

Teoria da regulação administrativa sustentável*

Theory of sustainable administrative regulation

Juarez Freitas**

RESUMO

O desempenho sustentável da função regulatória é imperativo. As recentes crises econômico-financeiras e ambientais só têm mostrado a importância de encontrar a medida certa de intervenção estatal na arena do mercado para induzir o desenvolvimento sustentável. Neste artigo, apresentam-se as condições para uma teoria da regulação compatível com o princípio da sustentabilidade, especialmente para superar as falhas de mercado e de governo.

* Artigo recebido em 6 de setembro de 2015 e aprovado em 22 de outubro de 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58739>

** Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: juarezfreitas@uol.com.br.

Professor titular do Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS, professor associado de direito administrativo da UFRGS, presidente do Instituto Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público, pós-doutorado na Universidade Estatal de Milão, *visiting scholar* nas Universidades de Columbia e Oxford, membro do Conselho Nato do IBDA, autor de várias obras, entre as quais *Direito fundamental à boa administração pública* (São Paulo: Malheiros) e *Sustentabilidade: direito ao futuro* (Belo Horizonte: Fórum; Medalha Pontes de Miranda, da Academia Brasileira de Letras Jurídicas).

PALAVRAS-CHAVE

Teoria da regulação — sustentabilidade — falhas — impasses

ABSTRACT

The sustainable performance of the regulatory function is imperative. The recent economic-financial and environmental crises have only shown the importance of finding the right measure of state intervention in the market arena to induce sustainable development. In this article, the conditions are presented for a theory of regulation compatible with the principle of sustainability, especially to overcome market failures and government failures.

KEYWORDS

Theory of regulation — sustainability — failures — biases

1. Introdução

A regulação administrativa sustentável será aqui entendida como a *intervenção indireta do Estado-administração, que visa a implementar, com autonomia, políticas constitucionalizadas (prioridades cogentes), via correção de falhas de mercado e de governo, em caráter promocional ou repressivo, de ordem a melhor tutelar a eficácia dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.*

Cumprе realçar, desde logo, que o conceito proposto versa especificamente sobre a regulação administrativa. Não exclui a regulação judicial e a legislativa, ambas essenciais, contudo só trata de maneira oblíqua dessas manifestações do Estado constitucional.

Ainda para fixar os acordos semânticos, mister sublinhar que a regulação administrativa sustentável será uma *intervenção sistêmica e proporcional do Estado-administração* (não intrusivamente autoritária, nem omissiva), preordenada à **prosperidade** duradoura e ao favorecimento de escolhas salutares. Mais: embora dotada de coercibilidade, cabe-lhe *preferencialmente orientar, induzir e empregar sanções positivas* ou promocionais, no desiderato de suscitar, sem maiores resistências, as transformações necessárias à economia de baixo carbono. Tudo sem prejuízo de, com intensidade modulável, intervir para *assegurar valores existenciais basilares*, banindo, por exemplo, a deletéria gordura “trans” nos alimentos e a emissão cancerígena de poluentes do ar.

Nesse quadro, entre as mais eminentes motivações regulatórias, figura o *enfrentamento de falhas alocativas e distributivas* (tais como as externalidades negativas, o abuso do poder dominante, as assimetrias de informação, as dificuldades de lidar cooperativamente com os “commons”, a competição predatória e a visão consumista e refratária ao longo prazo). Entretanto, remanescem motivações de outra índole, as quais não são propriamente econômicas. Na categoria, figuram as *motivações sociais* que cuidam de incrementar a equidade inclusiva (exemplo: a tarifa social de energia) e as *motivações ecológicas ou ambientais* (exemplos: a gestão integrada de recursos hídricos, a ordenação de padrões energeticamente eficientes de construção e a proteção do valor intrínseco dos seres dotados de consciência).

Bem observada, a teleologia regulatória sustentável encontra-se, em sentido forte, endereçada a *propósitos que transcendem a esfera econômica (sem negá-la)*. Em outras palavras, destaca-se o mandamento constitucional (derivado dos arts. 174, 170, VI e 225, da Constituição) de converter a regulação numa atividade conducente ao *desenvolvimento integrado, material e imaterial, inconfundível com o acrítico crescimento econômico*, a qualquer preço. Ao abraçar essa perspectiva, a função regulatória experimenta, com os pertinentes instrumentos discricionários e vinculados, uma performance compatível com a ordem constitucional de conciliação exitosa entre os objetivos econômicos, sociais, éticos, jurídico-políticos e ambientais.

De fato, o atual somatório de crises só tem feito crescer a importância de encontrar a *medida certa de intervenção na arena do mercado*, em vez de seguir os ditames erráticos de supostos interesses públicos, que mal dissimulam ilícitos projetos patrocinados por grupos particularistas de interesses.

