

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

A (IN)EXISTÊNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INOVAÇÃO – ANÁLISE EM COMPARAÇÃO COM A NORMA SETORIAL DE PD&I INSTITUÍDA PELA ANP

THE (NON-)EXISTENCE OF AN INNOVATION PUBLIC POLICY: A COMPARATIVE ANALYSIS WITH THE SECTORAL R&D&I REGULATION ESTABLISHED BY THE ANP

Sarita de Oliveira Moura da Silva ¹

Resumo

O presente artigo examina 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, sustenta-se que, embora a Constituição atribua ao Estado o papel de articulador das ações de ciência, tecnologia e inovação, não se consolidou uma política pública nacional dotada de coordenação, integração federativa e orientação a resultados. Em contraposição a esse cenário, analisa-se a experiência da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) na instituição da obrigação de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), prevista contratualmente e regulamentada por norma setorial. O artigo demonstra que esse instrumento regulatório possui elevada capacidade de indução de comportamentos e mobilização de recursos, mas apresenta fragilidades decorrentes de um modelo de fiscalização excessivamente formalista, com baixa avaliação qualitativa dos resultados inovativos. A partir da análise comparada entre política pública e regulação setorial, argumenta-se que a efetivação da política pública de inovação não depende da substituição de um subsistema por outro, mas da construção de mecanismos de convergência institucional. Defende-se, assim, o aproveitamento dos espaços decisórios, informacionais e de governança da norma da ANP — especialmente no contexto de sua revisão — como elemento estruturante de uma política pública de inovação mais articulada, orientada a resultados e comprometida com a redução das desigualdades regionais.

yet been consolidated. In contrast, the article analyzes the experience of the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP) in establishing a mandatory investment obligation in research, development, and innovation (R&D&I), contractually imposed and regulated through sectoral norms. The analysis demonstrates that this regulatory instrument has a strong capacity to induce behavior and mobilize financial resources, while also revealing significant shortcomings stemming from an excessively formalistic oversight model, with limited qualitative assessment of innovative outcomes. Based on a comparative examination of public policy and sectoral regulation, the article contends that the effective implementation of innovation public policy does not require the replacement of one subsystem by another, but rather the construction of mechanisms for institutional convergence. Accordingly, it advocates the use of the decision-making, informational, and governance structures embedded in the ANP's regulatory framework – particularly in the context of the revision of ANP Resolution No. 918 – as a structuring element of a more coordinated, results-oriented innovation public policy committed to reducing regional inequalities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Innovation, Regulation, R&d&i, Regulatory agencies

Introdução

A centralidade da inovação no desenvolvimento econômico e social brasileiro vem sendo progressivamente reconhecida no plano normativo, especialmente a partir da Emenda Constitucional nº 85/2015, que atribuiu ao Estado o papel de articulador entre atores públicos e privados no campo da ciência, tecnologia e inovação. Esse movimento reforça a expectativa de construção de uma política pública de inovação estruturada, capaz de coordenar ações, mobilizar recursos e orientar comportamentos em direção a objetivos estratégicos nacionais.

Não obstante esse avanço constitucional e a existência de um arcabouço normativo relevante — que inclui a Lei de Inovação e a instituição formal de uma Política Nacional de Inovação — observa-se uma lacuna significativa entre a previsão normativa e a efetiva implementação de uma política pública articulada, coordenada e orientada a resultados. A ausência de integração entre níveis federativos, bem como a limitada operacionalização de estratégias e planos de ação, indicam a fragilidade do arranjo institucional vigente.

Em contraste com esse cenário, destacam-se experiências setoriais de indução à inovação, como a obrigação de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) prevista nos contratos regulados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Esse modelo, embora consolidado e capaz de mobilizar recursos expressivos, apresenta limitações decorrentes de seu enfoque predominantemente formal e de controle, com impactos restritos sobre a qualidade e os resultados da inovação gerada.

Diante desse quadro, o presente trabalho propõe analisar a (in)existência de uma política pública de inovação no Brasil, a partir da comparação entre o modelo constitucionalmente previsto e a experiência concreta da regulação setorial da ANP. Busca-se, assim, identificar as lacunas institucionais e as possibilidades de convergência entre política pública e regulação, com vistas à construção de um arranjo mais integrado, eficaz e orientado à promoção do desenvolvimento científico, tecnológico e inovador no país.

Para tanto, além da bibliografia relativa a políticas públicas, o marco teórico inclui textos sobre teoria econômica e regulação, que servem de base para essa análise que se propõe diagnóstico-propositiva.

1. Analisando a política pública de inovação

Política pública pode ser definida (BUCCI, 2023) como

(...) o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo

legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Dessa definição, conclui-se que as políticas públicas se caracterizam por serem ação racional, programada/planejada, coordenada/articulada, complexa, em escala ampla, participativa, multidimensional e multidisciplinar, devendo possuir contornos identificáveis e serem capazes de “orientar comportamentos de agentes públicos e privados no sentido das transformações desejadas” (BUCCI, 2023).

Uma política pública demanda, portanto, um processo de seleção, de identificação do resultado ou comportamento suficientemente relevante para que o Estado atue de forma direta sobre ele. Essa é a premissa de qualquer atuação estatal, independentemente da estrutura de Estado que seja analisada, tendo em vista que os recursos para a atuação estatal são finitos.

