, práticas ou estruturas se tornam “travados” ao longo do tempo, criando dificuldades para que mudanças ocorram, mesmo quando tais mudanças seriam mais eficientes ou desejáveis (North, 1990).

¹² O termo *rent seeking* foi formulado por Krueger (1974) para designar comportamentos em que indivíduos, grupos ou organizações buscam obter rendas econômicas não por meio da geração de riqueza ou inovação, mas pela exploração de privilégios concedidos pelo Estado. Em outras palavras, trata-se de uma prática em que agentes utilizam recursos (financeiros, políticos ou de influência) para obter benefícios como subsídios, isenções, monopólios ou barreiras regulatórias, sem produzir valor social equivalente.

¹³ O termo *logrolling* é utilizado na teoria da escolha pública (*public choice*) para designar a prática de troca de favores ou votos entre atores políticos com o objetivo de garantir apoio mútuo a propostas de interesse particular.

por meio da troca de favores entre atores políticos ou institucionais, resultando em decisões que atendem a interesses particulares em detrimento do interesse coletivo. Neste contexto, a lentidão decisória, inerente a processos que buscam o consenso, pode gerar frustração e desengajamento, constituindo um risco permanente a ser gerido. Assim, para que a governança colaborativa seja sustentável, é indispensável o desenho de instituições que mitiguem esses efeitos perversos, garantindo transparência, responsabilização e mecanismos efetivos de controle.

Para o enfrentamento desses desafios, Ostrom (1990) propõe um conjunto de princípios de design institucional¹⁴ derivados da análise de casos de sucesso de autogestão de recursos comuns. Entre eles, destacam-se a definição clara das fronteiras do grupo e do recurso a ser gerido; a congruência entre as regras de apropriação e provisão e as condições locais; a participação efetiva da maioria dos envolvidos na formulação das regras; a existência de mecanismos acessíveis e de baixo custo para a resolução de conflitos; e o reconhecimento, por parte das autoridades governamentais, do direito dos atores de criar suas próprias instituições. Tais princípios não eliminam a necessidade do Estado, mas o reposicionam como um garantidor dessas regras que legitimam, apoiam e, quando necessário, complementam os arranjos locais de governança.

Para gerenciar e sustentar essas redes colaborativas de forma eficaz, é crucial que o Estado invista no desenvolvimento de capacidades institucionais robustas. Isso inclui a formação de equipes técnicas qualificadas em mediação e negociação, a criação de infraestruturas de apoio ao diálogo intersetorial, a implementação de sistemas transparentes de monitoramento e avaliação, e o fomento a uma cultura organizacional que valorize a adaptabilidade e o aprendizado contínuo. A ausência dessas capacidades pode comprometer a efetividade da governança colaborativa e, por extensão, a efetivação do direito ao desenvolvimento.

Não obstante, é preciso considerar a função complexa do Poder Judiciário nesse arranjo. Embora a judicialização das políticas públicas possa ser defendida como um mecanismo democrático legítimo para garantir direitos sociais diante da inércia estatal (Barbosa; Kozicki, 2012), a superexposição da judicialização pode ter o efeito oposto e impulsionar a incerteza

Em vez de decisões orientadas exclusivamente pelo interesse coletivo, grupos ou parlamentares negociam apoio recíproco a medidas que, isoladamente, poderiam não ser aprovadas. Assim, forma-se um arranjo em que cada parte obtém ganhos específicos, mas o resultado agregado pode ser prejudicial para a coletividade (Carvalho, 2010).

¹⁴ O conjunto de princípios de design institucional de Ostrom (1990) inclui: 1. Fronteiras claras; 2. Congruência entre as regras e as condições locais; 3. Arranjos de escolha coletiva (participação na formulação das regras); 4. Monitoramento; 5. Sanções graduadas; 6. Mecanismos de resolução de conflitos; 7. Reconhecimento mínimo do direito de organização; e 8. Atividades em camadas (para recursos que fazem parte de sistemas maiores).

institucional. Esse fenômeno pode ser interpretado como sendo um paradoxo, no qual a instância que deveria conferir previsibilidade ao sistema (o Poder Judiciário), acaba produzindo instabilidade normativa e insegurança regulatória, ora pela excessiva judicialização de políticas públicas, ora pela adoção de decisões contraditórias e fragmentadas.