Em suma, a teoria da regulação administrativa sustentável descreve e prescreve o *emprego diligente de técnicas flexíveis e prestimosas ao desenvolvimento multidimensional e intergeracional*, sobremodo à vista da constatação de que o mercado, deixado solto, tende a entrar em colapso e a provocar danos irreparáveis ou de difícil reparação às gerações presentes e futuras.

Com esse espírito, incumbe enfrentar impasses teóricos, bem como ponderar sobre os modos de erguer uma regulação informada cientificamente, no intuito de coibir as falhas de mercado e de governo, que provocam famigeradas bolhas especulativas, nauseantes corrupções, abalos sísmicos na confiança institucional e, não raro, tragédias sociais e ambientais. Eis o tema medular do presente artigo.

2. Regulação administrativa sustentável *versus* falhas de mercado e de governo

A regulação administrativa, orientada para a promoção do desenvolvimento sustentável, *destina-se precipuamente à correção intertemporal de patologias nada republicanas*.¹ Para bem cumprir essa tarefa, a teoria da regulação sustentável sugere evitar os modelos excessivamente céticos² e interditar, se possível no nascedouro, as falhas de mercado e de governo, que sabotam a agenda constitucional da sustentabilidade.

Sem dúvida, o Estado-administração resulta instado a *coadunar desenvolvimento e sustentabilidade*, em vez de se tornar aparato de barreiras burocratizantes e de acumpliciadas omissões procrastinatórias.³ Como se afigura incontendível, uma regulação acanhada só reforça mazelas gravíssimas, seja ao tolher a implementação de prioridades mandatórias,⁴ seja ao permitir a indiferença crônica em relação aos indicadores de longo alcance.

Em outro modo de dizer, insofismável que *a regulação deficitária e míope engendra desoladores e perversos resultados sistêmicos*.⁵ A partir desse diagnóstico inicial, força assumir que, bem compreendido, *o desenvolvimento sustentável requer uma intervenção administrativa incisiva e coesa para garantir, às presentes e futuras gerações, o direito ao futuro*.^{6 7} Sob o influxo desse pensamento, mostra-se factível, de um lado, corrigir a falsa neutralidade do *status quo*⁸ e, de outro,

¹ Vide LESSIG, Lawrence. *Republic, lost*. Nova York: Hachette Book Group, 2011.

² Vide STIGLER, George. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, p. 3, 1971, que parece ter exagerado o temor de captura: "The state — the machinery and power of state — is a potential resource or threat to every industry and society. (...) A central thesis of this paper is that, as a rule, regulation is acquired by the industry and designed and operated primarily for its benefit". Inegável que tal teoria denunciou algo grave, todavia conduziu à desregulação generalizada, com devastadores efeitos.

³ Vide FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 17.

⁴ Vide PRICHETT, Lan; WOOLCOCK, Michael; ANDREWS, Matt. Looking like a state: techniques of persistent failure in state capability for implementation. *Journal of Development Studies*, v. 49, n. 1, p. 1-18, jan. 2013.

⁵ É certo, por exemplo, que Allan Greenspan errou ao disseminar a crença na suposta resiliência infalível dos mercados. Vide, a propósito, GREENSPAN, Allan. *Age of turbulence*. Nova York: Penguin Group, 2007.

⁶ Vide FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

⁷ Vide SALZMAN, James; THOMPSON JR., Barton H. *Environmental law and policy*. 3. ed. Nova York: Foundation Press, 2010. p. 21.

⁸ Vide, para uma crítica à neutralidade do *status quo*, SUNSTEIN, Cass. *The partial constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

deixar de incorrer nas crenças ingênuas de autocontenção do mercado⁹ ou em falácias nada inocentes.¹⁰ Como observa Amartya Sen, a crença de que a economia de mercado corrige a si mesma foi e é responsável por ignorar ou tolerar práticas verdadeiramente inadmissíveis.¹¹

Assim, a regulação administrativa, constitucionalmente orientada pelo princípio da sustentabilidade, tem de *comprovar, de modo explícito e congruente, os benefícios líquidos* (não apenas para uns poucos, como almeja a plutocracia),¹² em todas as intervenções. Significa que a análise de custo-eficácia¹³ somente autoriza aquela interferência que apresentar custos inferiores aos ganhos diretos e colaterais,¹⁴ salvo se se tratar de bens intangíveis, cuja preservação se impuser à revelia do preço, eis que de impossível quantificação¹⁵ (exemplo: a tutela de bens relacionados à dignidade ou à “justiça ecológica”¹⁶). Deveras, *não se podem desprezar os fins não monetizáveis*¹⁷ e todo cuidado será pouco para não perder de vista que *valores constitucionais, em última instância, resistem à precificação* e não se traduzem inteiramente em pecúnia.¹⁸

⁹ Vide SHILLER, Robert. *Irrational exuberance*. 2. ed. Nova York: Broadway Books, 2009.

¹⁰ Vide GALBRAITH, John Keneth. *A economia das fraudes inocentes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, com destaque para o que considerava a “mais prestigiosa forma de fraude, nossa mais elegante fuga da realidade” (p. 62).