Tenho comigo que a intervenção estatal é plenamente prevista e admitida na Constituição. A opção de intervir ou não na ordem econômica e a escolha do mecanismo pelo qual se perfará esta intervenção estão, a meu ver, subordinadas à demonstração de que tal intervenção é necessária à consecução de um dado interesse público relevante e que a intensidade com que se manejará dita intervenção é adequada e suficiente para ensejar tal objetivo (proporcionalidade). (MARQUES NETO, 2015)

Em suma, é necessário priorizar para direcionar os recursos e, a partir dessa priorização, identificar quais medidas serão adotadas, quem irá executá-las, quem irá fiscalizá-las, por quanto tempo elas vigorarão e quais os resultados esperados.

A atuação do Estado pode, portanto, se dar de variadas formas, desde a intervenção direta na economia com a exploração direta (ou indireta) de determinada atividade econômica, até formas alternativas como o controle dos custos de transação, a previsão de sanções na hipótese de o agente econômico descumprir determinadas regras ou a modificação do sistema jurídico vigente (COASE, 1990).

Como exemplo dessa multiplicidade de formas, temos a variedade de abordagens adotada pelo Estado ao lidar com o incentivo à inovação. De fato, embora o assento constitucional para o tema tenha surgido em 2015, através da Emenda Constitucional 85 (EC 85), ele já vinha sendo tratado em movimentos anteriores. A própria Lei 10.973, conhecida como Lei de Inovação, foi publicada em 2004, assim como a Lei 8.666/1996 foi modificada ainda em 2010 para, dentre outros assuntos, prever margem de preferência para produtos brasileiros decorrentes de processos de inovação.

O movimento de 2015 foi fruto de uma convergência improvável de interesses para o

cenário político da época¹. Nesse cenário, foi criada uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados, com o objetivo de apreciar o Projeto de Lei 2.177/2011 (BRASIL, 2011), que propunha a criação do “Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação”. Além de apreciar o projeto de lei submetido, a Comissão Especial avaliou outras alterações necessárias para reformular o ambiente de inovação nacional, com ênfase para a relação entre Estado e agentes econômicos.

É nesse contexto de reforma constitucional em meio a uma “revolução” no campo político nacional (FIGUEIREDO, LIMONGE, 2007) que foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional que depois deu origem à EC 85, destacando-se do texto de sua apresentação o seguinte trecho:

O Brasil enfrenta um esgotamento das estratégias convencionais de estímulo ao desenvolvimento econômico e social. Em especial, críticas ao esforço de substituição de importações praticado até o final da década de 1980 e ao modelo que o sucedeu, de incentivo e financiamento à produção mediante o aporte de capital de fundos de pensão e de instituições financeiras públicas, apontam a persistente estagnação da produtividade constatada nos últimos anos em nosso setor produtivo.

Nesse contexto, é prioritária a retomada de ímpeto da pesquisa nacional e da criação de soluções tecnológicas adequadas a nossos desafios econômicos e sociais.

(...)

Tais modificações da Carta, criarão oportunidades de integrar instituições de pesquisa tecnológica e empresas inovadoras em um sistema nacional, alcançando as esferas federal, estadual e municipal, como forma de aliar os esforços de financiamento e de coordenação do desenvolvimento tecnológico e das atividades de extensão tecnológica.

Assim foi promulgada a EC 85 – em um ambiente político tenso, que, porém, convergiu para a necessidade de promover o desenvolvimento econômico e social a partir da inovação – tendo como objetivo “atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação”.

Dentre as modificações no texto constitucional, duas chamam a atenção e são relevantes para o presente estudo e para os caminhos que pretendemos traçar.

A primeira delas é a inclusão do novo §6º no art. 218, conferindo ao Estado o papel de articulador nas esferas público e privada das ações que visem o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

¹ Vale a leitura de FIGUEIREDO e LIMONGI (2007) sobre o chamado “presidencialismo de coalizão”.

(...)

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.

A segunda é o novo parágrafo único do art. 219, prevendo que o Estado deve atuar como vetor de estímulo à inovação nas empresas.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

Esses dois dispositivos têm em comum o reconhecimento da necessária articulação entre poder público e iniciativa privada nos temas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, e não decorrem de utopia do constituinte reformador: em verdade, buscam reforçar o que já constava do próprio art. 218 que, lido em conjunto com as finalidades do Estado Democrático de Direito brasileiro, direcionam a pesquisa científica e tecnológica e a inovação ao patamar de meios para promover o desenvolvimento nacional e reduzir desigualdades sociais e regionais.

Mais do que trazer o Estado como articulador, porém, esses dispositivos, inseridos no título constitucional que trata da ordem social, dão as mãos ao corpo constitucional que trata a ordem econômica ao prever para o Estado a elaboração de uma política pública² que, através da articulação com a iniciativa privada, promoverá a inovação.

Essa intercessão entre público e privado na execução de programas e políticas públicas não é em si uma novidade, sendo relativamente comum que políticas públicas, dado seu caráter distributivo, sejam elaboradas considerando incentivos estatais à atuação do agente privado em determinado sentido. No caso particular da EC 85, o Estado reconheceu que é tão necessário pensar a pesquisa no contexto de produção de conhecimento científico quanto em sua aplicação prática, voltada à criação de produtos, processos e serviços que tragam soluções para

² Cabe destacar que o art. 219-B prevê a criação, via lei federal, do Sistema Nacional de Política, Tecnologia e Inovação: Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades.

necessidades da sociedade³ (SILVA, 2026).