A título de exemplo, Galdino (2005) aponta para a falta de compreensão dos custos dos direitos e o uso indiscriminado de princípios por parte de alguns tribunais. Na sua visão, isso cria uma “falta de coerência sistemática” (p. 287) que agrava a insegurança jurídica. Para ilustrar seu posicionamento, o autor traz uma decisão do Superior Tribunal de Justiça que impediu a suspensão do fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento pelo usuário.

Partindo do princípio de que se trata de um serviço público indispensável, o Poder Judiciário ponderou que a sua essencialidade se sobreponha ao interesse econômico da concessionária. No entanto, segundo o autor, deixou de considerar que, mesmo impedida de suspender o serviço por inadimplência, a fornecedora deve continuar operando normalmente, restando, os custos implicados nessa prestação de serviço não remunerada, suportados pelos demais usuários.

Para mitigar a ocorrência desses impasses, bem como para evitar que o planejamento das políticas públicas seja constantemente afetado por intervenções judiciais isoladas, o Estado pode empregar ferramentas da economia comportamental, atuando como um arquiteto de escolhas. Ele pode utilizar intervenções sutis, conhecidas como *nudges* (empurrões), para incentivar comportamentos cooperativos sem recorrer à imposição coercitiva ou a proibições (Teixeira, 2018). Ao apresentar informações de forma mais transparente e saliente, ao estabelecer opções-padrão que favoreçam o bem comum, como a adesão automática a programas de benefício coletivo, ou ao destacar normas sociais de cooperação, o governo pode facilitar a adesão voluntária dos atores aos objetivos coletivos, reduzindo os custos de fiscalização e fortalecendo a confiança mútua na rede.

Ao contrário da intervenção judicial pontual mencionada anteriormente, relativa à interrupção do fornecimento de energia elétrica, observam-se experiências consolidadas no setor de energia elétrica em que *nudges* foram utilizados para promover a redução do consumo. Um exemplo foi o programa *Opower*, analisado por Allcott e Rogers (2014), que usou relatórios de consumo com comparações sociais e *feedback* comportamental para promover a economia de eletricidade nas residências. O experimento gerou efeitos verificáveis sobre o uso de energia: houve uma redução média aproximada de 2% entre as residências atendidas. Esse tipo de intervenção mostra que ajustes comportamentais simples podem produzir efeitos coletivos relevantes com menor custo institucional.

Uma governança colaborativa bem-sucedida não apenas gera soluções mais eficientes e inovadoras para problemas complexos, mas também enriquece e fortalece as próprias instituições democráticas. Ao incorporar uma pluralidade de vozes no processo decisório, ela aumenta a legitimidade e a aceitação das políticas públicas, garantindo que a trajetória de desenvolvimento seja o resultado de uma negociação social ampla e inclusiva, contribuindo diretamente para a efetivação do direito ao desenvolvimento ao tornar o processo mais equitativo e responsivo às necessidades da sociedade.

Entretanto, para que esse método deliberativo funcione e não sucumba aos dilemas da ação coletiva, ele deve estar assentado em uma sólida base comportamental de confiança mútua. É nesse ponto que a cooperação intersetorial se apresenta como o elemento essencial para alinhar interesses e viabilizar parcerias na prática.

3. Cooperação intersetorial voltada para a promoção do desenvolvimento.

A cooperação intersetorial é o alicerce comportamental que sustenta a governança colaborativa e potencializa a capacidade de um Estado empreendedor. A teoria de Robert Axelrod (2010) sobre a evolução da cooperação, oferece uma base robusta para entender essa perspectiva, não como um ato de puro altruísmo, mas como uma estratégia racional que pode emergir e prosperar mesmo em um ambiente de atores auto interessados (Teixeira, 2018).

A condição primordial para que a cooperação floresça, segundo Axelrod (2010), é a expectativa de interações futuras contínuas. Este fator, que ele conceitua como a “sombra do futuro”, altera radicalmente o cálculo estratégico dos indivíduos e das organizações, pois a possibilidade de repetição das interações cria incentivos para a manutenção da confiança e para a adoção de comportamentos cooperativos, em detrimento de estratégias oportunistas de curto prazo.