¹¹ Vide SEN, Amartya. Capitalism beyond the crisis. *The New York Review of Books*, v. 56, n. 5, 2009: “The implicit faith in the ability of the market economy to correct itself, which is largely responsible for the removal of established regulations in the United States, tended to ignore the activities of prodigals and projectors in a way that would have shocked Adam Smith. (...)”. Vide, ainda, SEN, Amartya. *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 2009, especialmente p. 225-320.

¹² Vide, sobre a ameaça ao bem-estar que advém da plutocracia, DEATON, Angus. *The great escape: health, wealth, and the origins of inequality*. Princeton: Princeton University Press, 2013. p. 14.

¹³ Vide sobre análise de custo-benefício, no sistema regulatório norte-americano, a Ordem Executiva 13.563, de 2011 (“Improving Regulation and Regulatory Review”). Entre os princípios gerais, consta: “Our regulatory system must protect public health, welfare, safety, and our environment while promoting economic growth, innovation, competitiveness, and job creation”. Estimula participação pública, integração e inovação, abordagens flexíveis e científicas, bem como análises retrospectivas das regras.

¹⁴ Vide o documento do Banco Mundial, *Mind, society, and behavior*, World Development Report, Washington: World Bank Group, 2015, no qual são arrolados casos de intervenções “highly cost-effective” (p. 13). A propósito, critica a ficção do “economic man” (p. 25).

¹⁵ Vide SUNSTEIN, Cass. O mundo real da análise de custo-benefício: 36 questões (e quase tantas respostas quanto). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 13-47, maio/ago. 2014.

¹⁶ Vide BOSSELMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade*. São Paulo: RT, 2015. p. 131.

¹⁷ Vide, em argumentação imperfeita sobre a aplicação de custo-benefício para o salvamento de vidas, GRAHAM, John. Saving lives through administrative law and economics. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 157, p. 395-540, 2008.

¹⁸ Vide SANDEL, Michael. *What money can't buy*. Moral limits of markets. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2012.

No entanto, na maioria das vezes, os ganhos regulatórios podem ser perfeitamente mensurados (exemplo: medidas que proporcionam maior eficiência energética ostentam, em regra, resultados aferíveis com relativa precisão). Logo, conquanto realmente se observem limites para a abordagem tradicional do custo-benefício (emblemático o recente equívoco de apreciação cometido pela maioria da Suprema Corte norte-americana),¹⁹ é perfeitamente defensável estipular o custo-eficácia das políticas públicas, sem sucumbir aos programas lineares²⁰ e aos maniqueísmos resultantes do confronto polarizado entre as Escolas de Chicago e de Harvard.²¹

Essencial, nessa linha, *fixar aquilo que funciona e o que não funciona*, em áreas vitais,²² afastado o *erro crasso de maximizar o apelo exclusivo à eficiência econômica*. A par disso, uma regulação sustentável tem que estar aberta ao *exame atento dos vieses cognitivos (biases)*.²³ Naturalmente, a tendência de decidir sob o influxo de automatismos não pode ser subestimada, pois conspira contra a decisão intertemporalmente justificável.

Vale dizer, o viés da confirmação, o viés da preferência pelo presente e o viés do *status quo*, só para citar alguns dos automatismos, são desvios recorrentes a serem vigiados com presteza. Quer dizer, a regulação administrativa tem de ser *monitorada sintética*²⁴ e *retrospectivamente, consoante métricas (qualitativas e quantitativas) de aferição dos impactos sociais, econômicos e ambientais, justo para evitar as ilusões e as fraudes patrocinadas por desvios cognitivos e não cognitivos*. Experiências animadoras não faltam.²⁵ Outras precisam ser introduzidas com

¹⁹ Vide caso *Michigan v. Environmental Protection Agency*, julgamento por maioria de 5 a 4, em 29 de junho de 2015.

²⁰ Vide, sobre o pensamento estratégico na tomada da decisão pública, MULGAN, Geoff. *The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good*. Oxford: Oxford University Press, 2009. Em vez de programas lineares, o governo precisa prestar atenção a *purposes, environments, directions, actions e learning* (p. 4).

²¹ Vide, para ultrapassar a contraposição rígida entre as Escolas de Harvard e Chicago sobre regulação, RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. A regulação da concorrência. In: GUERRA, Sérgio (Org.). *Regulação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. p. 178: “Na prática, hoje, a política de defesa da concorrência utiliza elementos de ambas as escolas, com as contribuições do movimento pós-Chicago (...)”.

²² Vide a iniciativa britânica “The what works network”, que coleta evidências para aperfeiçoar políticas em esferas vitais (como saúde, educação, redução de criminalidade, *early intervention*, crescimento econômico local e qualidade de vida para os mais velhos).

²³ Vide ALEMANNI, Alberto; SIBONY, Anne-Lise (Ed.). *Nudging and the law. What can EU law learn from behavioral sciences?* Hart Publishing, 2015.