Em suma, o constituinte pacificou que o atingimento dos valores presentes no caput do art. 218 depende de articulação entre variados atores, tanto do setor público, quanto do privado e do foco multidisciplinar em pesquisa científica e tecnológica, com foco na “resolução dos problemas brasileiros” e no “desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (art. 218, § 2º), trazendo, portanto, uma evolução em relação ao entendimento até então em vigor, que dava ênfase apenas ao desenvolvimento científico e tecnológico⁴, sem mencionar a inovação.

O objetivo declarado da EC 85, bem como sua inclusão no título da ordem social, geram a expectativa de que, ato contínuo a sua publicação, o Estado capitanearia as articulações necessárias para dar-lhe efetividade, colocando em operação o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação mencionado no novo art. 219-B. Tal, porém, não foi o ocorrido: com efeito, além da aprovação e publicação da Lei 13.243, decorrente justamente do Projeto de Lei 2.711 cuja Comissão Especial apresentou a Proposta de Emenda à Constituição que resultou na EC 85, não houve qualquer desdobramento que permita se falar em articulação para a formulação de uma política pública de inovação efetiva, tampouco uma política pública de inovação efetivamente em vigor.

Ainda que o Decreto 10.534/2020 (BRASIL, 2020) tenha instituído a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, as finalidades ali previstas não foram efetivadas:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Inovação, no âmbito da administração pública federal, com a finalidade de:

I - orientar, coordenar e articular as estratégias, os programas e as ações de fomento à inovação no setor produtivo, para estimular o aumento da produtividade e da competitividade das empresas e demais instituições que gerem inovação no País, nos termos do disposto na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e

II - estabelecer mecanismos de cooperação entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para promover o alinhamento das iniciativas e das políticas federais de fomento à inovação com as iniciativas e as políticas formuladas e implementadas pelos outros entes federativos.

Essa ausência de integração é relevante porque as políticas públicas se caracterizam por serem ação racional, programada/planejada, coordenada/articulada, complexa, em escala

³ Interessante trazer para comparação que a China recentemente reconheceu a possibilidade de o título de doutor ser conferido a pesquisadores a partir exclusivamente da pesquisa aplicada para o resultado, ou seja, sem a necessidade de registro escrito na forma de tese. (Nature | Vol 650 | 12 February 2026)

⁴ Desde 1975 o atual Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia atua como órgão de assessoramento no âmbito do Executivo federal.

ampla, participativa, multidimensional e multidisciplinar (BUCCI, 2023). Para além da ausência de integração nos níveis federal, estadual, municipal (e distrital), mesmo no âmbito federal – considerando que o Decreto institui a política de inovação em tal esfera, dada a competência concorrente prevista no art. 219-B da Constituição – não se observa uma atuação com as características básicas para identificar a existência de uma política pública.

Com efeito, a Câmara de Inovação, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, publicou em 2021 a Resolução CI nº 01, aprovando a Estratégia Nacional de Inovação e os Planos de Ação para diversos eixos (BRASIL, 2021). Essa resolução contemplava, além de objetivos e ações concretos, atividades que deveriam ser executadas e orçamento sugerido, necessário para tanto.

Se uma das características da política pública é o planejamento, que pressupõe a definição de marcos intermediários e seu acompanhamento, a Resolução em questão é testemunha de que as ações, conquanto bem definidas e talvez bem-intencionadas⁵, não saíram do campo da intenção. E a mera declaração de intenções – quer seja na forma de texto constitucional, quer seja através de ato infraconstitucional – não é suficiente para configurar a existência de uma política pública (SILVA, 2026). Diante desse diagnóstico, não é possível afirmar que exista, verdadeiramente, uma Política Pública Nacional de Inovação.

2. Elaboração de norma setorial por agência reguladora: o caminho da ANP no investimento obrigatório em PD&I

A Lei Geral das Agências Reguladoras, publicada em 2019 no mesmo contexto da publicação da Lei da Liberdade Econômica⁶ e da reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁷, para além de tratar competências temáticas das agências reguladoras definindo como se dará a sobreposição entre os subsistemas, também previu limites para a elaboração de normas setoriais.

Adotando como premissa que a intervenção do Estado é exceção (visto que, na forma do art. 170 da Constituição, o Estado brasileiro se funda pelos princípios da livre iniciativa e do

⁵ Stigler já alertava que o agente público em geral e o agente político em particular não podem ser ditos desinteressados em relação às escolhas que fazem. Assim, ainda que a decisão diga respeito a matéria de interesse público, o agente decisor irá ponderar seus próprios interesses e sua sobrevivência, evitando que a decisão impacte negativamente seu bem-estar. Sobre esse assunto, ver também ROSE-ACKERMAN, Susan. *Análise Econômica Progressiva do Direito – e o Novo Direito Administrativo in Regulação Econômica e Democracia: O Debate Norte-Americano*. Paulo Todescan Lessa Mattos (coordenação), 2ª edição revista, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017 (Coleção Capitalismo & Democracia), páginas 231 a 265. (original de 1988)

⁶ Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019

⁷ Alterada em 2018 pela Lei 13.655/2018

trabalho⁸), ela deve ser não somente justificada, mas debatida também com aqueles que dela serão destinatários e por ela serão afetados.