Em interações singulares e não reiteradas, a lógica do dilema dos prisioneiros revela que a deserção (trair o parceiro) constitui a estratégia dominante. Sob essa perspectiva, a traição maximiza o ganho individual ou minimiza o risco de perda, independentemente da conduta adotada pela contraparte. O resultado paradoxal é que, quando ambos os atores seguem essa lógica racional, acabam em uma situação pior do que se tivessem cooperado. Contudo, quando o jogo da vida social e econômica é iterativo, a sombra do futuro torna a cooperação uma jogada inteligente. A reputação de ser um parceiro confiável se torna um capital valioso, enquanto a fama de desertor gera custos futuros, como o isolamento e a exclusão de oportunidades colaborativas (Teixeira, 2018).

Ressalte-se também, a estratégia *tit for tat*, “olho por olho”, que na visão de Axelrod (2010), mostrou-se altamente eficaz na promoção da cooperação em ambientes competitivos, sobretudo porque reúne três características fundamentais: simplicidade, reciprocidade e capacidade de perdoar. Essa robustez foi confirmada em diferentes rodadas de torneios simulados, nos quais a estratégia prevaleceu sobre alternativas mais complexas. Contudo, embora os resultados sejam consistentes quando da adoção desse modelo, há críticas e ressalvas quando ele é transposto para ambientes marcados por assimetrias de poder, falta de informação ou baixa confiança institucional, pois essas questões limitam a efetividade do *tit for tat*. Além disso, a estratégia pode perpetuar ciclos de retaliação quando não há mecanismos externos de mediação.

Assim, mais do que uma verdade absoluta, o *tit for tat* deve ser compreendido como uma ferramenta heurística para pensar a cooperação. Em suma, útil em contextos específicos, mas dependente de arranjos institucionais que favoreçam transparência, monitoramento e capacidade de resolução de conflitos. Sua simplicidade é sua força, dada que começa cooperando (sendo gentil), retalia imediatamente qualquer deserção do oponente, mas está pronta para perdoar e retomar a cooperação assim que o outro sinaliza arrependimento. Essa combinação de clareza, retaliação imediata e perdão cria um ambiente previsível. Os parceiros aprendem que a cooperação será recompensada e a deserção, punida, mas que um deslize não significa o fim perpétuo da relação. Isso transforma um jogo de soma zero em um de benefício mútuo.

No contexto brasileiro, a dinâmica dos Arranjos Produtivos Locais (APLs¹⁵) serve como um exemplo prático de como a cooperação, estimulada pela sombra do futuro, pode fomentar o desenvolvimento. Nestes aglomerados, a proximidade física e a interdependência econômica garantem interações repetidas. Pequenas empresas, fornecedores, instituições de ensino e pesquisa e o poder público local formam uma rede densa. Ademais, mensuram-se benefícios advindos da geração de confiança mútua, consolidação ao longo de anos de negociações e parcerias, bem como da redução de custos de transação. Tais elementos viabilizam o compartilhamento de informações estratégicas, compras conjuntas e capacitação coletiva, além da criação de marcas regionais. Esse arranjo gera ganhos de escala, eficiência e inovação que seriam inatingíveis para empresas atuando de forma isolada.

¹⁵ Os Arranjos Produtivos Locais (APLs), segundo Moizinho *et al.* (2017), são formas de organização territorial da produção em que empresas, instituições de ensino, pesquisa, governo e entidades de apoio interagem de maneira articulada em determinado setor econômico e região. Caracterizam-se pela concentração geográfica de atividades econômicas correlatas, pela cooperação entre atores locais e pela especialização produtiva, gerando ganhos de competitividade, inovação e desenvolvimento regional.

Contudo, a emergência da cooperação não é um processo isento de obstáculos. A estrutura do dilema dos prisioneiros permanece como uma ameaça latente, revelando que, mesmo quando a cooperação é racional no longo prazo, os agentes podem optar pela defeção no curto prazo. Nesse contexto, destaca-se o problema do carona (*free rider*), que ocorre quando determinados atores usufruem dos benefícios coletivos gerados pela cooperação, como uma reputação setorial positiva, maior acesso a mercados ou inovações compartilhadas, sem arcar com os custos correspondentes. Essa postura oportunista compromete a justiça distributiva e pode enfraquecer a confiança mútua, erodindo gradualmente a disposição dos demais em colaborar e, em última instância, colocando em risco a sustentabilidade do arranjo cooperativo.