²⁴ Vide, como uma das propostas de método sintético, ABADIE, Alberto; DIAMOND, Alexis; HAINMUELLER, Jens. Comparative politics and the synthetic control method. *American Journal of Political Science*, v. 59, n. 2, p. 495-510, abr. 2015.

²⁵ Vide, por exemplo, no sistema brasileiro, Avaliação de Impacto Regulatório, desde 2007, realizada na Agência Reguladora de Vigilância Sanitária, ferramenta que permite antecipar consequências e ponderar os riscos na tomada de decisão administrativa.

premência, tais como a *avaliação ambiental estratégica* e a *impositiva análise do ciclo de vida dos bens e serviços*.

De fato, impõe-se fortalecer o *escrutínio baseado em evidências*, com a verificação do atendimento de variáveis interconectadas, ao longo do tempo. Além disso, urge rever condutas, metodologias e procedimentos, no sentido de incrementar os sistemas de inovação e as tecnologias promissoras (por exemplo, para induzir a transição rumo às energias renováveis, com a correlata transformação axiológica).²⁶

Com esses elementos-chave em mente, articula-se, com todos os predicados, uma *teoria regulatória consistente e congruente, menos enviesada e mais predisposta à tutela efetiva de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras*. Em outras palavras, a teoria da regulação tem de estabelecer, com a máxima imparcialidade possível, os comportamentos pretendidos dos agentes de mercado e de governo, a serem alcançados por meio de padrões comportamentais transparentes e democráticos, de molde a *reorientar a produção e o consumo de bens e serviços*.

Dessa maneira, na seara regulatória,^{27 28} força aprender a intervir, conformando (restringindo, induzindo e modulando) as relações de propriedade e de liberdade (sem violar o núcleo desses direitos) e as próprias relações de administração, mediante *interferências endereçadas à equidade intergeracional*,²⁹ *à consolidação de instituições inclusivas*,³⁰ *à governança interfederativa*³¹ e ao *dinâmico equilíbrio ecológico*.

Com esse desiderato, *uma teoria da regulação sustentável não pode ser apenas reativa*. Tem de assumir feição pronunciadamente *emancipatória* (de modo mais

²⁶ Vide, apesar de reducionismo algo simplificador sobre as relações entre moral e energia, MORRIS, Ian. *Foragers, farmers, and fossil fuels*. Editado por Stephen Macedo. Princeton: Princeton University Press, 2015.

²⁷ Vide, para cotejo, MAJONE, Giandomenico; LA SPINA, Antonio. *Lo stato regolatore*. Bolonha: Il Mulino, 2000.

²⁸ Reitere-se: entendida a regulação como inerência do “poder de polícia administrativa”, em sentido ampliado. Vide, nessa linha, JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 675.

²⁹ Vide LARKIN, Amy. *Environmental debt*. The hidden costs of a changing global economy. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013. Na obra, o autor critica as métricas de medir performance do século XX. Eis as métricas que propõe: “1. Pollution can no longer be free and can no longer be subsidized. 2. The long view must guide all decision making and accounting. 3. Government plays a vital role in catalyzing clean technology and growth while preventing environmental destruction” (p. 7-8).

³⁰ Vide, sobre a necessidade de instituições inclusivas, em vez de extrativistas, ACEMOGLU, Daron; ROBINSON James. *Why nations fail*. Nova York: Crown, 2012.

³¹ Vide, para ilustrar, Lei nº 13.089, de 2015, que estabelece instrumentos de governança interfederativa.

resoluto do que o preconizado pelo “paternalismo libertário” de Cass Sunstein e Richard Thaler³² e menos invasivo do que o sugerido pelo “paternalismo autoritário” de Sarah Conly).³³

Seguramente, não se mostra suficiente operar com meros alertas,³⁴ tampouco se afigura correto apostar demasiado no comando e controle, salvo como último recurso de contenção. Impõe-se reconhecer que *a racionalidade dos agentes econômicos se apresenta, em maior ou menor escala, enviesada (biased)*.³⁵ Todavia, *a regulação não pode abdicar de combater energicamente os vícios cognitivos e morais dos agentes de mercado e de governo, sem esquecer de vetar os próprios erros sistemáticos de julgamento*.

Para clarificar: como exercício de cotejo, tome-se a abordagem valiosa de Cass Sunstein.³⁶ Elabora instigante defesa do Estado constitucional mais simples possível, sem negar espaço à complexidade.³⁷ Para ser justo, mais do que simplificar, preconiza a racionalização de intervenções regulatórias do poder público. Até aí, nenhuma ressalva. Pelo contrário: no ponto, é de todo confluyente com as premissas aqui abraçadas. De mais a mais, louvável e convergente a sua ênfase³⁸ numa regulação baseada em evidências, tendo como alvo *net benefits*.³⁹

No entanto, apesar de Cass Sunstein assumir o vetor da dignidade,⁴⁰ sua postura filosófica denota resquícios de olhar demasiado reducionista em matéria ambiental. Certo, trata do assunto e recorre aos aportes valiosos de

³² Vide SUNSTEIN Cass; THALER, Richard. *Nudge*. Nova York: Penguin Books, 2008.