Nesse contexto surge a Análise de Impacto Regulatório (AIR) que, prevista no art. 6º da Lei das Agências Reguladoras e regulamentada no Decreto 10.411/2020, tem por objetivo analisar os efeitos da norma que se pretende editar, alterar ou revogar, quando ela atingir interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços, conforme se observa no texto abaixo:

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. (Regulamento)

No mercado de óleo e gás, com altos custos de entrada que tornam a concentração em poucos agentes econômicos a ele intrínseca, o estímulo ao investimento em PD&I seria naturalmente controlado pela concorrência. O maior ou menor interesse para que um agente econômico já estabelecido realize tais investimentos está diretamente relacionado ao risco de um concorrente fazer o mesmo, em menor tempo, com maior sucesso e ampliando suas reservas ou tornando-as mais produtivas.

Importante considerar que cada dólar direcionado à pesquisa e à inovação – atividades que não têm garantia de retorno – é dólar não investido diretamente na atividade de exploração e produção. Há, portanto, uma ponderação permanente entre adotar tecnologias já conhecidas e bem-sucedidas – com custo igualmente conhecido – mantendo a estabilidade da produção e investir em novas tecnologias, desconhecidas e que podem ou não gerar os resultados esperados, permitindo a otimização da produção e a descoberta de novos campos.

Razoável imaginar que, dado o comando legal para que a ANP estimule “a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento” (BRASIL, 1997), a agência busque medidas para conferir efetividade a esse comando em um mercado que não será naturalmente estimulado a fazê-lo.

No caso da ANP, esse estímulo decorre não diretamente de lei (ao contrário do que ocorre com o setor elétrico regulado pela Aneel), mas de previsão nos contratos celebrados pela ANP à luz da Lei 9.478/1997, dos quais consta a obrigação de a empresa petrolífera signatária investir parte de seu lucro em pesquisa, desenvolvimento e inovação no setor de óleo e gás, na

⁸ Sobre esse assunto, ver MARQUES NETO, 2015.

forma da Resolução ANP 918/2023 (“RANP 918”)⁹.

O interesse público buscado pela ANP através desse modelo específico de intervenção na atuação dos agentes regulados termina tendo duplo viés: garantir a racionalização dos investimentos, permitindo que as invenções também possam ocorrer de forma incremental (em outras palavras, nem sempre será necessário inventar a roda), e contribuir para o protagonismo nacional na atividade inventiva relativa ao tema (consequência que também se relaciona com o monopólio da União sobre os recursos naturais, dentre os quais o petróleo e o gás natural). (SILVA, 2026)

Apesar de se tratar de norma consolidada e reconhecida pela indústria como capaz de incentivar o investimento em PD&I no setor, tendo mobilizado, apenas em 2024, R\$4,2 bilhões (BRASIL, 2024), recentemente o Tribunal de Contas da União, em auditoria realizada com o objetivo de verificar se os programas de investimento obrigatório em PD&I (dentre os quais aquele promovido pela RANP 918) contribuem para o avanço científico e tecnológico e para o fortalecimento da indústria nacional, identificou baixa efetividade.

No entendimento do TCU (BRASIL, 2025), o modelo adotado pela ANP foca excessivamente no controle formal e financeiro dos projetos, deixando de realizar uma avaliação qualitativa que inclua resultados obtidos e impactos tecnológicos. Essa fiscalização formalista, afastada do resultado, pode resultar em desestímulo a iniciativas de maior risco, que fujam ao ordinário e que, por esse motivo, possam ser objeto de questionamento pela ANP quando da fiscalização do cumprimento da obrigação.

A consequência direta é a redução na amplitude da inovação que poderia ser obtida a partir da cláusula, tendo em vista que os agentes econômicos irão buscar reduzir suas perdas e que, na forma da RANP 918, o valor tido como “não investido” por não ter atendido os critérios da agência precisará ou ser acrescido ao valor a investir no ano subsequente ou constituirão base de cálculo de multa, a depender do regime do contrato.

Assim, se por um lado a cláusula de PD&I propõe estimular a pesquisa e a inovação, por outro o caráter eminentemente formal da atuação da ANP na fiscalização de seu atendimento limita as possibilidades de sua utilização. Esse ponto de atenção foi, inclusive, um dos fundamentos da própria agência para propor a revisão da RANP 918 (BRASIL, 2025):

5. O objetivo central inicial desta revisão é implementar um novo modelo de regulação e fiscalização alinhados aos princípios e diretrizes do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, de modo a promover maior eficiência,

⁹ Nos contratos de concessão, a obrigação equivale a 1% da receita bruta de campos que pagam participação especial, nos contratos de partilha de produção, equivale a 1% da receita bruta e nos contratos de cessão onerosa equivale a 0,5% da receita bruta.

transparência e controle por resultados. O modelo pretendido deverá avaliar qualitativamente os projetos, organizar o portfólio de PD&I, identificar lacunas tecnológicas, alinhar os investimentos às políticas públicas setoriais e corrigir eventuais desvios durante a execução.