A tentação de um ganho imediato por meio da deserção, especialmente em momentos de crise ou em grupos numerosos nos quais o monitoramento é difuso, pode levar ao colapso de arranjos cooperativos. Esse dilema remete à lógica da tragédia dos comuns, descrita por Hardin (1968), segundo a qual indivíduos, agindo racionalmente em benefício próprio e sem coordenação, tendem a superexplorar recursos coletivos, provocando sua exaustão. Assim, bens comuns como água, florestas ou mesmo reputações institucionais podem ser corroídos quando não há regras claras de uso, mecanismos de sanção e instâncias de governança eficazes.

É neste ponto crucial que o papel do Estado como facilitador, catalisador e, em última instância, garantidor dos acordos se torna indispensável. Ao estabelecer normas, prover monitoramento e criar incentivos adequados, o Estado reduz o risco da tragédia dos comuns, assegurando que a cooperação seja não apenas possível, mas sustentável ao longo do tempo.

Um breve apontamento deve ser feito sobre como a confiança não é apenas um resultado da cooperação contínua, mas também um pré-requisito para sua inicialização. O Estado pode fomentar essa confiança por meio de ações como a promoção da transparência nas informações e processos, o combate sistemático à corrupção, a garantia de estabilidade regulatória e a aplicação equitativa da lei, construindo um ambiente onde os atores se sintam seguros para iniciar e manter relações de colaboração.

Nesse ponto, cabe destacar a contribuição de Amartya Sen (2000), ao incluir a garantia de transparência entre as liberdades instrumentais necessárias ao desenvolvimento. Essa garantia implica o acesso pleno e confiável às informações, bem como a eliminação de práticas como corrupção, sigilo excessivo e distorção de dados, fortalecendo a previsibilidade das ações estatais e a confiança social. Ao assegurar transparência, o Estado cria um terreno fértil para o florescimento da cooperação, na medida em que os atores passam a confiar não apenas nos resultados, mas também na integridade dos processos.

Importa asseverar que o Estado não cria a cooperação, mas estabelece as condições para que ela floresça e se sustente. Stephen Holmes e Cass Sunstein (2011) defendem essa tese ao afirmarem que a proteção de qualquer direito, seja ele negativo, como o direito de liberdade de expressão, ou positivo, como o direito à saúde, demanda um esforço social organizado e monitorado por um ente legitimado. Tal ente deve se situar, em sentido hobbesiano, acima e para além dos indivíduos; papel que, por definição, cabe ao Estado.

O Estado cumpre esse papel primordial por meio de diferentes mecanismos. Em primeiro lugar, estabelece um arcabouço jurídico e institucional que define regras claras, reduz incertezas e cria incentivos para comportamentos cooperativos. Em segundo lugar, financia e mantém estruturas de monitoramento e sanção, sem as quais a cooperação seria vulnerável ao oportunismo e ao problema do *free rider*. Em terceiro lugar, promove mecanismos de redistribuição e de provisão de bens públicos, assegurando que benefícios e custos sejam compartilhados de maneira equitativa, o que fortalece a legitimidade das instituições. Além disso, o Estado pode fomentar a cooperação por meio de políticas de transparência e *accountability*, criando um ambiente em que os atores se sintam seguros para engajar-se em compromissos coletivos de longo prazo.

Ao prover um sistema legal confiável e previsível, o Estado altera de maneira decisiva a matriz de custos e benefícios da deserção. A simples existência de sanções não é suficiente; é necessário que elas sejam críveis, isto é, associadas a uma probabilidade efetiva de aplicação. Nesse sentido, atores que ponderam a adesão a acordos cooperativos passam a calcular não apenas os ganhos potenciais da traição, mas também os riscos concretos de serem punidos.

Esse raciocínio pode ser melhor compreendido à luz do modelo do crime racional, formulado por Gary Becker (1968). Segundo essa abordagem, um agente avalia quatro variáveis principais antes de cometer um ato ilícito: 1. o ganho esperado com o ilícito; 2. a probabilidade de ser punido; 3. a severidade da pena aplicável; 4. o custo de oportunidade, ou seja, o que se deixa de ganhar ao não seguir o caminho lícito.