³³ Vide CONLY, Sarah. *Against autonomy, justifying coercive paternalism*. Nova York: Cambridge University Press, 2012.

³⁴ Vide, sobre as limitações de *nudging*, ALI, Paul; RAMSAY, Iam; READ, Cate. Behavioral law and economics: regulatory reform of consumer credit and consumer financial services. *Common Law World Review*, v. 43, p. 305, 2014.

³⁵ Vide KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. *Judgment under uncertainty: heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

³⁶ Vide SUNSTEIN, Cass. *Simpler*. Nova York: Simon & Shuster, 2013.

³⁷ Vide Cass Sunstein, *Simpler*, op. cit., p. 1: “True, complexity has its place, but in the future, governments, whatever their size, have to get simpler”.

³⁸ *Ibid.*, p. 2.

³⁹ Vide Executive Order 13563/2011, Improving Regulation and Regulatory Review, na qual se fixam princípios gerais de regulação, entre os quais: “select, in choosing among alternative regulatory approaches, those approaches that maximize net benefits (including potential economic, environmental, public health and safety, and other advantages; distributive impacts; and equity)”. Observa Cass Sunstein, *Simpler*, op. cit., p. 33: “we placed a great deal of emphasis both on cost-benefits and maximizin net benefits”.

⁴⁰ Vide Cass Sunstein, *Simpler*, op. cit., p. 10: “An emphasis on the importance of human dignity, relevant to rules designed to reduce prison rape and forbidding discrimination on the basis of disability and sexual orientation”.

Daniel Kahneman e Amos Tversky,⁴¹ bem como a trabalhos esclarecedores sobre políticas públicas (tais como os de Esther Duflo),⁴² todavia muito pouco diz sobre o caráter impróvel da economia de baixo carbono. Vale dizer, a despeito dos méritos da sua *cost-benefit analysis* como “*great engine of simplification*”,⁴³ não explora o fato (reconhecido de maneira lateral) de que uma regulação voltada para objetivos de longo prazo não pode ser ofuscada pela que almeja benefícios imediatistas. Por ora, Cass Sunstein deixa de elaborar uma proposta convincente de regulação sustentável, a despeito de possuir os alicerces teóricos para fazê-lo.

Deve-se ousar mais. Claro que não se nega a extrema conveniência de lançar luzes sobre as crenças arraigadas, o poder de influência do grupo⁴⁴ e a heurística da disponibilidade.⁴⁵ Importa, contudo, aprofundar o “telos” regulatório, no intuito de assegurar, com prevenção e precaução, a *correção tempestiva das falhas intertemporais de mercado e de governo*, em harmonia com indicadores mais seguros e abrangentes, tais como propostos por Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi e Joseph Stiglitz.⁴⁶

Sem dúvida, para realizar essa incumbência, uma boa teoria da regulação terá de *começar pelo mapeamento dos vieses subjacentes à atividade regulatória*. Daí a relevância de identificar desvios cognitivos e não cognitivos que tendem a boicotar a regulação sustentável.

Para ilustrar, de passagem, mencione-se o *viés da confirmação*,⁴⁷ isto é, a predisposição de optar por dados e informações que tão somente confirmam as crenças e impressões preliminares, sem passar pelo crivo reflexivo. Numa frase, o agente regulador vê somente aquilo que quer ver, isto é, regula o que

⁴¹ Vide, ainda, KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos (Ed.). *Choices, values, and frames*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

⁴² Vide DUFLO, Esther. *Human values and the design of the fight against poverty*. Tanner Lectures: Harvard University, maio 2012.

⁴³ Vide Cass Sunstein, *Simpler*, op. cit., p. 215.

⁴⁴ Vide COHEN, Geoffrey. Party over policy: the dominating impact of group influence on political beliefs. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 85, n. 5, p. 808-822, 2003. Observa, à p. 819: “Four studies demonstrated the impact of group influence on attitude change. If information about the position of their party was absent, liberal and conservative undergraduates based their attitude on the objective content of the policy and its merit in light of long-held ideological beliefs. If information about the position of their party was available, however, participants assumed that position as their own regardless of the content of the policy. The effect of group information was evident not only on attitude, but on behavior”.

⁴⁵ Vide Cass Sunstein, *Simpler*, op. cit., p. 69.

⁴⁶ Vide SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul; STIGLITZ, Joseph. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. 2009.