O contexto atual de revisão da RANP 918 (estimado para ser concluído até 2027) é o cenário ideal para que seja dado mais um passo em direção à uma política pública de inovação efetiva e que conjugue ao menos a esfera federal e os agentes econômicos afetados, bem como outros destinatários dessa política pública.

3. Política pública e norma setorial: convergência para o resultado

Um dos planos de ação temáticos previstos na Resolução CI 01/2021 diz respeito à integração entre política pública de inovação e investimento em PD&I com o objetivo de promover a inovação, conforme se observa abaixo:

Figura 1 – Plano de Ação Temático 7L31

Título	7L31 - Criar mecanismo específicos no âmbito do P&D regulado para promoção da inovação
Descrição	Atualização de manuais de P&D e de regulamentos que incentivem a inovação no âmbito do P&D regulado
Público Alvo	Empresas do Setores de Petróleo, Gás, Biocombustíveis e Energia, ICTs e empresa da cadeia produtiva desses setores
Projeto/Atividade	Atividade
Orçamento 2021/2022 (R\$)	Não se aplica
Fonte principal de recursos	Outra fonte pública
Órgão Responsável	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

Fonte: Anexo II da Resolução CI 01/2021

Essa ação em particular era classificada como prioritária e em andamento. Considerando que a norma setorial é elaborada no âmbito da agência reguladora – que se propõe independente e autônoma em relação ao Executivo, de forma a evitar sua “captura” pelo agente político¹⁰ –, supõe-se que esse acompanhamento demandaria atuação da CI nos fóruns próprios

¹⁰ Tradicionalmente, o termo captura é empregado para abordar a atuação da agência reguladora na defesa dos interesses do agente regulado, em detrimento do interesse público que justificou sua criação. Posner usualmente diferencia captura de escolha pública, entendendo que no caso de a agência reguladora ser direcionada pelo poder público há, em verdade, escolha pública. Ousamos discordar desse entendimento, tendo em vista que, nas palavras do próprio autor, a escolha pública deve estar presente antes, na formulação da política pública e, especificamente no caso das agências reguladoras, na identificação do interesse que se busca tutelar – em ambos os casos, o objetivo estará descrito em lei. Distorções – quer sejam praticadas pelo agente regulado, quer sejam originadas no poder público ao qual a agência está vinculada – devem ser tratadas como captura, não como escolha pública, por carecer de legitimidade. (Sobre a construção de Posner a respeito, ver IORIO, Márcio. Teoria jurídica da regulação: entre escolha pública e captura. RDP, Edição especial, 11-37, 2019.)

para tanto dentro do processo decisório das agências¹¹.

Tal conclusão deriva especialmente do fato de o tema, tal como apontado no próprio título da ação, já se encontrar regulado no âmbito das duas agências reguladoras em questão (ANP e Aneel).

Considerando que a norma setorial, assim como a política pública, deve ser periodicamente acompanhada visando sua reformulação ou eliminação, a depender dos resultados que estejam sendo atingidos, possível concluir que a ação acima é permanente, condicionada diretamente ao comando constitucional de articulação e coordenação fomentada pelo Estado no incentivo à inovação.

O investimento obrigatório em PD&I previsto na RANP 918 traz modelo de regulação multifuncional, em que a norma setorial aborda, simultaneamente, temas do setor regulado e outros temas de caráter transversal que, no caso, pertencem ao sistema de inovação. Aqui, importante comentar o conceito de “ordenamentos setoriais” e “pluralismo regulatório”, trazido por Santi Romano – dada a complexidade das relações estabelecidas na contemporaneidade e da especialização da própria estrutura estatal para lidar com tal complexidade, é de se supor que as normas igualmente sejam cada vez mais inseridas dentro de seus próprios microssistemas e, ao mesmo tempo, surjam zonas de sobreposição (ARAGÃO, 2003).

A compatibilidade dessas zonas de sobreposição – permitindo que o conteúdo de um determinado subsistema seja replicado para outro – depende de ambas adotarem “códigos” semelhantes.

A política pública é medida de intervenção estatal que visa a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. Enquanto produto da atuação estatal, a política pública perpassa os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo exteriorizada por lei em sentido estrito (tendo ou não fundamento de validade na Constituição), porém usualmente regulamentada por ato do poder Executivo, a quem compete a execução das medidas ali previstas e o detalhamento das demais etapas necessárias. Ao Judiciário compete a atuação quando demandado a solucionar conflito, quer pelo descumprimento da lei, quer pela extrapolação de seus limites, quer por outros motivos. Nesse contexto, o subsistema de política pública perpassa tanto o sistema jurídico quanto o sistema político, se apresentando de forma transversal.

Aqui, cabe rememorar a teoria dos sistemas luhmanniana (CAMPILONGO, 2022).

¹¹ Não abordaremos esse tema no presente artigo, mas ele merece atenção particular por dizer respeito à interação entre instituições e tomada de decisão pelos agentes públicos no direcionamento da intervenção estatal.

Segundo esse autor, cada sistema é único, possuindo regras próprias que, porém, se conectam a outros sistemas através de “engates estruturais de interdependência”. Esses engates são mais sofisticados do que o simples *input x output*, pois em cada sistema a mesma unidade (pessoa) cumpre papel particular e especializado que deve ser o adequado para o sistema.