Transposto para o campo da cooperação, esse modelo indica que o Estado, ao aumentar a probabilidade de fiscalização e sanção efetiva, reduz a atratividade de comportamentos oportunistas. Ao mesmo tempo, ao oferecer alternativas institucionais legítimas, como contratos claros, estabilidade regulatória e fóruns de resolução de conflitos, amplia o custo de oportunidade da deserção, tornando mais vantajoso cooperar do que trair.

Dessa forma, a função estatal não é apenas repressiva, mas também estrutural, pois molda o ambiente institucional em que decisões estratégicas são tomadas. Um Estado capaz de combinar previsibilidade normativa, aplicação efetiva de sanções, aliada à oferta de

oportunidades legítimas, estabelece as condições necessárias para que a cooperação não apenas floresça, mas se consolide de forma sustentável no longo prazo. Assim, o Estado fortalece e estende a sombra do futuro, transformando a cooperação de uma possibilidade teórica em uma prática cotidiana e segura em larga escala. Ele é o arquiteto do palco institucional que permite que a lógica de Axelrod (2010) opere para além de pequenos grupos.

Para além da coerção e da garantia legal, o Estado também pode atuar como um legitimador e certificador de arranjos cooperativos, conferindo-lhes credibilidade e reconhecimento formal, o que pode atrair mais participantes e fortalecer a sua perenidade. Nessa perspectiva, a capacidade de cooperar é mais do que um simples instrumento para atingir fins econômicos; é, essencialmente, uma liberdade fundamental. A liberdade de associação, a capacidade de confiar nos outros, a segurança para celebrar contratos e a possibilidade de participar em ações coletivas constituem elementos basilares de uma vida plena e do exercício da cidadania. Inversamente, sociedades marcadas pela desconfiança sistêmica e pelo risco da cooperação privam seus membros de capacidades essenciais, cerceando sua agência e perpetuando ciclos de pobreza e exclusão social.

Ao criar e sustentar as instituições que tornam a cooperação uma estratégia racional e segura, o Estado atua diretamente como um catalisador para a expansão das liberdades humanas. Ele não apenas viabiliza projetos e corrige falhas de mercado, mas fomenta o capital social, ou seja, a teia de confiança e as normas de reciprocidade, que são as bases para uma sociedade civil vibrante e uma economia dinâmica. A articulação entre um Estado empreendedor, que catalisa a inovação, uma governança colaborativa, que assegura a participação plural, e um Estado de Direito, que garante a cooperação intersetorial, constitui o tripé essencial para a efetivação do direito ao desenvolvimento em sua concepção mais ampla e humana.

Conclusão

A efetivação do direito ao desenvolvimento, diante da complexidade dos desafios contemporâneos, torna insuficiente a atuação isolada do poder público na promoção do bem-estar coletivo. Assim, demanda uma atuação estatal que transcenda suas funções tradicionais, articulando de forma sinérgica as posturas de Estado empreendedor, articulador de uma governança colaborativa e promotor da cooperação intersetorial estratégica. A análise desenvolvida demonstrou que a capacidade de um Estado proativo em assumir riscos e direcionar a inovação é significativamente potencializada quando exercida por meio de arranjos

institucionais que reduzem os custos de transação e fomentam a confiança mútua entre os atores.

A contribuição central deste estudo reside em demonstrar que a adoção de arranjos institucionais cooperativos, nos quais diferentes atores sociais compartilham capacidades, recursos e responsabilidade na formulação e execução de políticas públicas, viabiliza a efetivação do direito ao desenvolvimento. A relevância dessa abordagem está em oferecer um caminho para que as políticas públicas se tornem mais robustas, legítimas e eficazes, fortalecendo as instituições democráticas e criando um ciclo virtuoso entre capacidade estatal e participação social, essencial para enfrentar os complexos desafios do século XXI.

Nesse contexto, evidenciou-se que o Estado empreendedor é o agente, a governança colaborativa é o modelo, a cooperação intersetorial é o meio e o desenvolvimento constitui o fim. A cooperação intersetorial constitui o meio pelo qual se viabiliza a atuação conjunta entre Estado, setor privado e sociedade, na busca de instalar uma dinâmica relacional baseada em compartilhamento de capacidades, recursos e objetivos. A governança colaborativa se apresenta como modelo capaz de organizar tais interações, fornecendo mecanismos decisórios, estruturas de coordenação e espaços participativos. E o Estado empreendedor figura como agente responsável por liderar, articular e induzir esse processo cooperativo, assumindo papel estratégico que vai além de regular para, também, orientar e estruturar iniciativas voltadas ao interesse coletivo. Assim, conclui-se que o desenvolvimento constitui o fim a ser alcançado por esses atores.