⁴⁷ Vide, sobre o viés da confirmação, NICKERSON, Raymond. confirmation bias: a ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, v. 2, n. 2, p. 175-220, 1998.

quer regular, não necessariamente o que precisa. Sucede quando fixa uma inclinação e se limita a selecionar provas e argumentos que confirmam a crença preconceituosa de partida, afastando tudo aquilo que se posiciona em dissonância. Nessa hipótese, ao pretender confirmar a qualquer preço (não raro, sem má-fé), a regulação administrativa funciona muito mal e se fecha a opções distintas. Nesse passo, o melhor é revisar as inclinações iniciais, de molde a afugentar nocivas disfunções, quais sejam: o julgamento com base em estereótipos, a seleção de fatos e argumentos que atendam a grupos especiais de interesse, a cessação prematura da coleta de evidências, as polarizações exacerbadas e a carência de justificação genuína das premissas eleitas.

Ao mesmo tempo, não se pode minimizar o conspícuo *viés de aversão à perda*,⁴⁸ ou seja, a predisposição de valorizar mais as perdas do que os ganhos. Trata-se de fenômeno que possui explicação evolucionária. O óbice é que causa forte inércia antijurídica e inviabiliza regulações prospectivas, encaradas como ameaças.⁴⁹ *Loss aversion* provoca, por exemplo, a sobrevalorização desmesurada de riscos e adia ajustes e compensações inadiáveis. O antídoto, nessas situações, consiste em regular com dosada proporcionalidade, apontando o que se perde ao não aceitar uma intervenção propícia ao desenvolvimento duradouro.

Outro dos limitadores cognitivos da regulação administrativa sustentável é o *viés do "status quo"*,⁵⁰ isto é, a predisposição de manter as escolhas feitas, embora anacrônicas e obsoletas (presas, por exemplo, à tirania dos fósseis). Ocorre quando o regulador, tendo adotado providência errônea (liberando, por exemplo, produto cancerígeno para o consumo), resigna-se a mantê-la, ainda que contrariando supervenientes advertências científicas de monta. O *viés do status quo* produz a resistência exacerbada ao novo e impede a transição

⁴⁸ Vide SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard. *Nudge*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 36-37: "De maneira geral, a tristeza pela perda é algo duas vezes maior do que a alegria proporcionada pelo ganho dessa mesma coisa. (...) A aversão à perda ajuda a produzir inércia, ou seja, um forte desejo de não mexer no que você possui neste momento".

⁴⁹ Vide PANKSEPP, Jaak. Feeling the pain of social loss. *Science*, v. 302, p. 237-239, 2003. Vide, ainda: MACDONALD, Geoff; JENSEN-CAMPBELL, Lauri A. (Ed.). *Social pain: neuropsychological and health implications of loss and exclusion*. Washington: American Psychological Association, 2011.

⁵⁰ Vide SAMUELSON, William; ZECKHAUSER, Richard. Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, v. 1, p. 8, 1988: "This article reports the results of a series of decision-making experiments designed to test for status quo effects. The main finding is that decision makers exhibit a significant status quo bias. Subjects in our experiments adhered to status quo choices more frequently than would be predicted by the canonical model".

gradual para formas avançadas de produção e consumo. E pior:⁵¹ tende a introduzir ativismo regressivo em detrimento de pautas do desenvolvimento inclusivo e ambientalmente sadio. O antídoto reside em perceber que o melhor modo de regular é aquele que consiste em preservar e aperfeiçoar, concomitantemente.

No rol ilustrativo, quadra referir o *viés do enquadramento*, isto é, a predisposição de regular a dependência do modo pelo qual a questão é enquadrada.⁵² Ocorre quando o regulador, exímio especialista no assunto,⁵³ deixa de perquirir, por falta de tempo ou motivo subalterno, se um enquadramento diverso conduziria à resposta mais satisfatória.⁵⁴ Tal desvio cognitivo, com frequência inaudita, torna a sociedade vítima de enquadramentos manipuladores e insidiosos, com revoltantes efeitos. Debilita a análise de custo-efetividade, suprime opções e amplia espaços para a retórica de baixa extração. O melhor remédio, nesse caso, consiste em variar os enquadramentos, isto é, gerar alternativas e desconfiar da maneira pela qual os temas socioambientais e econômicos são enunciados.

Igualmente não se deve omitir, pelo relevo em sede regulatória, o *viés do otimismo*⁵⁵ *excessivo*, ou seja, a confiança extremada que guarda íntima conexão com as previsões exageradamente confiantes e negligentes.⁵⁶ No limite, engendra bolhas especulativas e pirâmides funestas de Ponzi. Favorece a irresponsabilidade fiscal e conspira contra o planejamento concatenado e maduro. Crê ingenuamente que as tecnologias resolverão, por si, as adversidades climáticas. A saída, nesse aspecto, consiste em conter o excesso de confiança, que distorce fatalmente os julgamentos e afugenta os cuidados inerentes à *prevenção e à precaução*,⁵⁷ *vetores fulcrais da sustentabilidade*.

⁵¹ Vide, por exemplo, NICOLLE, Antoinette; FLEMING, Stephen M.; BACH, Dominik R.; DRIVER, Jon; DOLAN, Raymond J. A regret-induced status quo bias. *The Journal of Neuroscience*, v. 31, n. 9. p. 3320-3327, 2 mar. 2011.