Não há, portanto, vedação apriorística para que ato de agência reguladora se insira em política pública, desde que o engate estrutural compartilhe o mesmo código de unidade. Nesse sentido, importante que sejam reconhecidas as limitações de cada sistema em particular. O sistema jurídico, no qual se inserem as leis em sentido estrito, é dotado de soberania (ARAGÃO, 2003), enquanto o sistema setorial ao qual pertencem as normas emitidas pelas agências reguladoras, embora possua autonomia, permite que tais normas sejam abandonadas quando não mais funcionem.

Ainda que a LINDB preveja regras mínimas a respeito do exercício da discricionariedade pelo administrador – que se aplicam, portanto, à eventual decisão de agência reguladora em revogar norma interna – inegável que esse rito é substancialmente mais simples, menos ritualístico e com menos forças contrapostas do que aquele referente à revogação de lei em sentido estrito. Particularmente no caso da política pública de inovação, com assento constitucional (ainda não efetivada), ainda mais complexa a modificação posterior.

Esses limites devem ser considerados de forma a garantir que a sobreposição entre a norma setorial e a política pública ocorra em campo de atuação discricionária do administrador formulador da política pública.

Nesse sentido, não há que se falar em a regulação assumir o papel de implementar política pública. Em verdade, estamos diante de subsistemas distintos que, apesar disso, interagem e se influenciam reciprocamente em alguns pontos de contato.

No campo da política pública de inovação, temos de um lado uma política pública com previsão constitucional que até o momento não foi operacionalizada¹² e, de outro, uma norma setorial, elaborada pela ANP, que cuida de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação, com o objetivo declarado de “promover o desenvolvimento científico e tecnológico do setor visando o desenvolvimento da indústria nacional, a busca de soluções tecnológicas e a ampliação do conteúdo local de bens e serviços”¹³.

A zona de sobreposição entre a política pública e a norma setorial é justamente a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação, conquanto no caso da ANP

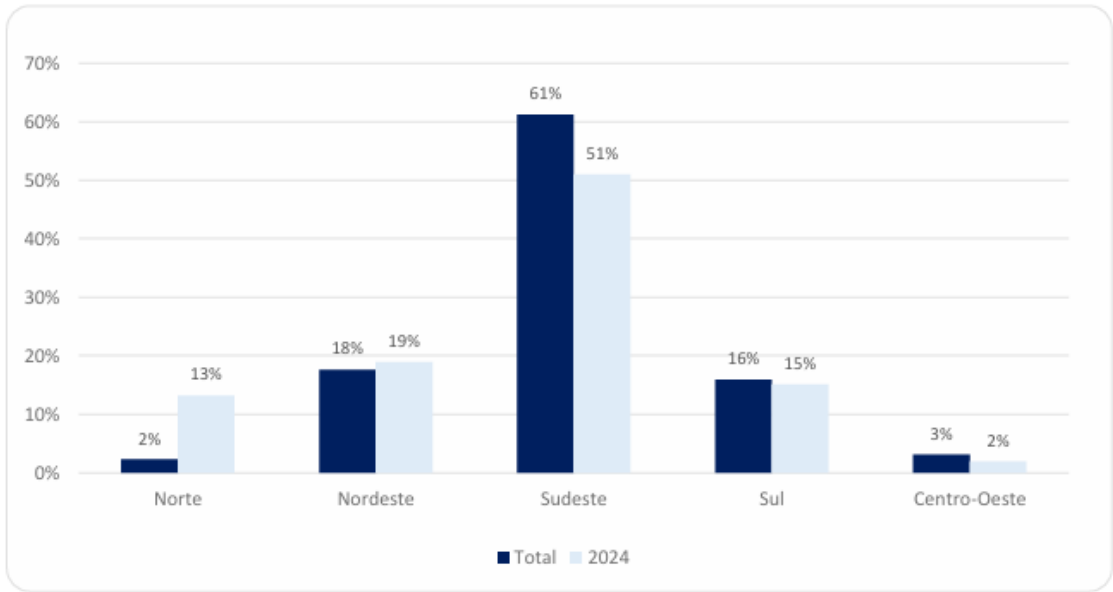
¹² Uma das comissões temáticas do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia tem por objetivo a “Recuperação, Expansão e Consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – SNCTI”. Sua última reunião registrada no portal ocorreu em janeiro/2025.

¹³ Conforme consta do art. 1º da RANP 918.

haja a limitação ao setor regulado, objetivo legitimamente identificado no endereçamento da norma constitucional e das demais normas que compõem o marco legal de ciência, tecnologia e inovação, e no papel da ANP na formulação de suas normas.

Ilustrando essa convergência, veja-se que o Relatório anual de tecnologia e meio ambiente elaborado pela ANP e referente ao ano de 2024 já apresenta – comparativamente com o ano anterior, onde tal referência não havia sido incluída – o acompanhamento na evolução do número de unidades credenciadas junto à agência para fazer pesquisa, separadas por região geográfica:

Figura 2 – Evolução do número de unidades de pesquisa credenciadas por região geográfica



Fonte: Relatório anual de tecnologia e meio ambiente – STM-ANP – 2024¹⁴

Essa medida demonstra uma crescente preocupação da ANP com o potencial da RANP 918, que materializa a obrigação de investimento em PD&I, na consecução dos objetivos de redução de desigualdades sociais e regionais.