A construção de um futuro mais justo, inclusivo e sustentável, que assegure a todos o pleno direito ao desenvolvimento, exige o redesenho institucional da ação pública, de forma a integrar, simultaneamente, inovação e colaboração. O modelo aqui proposto, que une um Estado visionário a uma sociedade engajada e colaborativa, oferece um referencial teórico robusto para guiar esse esforço coletivo e transformar os desafios atuais em oportunidades de progresso.

A efetivação do direito ao desenvolvimento depende, portanto, não apenas de políticas públicas isoladas, mas de capacidade institucional de promover cooperação intersetorial, organizar a governança colaborativa e exercer um protagonismo estatal orientado a resultados sociais, econômicos e institucionais capazes de assegurar a efetivação de um desenvolvimento social duradouro.

Referências Bibliográficas

ALLCOTT, Hunt; ROGERS, Todd. The short-run and long-run effects of behavioral interventions: experimental evidence from energy conservation. *American Economic Review*, v. 104, n. 10, p. 3003-3037, 2014. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/opower-evaluating-impact-home-energy-reports-energy-conservation-united-states>. Acesso em: 02 maio 2026.

AUDRETSCH, David B.; FIEDLER, Antje. **Does the entrepreneurial state crowd out entrepreneurship?** *Small Business Economics*, v. 60, n. 2, p. 573-589, 2023. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11187-022-00604-x>. Acesso em: 18 abr. 2026.

ANJOS, E. B. R. dos. Pressupostos Conceituais do Estado empreendedor na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 289-322, maio 2016. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/231264042.pdf>. Acesso: 05 set. 2025.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 11 jun. 2025.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, out. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>. Acesso em: 11 jun. 2025.

AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. Tradução de Mirtes Frange de Oliveira. São Paulo: Leopardo, 2010.

BARBOZA, Estefania Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/Tmw8X7GPj4Htghzm54XrHvC/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 2 mai. 2026.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ucp/jpolec/v76y1968p169.html>. Acesso em: 02 mai. 2026.

CARVALHO, Rodrigo. A regra da maioria como agregação de preferências. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 571-598, set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/y8LVnPfNHDs5PjFKgbmKpDL/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 02 mai. 2026.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/MfQ6N6BdxJJcT8Dj5zXYW4x/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2025.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: Direitos Não Nascem em Árvores**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. Disponível

em: https://pages.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardin%201968.pdf. Acesso em: 02 mai. 2026.

HEAD, Brian W. Problem Definition and the Policy Process: Wicked Problems. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 24 maio 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.213>. Acesso em: 2 maio 2026.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos**. Tradução de Stella M. Mastrangelo. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

KARLSON, Nils; SANDSTRÖM, Christian; WENNBERG, Karl. **Bureaucrats or Markets in Innovation Policy?** a critique of the entrepreneurial state. The review of austrian economics, v. 34, n. 1, p. 81-95, 2021. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11138-020-00508-7>. Acesso em: 18 abr. 2026.

KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. **American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, jun. 1974. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/aea/aecrev/v64y1974i3p291-303.html>. Acesso em: 02 mai. 2026.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MOIZINHO, Luzélia Calegari Santos; MAGALHÃES, Eduardo Nunes de; BRAGA, Marcell Philipe Silva; ANDRADE, Fernanda Santos. Arranjos produtivos locais: a trajetória do conceito e o estado da arte. **Anais do Seminário de Pesquisa e Inovação Tecnológica - SEPIT**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.iftm.edu.br/index.php/sepit/article/view/281>. Acesso em: 02 maio 2026.

MEDEIROS, Paulo César; PIRES, Murilo. Governança da água e participação social: o caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 19, n. spe, p. 41-50, 2014. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/25890/22930/305336>. Acesso em: 19 jun. 2025.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Roberta M. C. Marques. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ROCHA, Daniela Cristina Comin. Estado e desenvolvimento: as políticas industriais brasileiras (2003-2014). **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 27, p. 1-21, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/13132>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TEIXEIRA, Luiz Felipe Drummond. **Nudges e intervenção estatal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.