⁵² Vide Cass Sunstein e Richard Thaler, *Nudge*, op. cit., p. 39: “Até mesmo os especialistas estão sujeitos a efeitos do enquadramento. Ao ouvir que ‘90 em 100 estão vivos’, os médicos têm mais probabilidade de recomendar a operação do que se ouvirem que ‘10 em 100 estão mortos’”.

⁵³ Vide, sobre a dificuldade de especialistas aceitarem o erro, TETLOCK, Philip. *Expert political judgement*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

⁵⁴ Vide PINKER, Steven. *Do que é feito o pensamento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. p. 448.

⁵⁵ Vide, sem deixar de reconhecer os benefícios do otimismo racional, SHAROT, Tali. The optimism bias. *Current Biology*, v. 21, Issue 23, p. 941-945, dez. 2011. Vide, ainda, SHAROT, Tali. *The optimism bias*. Nova York: Pantheon, 2011.

⁵⁶ Vide KAHNEMAN, Daniel. *Thinking*. Fast and slow. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2011. p. 249-254. Vide BROCKMAN, John (Org.). *Thinking: the new science of decision-making, problem-solving, and prediction*. Nova York: HarperCollins, 2013.

⁵⁷ Vide, sobre otimismo excessivo, DEJOY, David. Optimism bias and traffic safety. *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting*, v. 31, n. 7, p. 756-759, set. 1987.

Por último, sempre para ilustrar, registre-se o *viés da preferência extremada pelo presente (present-biased preferences)*, isto é,⁵⁸ a tendência de priorizar os resultados imediatos, sem perquirir sobre os efeitos de longo espectro das decisões tomadas, mercê do desconto hiperbólico do futuro. Acarreta erros terríveis no escrutínio das escolhas intertemporais,⁵⁹ atrai influências menos nobres e debilita a representação acurada do futuro. Em resposta, o remédio consiste em construir, em sentido forte, uma regulação administrativa hábil para, de modo tempestivo, identificar *os benefícios líquidos, prospectivamente contemplados, para as gerações presentes e futuras*. Acresce que só esse tipo de regulação será capaz de impedir a “tragédia dos comuns”.^{60 61}

O mapeamento ilustrativo desses vieses aconselha a cautela de evitar respostas demasiado rápidas, mas errôneas, para questões difíceis,⁶² relativamente ao desenvolvimento sustentável. De fato, imperioso perceber que *os desvios cognitivos (e não cognitivos) podem conduzir a severas disfuncionalidades*. Pouco ou nada resolve o hipertrofiado apelo às regras formais, ignorando os erros do utilitarismo de regras, desnudados por Bernard Williams.⁶³ *Regular nunca será atividade alheia às escolhas axiológicas*. Daí o dever de explicitar as premissas e justificá-las a contento,⁶⁴ com informação ampla e transparência verdadeira. Em resumo, a regulação sustentável será *aquela que reunir condições (cognitivas e não cognitivas) de operar, com a maior impessoalidade possível, tendo em vista a obtenção do menor plexo de custos, diretos e indiretos, e dos maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais*. Trata-se de *obrigação constitucional*, apesar das recalitrâncias e dos apelos fáceis do *status quo*.⁶⁵

⁵⁸ Vide MEIER, Stephan; SPRENGER, Charles. Present-biased preferences and credit card borrowing. *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 2, n. 1, p. 193-210, 2010. Observam: “The finding that directly measured present bias correlates with credit card borrowing gives critical support to behavioral economics models of present-biased preferences in consumer choice. This paper opens up a number of avenues for future research”.

⁵⁹ Vide FREDERICK, Shane; LOEWENSTEIN, George; O'DONOGHUE, Ted. Time discounting and time preference: a critical review. *Journal of Economic Literature*, v. 40, n. 2, p. 351-401, 2002.

⁶⁰ Vide, sobre a degradação causada pelo uso indevido dos recursos comuns, HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, n. 13, v. 162, p. 1243-1248, 1968.

⁶¹ Vide, sobre possível solução cooperativa, OSTROM, Elinor. *Governing the commons*. Cambridge University, 1990.

⁶² Vide KAHNEMAN, Daniel. *Thinking in fast and slow*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2011. p. 98: “The technical definition of *heuristic* is a simple procedure that helps find adequate, though often imperfect, answers to difficult questions. The word comes from the same root as *eureka*”.

⁶³ Vide WILLIAMS, Bernard. *Moral*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 15.

⁶⁴ Vide ELLENBERG, Jordan. *How not to be wrong*. Nova York: The Penguin Press, 2014.

⁶⁵ Vide SAMUELSON, William; ZECKHAUSER, Richard. Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, v. 1, p. 7-59, 1988.