Feitas essas considerações, possível mapear alguns problemas relativos à política pública de inovação no contexto da RANP 918, a partir do preenchimento do Quadro de Problemas de Políticas Públicas (RUIZ, BUCCI, 2019):

Quadro 1 – Quadro de Problemas da Política Pública de Inovação no contexto da RANP 918

¹⁴ Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/tecnologia-meio-ambiente/pesquisa-desenvolvimento-inovacao/arquivos-relatorio-anual-de-tecnologia-e-meio-ambiente/relatorio-anual-2024.pdf>

Situação-problema	Ausência de articulação/coordenação dos atores para efetivação do comando constitucional relativo à inovação
Diagnóstico	Em que pese a previsão do texto constitucional, não existem espaços efetivos de articulação e coordenação dos diversos atores (nas esferas públicas e privadas) e níveis para a formulação de uma política nacional de inovação.
Solução hipotética	Aproveitamentos de espaços de formulação, fiscalização e acompanhamento da RANP 918, tanto para coletar informações sobre pontos que demandam atuação estatal (e que poderiam ser o foco da política pública) quanto para promover debates
Contexto normativo	Emenda Constitucional 85 – marco constitucional de CT&I Lei de Inovação Lei Geral das Agências Reguladoras RANP 918
Processo decisório	Revisão e atualização da RANP 918
Etapa atual do processo decisório	Preparação para audiências públicas no processo de análise de impacto regulatório, após a realização de consulta pública
Arena institucional	Realização de análise de impacto regulatório no contexto da revisão da RANP 918
Protagonistas	MCTI – responsável pela política pública de inovação ANP – responsável pela RANP 918
Antagonistas	Agentes econômicos afetados por eventuais alterações na RANP que ampliem seus custos ou que direcionem investimentos a determinadas áreas ou temas Executivo local (estados e municípios) poderia questionar perda de protagonismo ou direcionamento de investimentos das empresas petrolíferas para outros locais Legislativo pode igualmente questionar, a depender da solução e do contorno dado pela ANP para a norma revisada (questionamento de extrapolação do poder regulamentar)
Decisores	ANP – trata-se de norma setorial, que independe de lei em sentido estrito por já estar na esfera de competência da ANP
Recursos de barganha	Aumento na integração e aprimoramento no processo de fiscalização realizado pela ANP

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ruiz e Bucci (2019)

O quadro acima traz, a partir de nossa observação, alguns aspectos a serem considerados na proposta de efetivação da política pública de inovação adotando, como um de seus elementos, a obrigação de investimento em PD&I trazida pela ANP. Por óbvio, essa proposta é inicial, sendo necessário avaliar as forças em atuação e, especialmente, o potencial de interação entre as diversas esferas de poder para além do âmbito federal.

O mercado de óleo e gás está presente, direta ou indiretamente, na maior parte do território nacional, e ainda que as pesquisas das empresas petrolíferas tendam a se concentrar nos locais de suas atividades, o aproveitamento da vocação natural das instituições de ciência e tecnologia (com destaque para as universidades) tende a permitir um aumento na

regionalização, como tem sido observado pela ANP.

Ainda é importante avaliar, por exemplo, como ampliar essa regionalização – o início das atividades na chamada Margem Equatorial, na foz do rio Amazonas, associado ao aumento substancial em unidades credenciadas na região, como demonstrou a Figura 2 acima, ilustra que a movimentação das empresas ainda é dependente de sua atuação. Isso, porém, não é necessariamente algo ruim ou desalinhado em relação à política pública ou à norma setorial. Ao contrário: buscar uma atuação mais integrada e sustentável, com a participação da comunidade local diretamente afetada – o que inclui seus pólos de produção de saberes – é medida imprescindível para atingir o objetivo de ampliação e popularização da pesquisa e da inovação e de redução das desigualdades.

Entendemos que observadas as particularidades de cada sistema, aproveitar os dados (inclusive históricos) obtidos pela ANP após pouco mais de 20 anos de fiscalização do cumprimento das obrigações de PD&I pelas empresas petrolíferas contribuirá para a formulação de uma política pública que já saia à frente também das lacunas e falhas observadas pelo TCU em sua auditoria dessa mesma norma setorial.

Considerações finais

A análise empreendida ao longo deste trabalho permite concluir que, embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha avançado ao reconhecer a centralidade da inovação para o desenvolvimento econômico e social, especialmente após a EC 85, não se consolidou, até o momento, uma política pública de inovação que reúna os elementos mínimos de coordenação, articulação e orientação a resultados.

Em contraste, a experiência da ANP, por meio da obrigação de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação, revela a capacidade de mobilização de recursos e indução de comportamentos por meio de instrumentos regulatórios setoriais. Entretanto, os limites identificados – especialmente o foco excessivo em controles formais e financeiros, em detrimento da avaliação qualitativa dos resultados – indicam que, isoladamente, a norma setorial não é suficiente para promover os objetivos mais amplos de uma política pública de inovação. Nem deveria ser esse o objetivo.

Nesse contexto, sustenta-se que a superação das fragilidades diagnosticadas depende não da substituição, mas da articulação entre os subsistemas de política pública e regulação setorial, reconhecendo suas diferenças estruturais e suas possibilidades de interação. A obrigação de investimento em PD&I prevista na regulação da ANP oferece um ponto de partida concreto para essa convergência, ao representar uma zona de sobreposição entre o sistema de

inovação e o sistema regulatório do setor de óleo e gás.

A partir dessa constatação, o artigo aponta algumas direções para o aprimoramento da política pública de inovação no Brasil, a seguir sintetizadas com base no quadro analítico elaborado:

- a) Aproveitamento da infraestrutura institucional da ANP: utilizar os espaços já existentes de formulação, fiscalização e acompanhamento da RANP 918, especialmente no contexto de sua revisão e da realização de análise de impacto regulatório, como arenas para coleta de informações, identificação de lacunas e promoção de debates entre atores públicos e privados.
- b) Integração entre política pública e regulação setorial: promover maior alinhamento entre as diretrizes da política nacional de inovação e os investimentos obrigatórios em PD&I, permitindo que esses recursos sejam direcionados a prioridades estratégicas definidas em nível nacional, sem prejuízo da autonomia regulatória da agência e da competência concorrente de estados e municípios.
- c) Mudança de paradigma na fiscalização e avaliação: evoluir de um modelo centrado no controle formal para uma abordagem orientada a resultados, com avaliação qualitativa dos projetos de PD&I e correção de desvios ao longo da execução, conforme sinalizado no processo de revisão da RANP 918.
- d) Utilização de dados regulatórios como insumo de política pública: sistematizar e incorporar, na formulação da política pública de inovação, os dados acumulados ao longo de mais de duas décadas de execução e fiscalização da cláusula de PD&I, visando aprender com as experiências e, também, com os erros já enfrentados.
- e) Ampliação da articulação federativa e regionalização: estimular a conexão entre investimentos em PD&I e as vocações regionais, incluindo universidades e instituições locais de ciência e tecnologia, contribuindo para a redução de desigualdades prevista no texto constitucional.

Em síntese, a efetivação de uma política pública de inovação no Brasil exige a construção de mecanismos institucionais capazes de integrar instrumentos já existentes, como a regulação setorial da ANP, a uma estratégia coordenada e multiescalar. Nesse processo, a RANP 918 (ou norma que a substitua) pode deixar de ser um instrumento isolado e passar a atuar como elemento estruturante de uma política pública mais ampla, desde que inserida em um arranjo institucional orientado por objetivos claros, governança articulada e avaliação contínua de resultados.

Com isso, serão aprimorados não só o sistema próprio da política pública de inovação, que poderá dela se valer como passo intermediário na coleta de dados, quanto o subsistema

regulatório, que verá ampliada a capacidade de inovação no setor a partir da atuação integrada.

Referências bibliográficas

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRASIL. Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Nota Técnica nº 1/2025/STM-FISC/STM/ANP-RJ. Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/tecnologia-meio-ambiente/pesquisa-desenvolvimento-inovacao/investimentos-em-pd-i/pesquisa-sobre-a-revisao-da-resolucao-anp-no-918-2023-1/sei-5124023-nota-tecnica-1.pdf>. Acesso em 27abr2026.

_____, _____. Relatório anual de tecnologia e meio ambiente – STM-ANP – 2024. Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/tecnologia-meio-ambiente/pesquisa-desenvolvimento-inovacao/arquivos-relatorio-anual-de-tecnologia-e-meio-ambiente/relatorio-anual-2024.pdf> Acesso em 15mai2026.

_____, _____. Resolução nº 918, de 10 de março de 2023. Regulamenta o cumprimento da obrigação de investimentos decorrente da cláusula de pesquisa, desenvolvimento e inovação dos contratos para exploração e produção de petróleo e gás natural. Disponível em <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-918-2023-regulamenta-o-cumprimento-da-obrigacao-de-investimentos-decorrente-da-clausula-de-pesquisa-desenvolvimento-e-inovacao-dos-contratos-para-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural-2023-06-21-versao-consolidada?origin=instituicao>. Acesso em 20abr2026.

_____, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.177, de 31 de agosto de 2011. Institui o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=518068>. Acesso em 17mai2026.

_____. Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020. Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10534.htm Acesso em 20abr2026.

_____, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Câmara de Inovação. Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021. Aprova a Estratégia Nacional de Inovação e os Planos de Ação para os Eixos de Fomento, Base Tecnológica, Cultura de Inovação, Mercado para Produtos e Serviços Inovadores e Sistemas Educacionais. Disponível em <https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-ci-n-1-de-23-de-julho-de-2021-334125807>.

_____. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm

_____, Tribunal de Contas da União – TCU. 2025. Relatório de auditoria operacional nos programas de PD&I dos setores de petróleo, gás natural e mineração (SEI 4838695).

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. Revista Campo de Públicas, vol. 2, 2023

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Política, Sistema Jurídico e Decisão Judicial, São Paulo, Max Limonad, 2002.

COASE, Ronald H. The Firm, The Market and The Law, University of Chicago Press, 1990.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 8, n.32, out/dez 2010. Disponível em <https://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70679>.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Análise Econômica Progressiva do Direito – e o Novo Direito Administrativo in Regulação Econômica e Democracia: O Debate Norte-Americano. Paulo Todescan Lessa Mattos (coordenação), 2ª edição revista, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017 (Coleção Capitalismo & Democracia), páginas 231 a 265.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019

SILVA, Sarita de Oliveira Moura da. A obrigação de investimento em PD&I como instrumento de política pública de inovação – potencial e fragilidades. *Mimeo*. 2026.