3. Impasses teóricos a ultrapassar

3.1 A teoria da escolha regulatória⁶⁶ sustentável tem de enfrentar nevrálgicos impasses teóricos relacionados à racionalidade e à fixação de critérios para aferir a efetividade das políticas adotadas. De plano, impõe-se esclarecer, com nitidez, a hipótese sobre as primordiais funções regulatórias do Estado-administração. Ato contínuo, cumpre definir a extensão desejável da presença regulatória (*public interest theory versus private interest theory*)⁶⁷ e, conseqüentemente, o grau de confiança que se intenta depositar na presença estatal. Por derradeiro, conveniente responder se é plausível, com métricas confiáveis, empreender uma consistente avaliação dos impactos regulatórios.

A hipótese aqui acolhida é a de que uma regulação sustentável, guiada pela maior cientificidade disponível, encontra-se funcionalmente em condições de efetuar a complexa avaliação de riscos multidimensionais, antes de intervir, de sorte a melhor disciplinar os setores envolvidos, obtendo ganhos mensuráveis em horizonte temporal dilatado, sem incorrer na quimera da completa racionalidade, ao lidar com os defeitos de mercado⁶⁸ e de governo.

3.2 Dito isso, no atinente à extensão, existe posição teórica que simplesmente rejeita a intervenção estatal, ao imaginar que a máquina pública restaria irremediavelmente capturada. Encara os agentes de regulação como simples maximizadores compulsivos de interesses autocentrados do *homo economicus*.⁶⁹ Tal visão, por assim dizer, nihilista (apesar de denunciar o risco real da captura), no mais das vezes conduz a atitudes passivas e rendidas ao *status quo*, com violações de princípios republicanos (tais como o da impessoalidade).⁷⁰ Crê, sem provas, que não haveria agente estatal preparado para tomar decisões menos enviesadas.⁷¹ Generaliza por baixo: a concepção

⁶⁶ Vide, como teoria da escolha regulatória, GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade, regulação e reflexividade*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Especialmente p. 208-210.

⁶⁷ Vide, para introduzir ambas as teorias, WERHAN, Keith. *Principles of administrative law*. St. Paul: Thomson/West, 2008. p. 6-9.

⁶⁸ Vide, sobre defeitos de mercado que justificam a regulação, BREYER, Stephen; STEWART, Richard; SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian; HERZ, Michael. *Administrative law and regulatory policy*. 7. ed. Nova York: Wolters Kluwer, 2011. p. 4-15.

⁶⁹ Vide, para ilustrar o estudo dos grupos de interesse, DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. Nova York: Harper and Row, 1957.

⁷⁰ Vide, ao apresentar o altruísmo como conceito biológico, SOBER, Elliot; WILSON, David Sloan. *Unto others: the evolution and psychology of unselfish behavior*. Cambridge: Harvard University Press, 1998. p. 296-328.

⁷¹ Vide, no sentido da viabilidade de desenviesar, JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass. Debiasing through law. *Journal of Legal Studies*, v. 35, p. 199-241, jan. 2006. Vide, ainda, SUNSTEIN, Cass;

daí resultante, em termos de teoria regulatória, conduz ao absenteísmo radical, conjugado à rejeição hostil de qualquer proposta que colime proteger a sociedade vulnerável, agora e no futuro.

3.3 Noutro polo, detecta-se a tentação autoritária (com matizes) de que o regulador conheceria exatamente o que é o melhor para terceiros e para o ambiente. Em face de confiança extremada, pretende impor escolhas definitivas, peremptórias e sem discussão. Segundo tal maneira de ver o mundo, a liberdade seria detalhe incômodo, que caberia ao Estado arredar ou suprimir em nome de benefícios supostamente maiores. Em semelhante arranjo, o resultado tende a ser, pura e simplesmente, a negação antidemocrática dos direitos fundamentais.

3.4 Numa zona intermediária, com nuances mais ou menos intervencionistas⁷² (a depender do grau de confiança na racionalidade do Estado constitucional), sobressai a posição que advoga a favor da engenharia regulatória, articulada e independente,⁷³ a ponto de permitir a interferência estatal, via “mão visível”,⁷⁴ a favor do “ecodesenvolvimento”. Eis a melhor opção. As outras conduzem ora ao Estado passivo, ora ao Estado fortemente opressor e, no limite, totalitário.

Tal posição, seja ao encarecer o bem-estar socioambiental (não apenas econômico),⁷⁵ seja ao fixar condições híbridas de troca, induz a *alocação adequada de recursos e a solidariedade (intra e intergeracional), assumindo a cooperação como poderosa vantagem de grupo*.⁷⁶

3.5 Outro impasse de relevo para a boa teoria da regulação administrativa concerne à racionalidade (entendida aqui como aptidão para produzir uma deliberação justificada sobre meios e finalidades). Consiste em precisar até que ponto a regulação está habilitada a tomar decisões racionais (não

THALER, Richard H. Libertarian paternalism is not an oxymoron. *University of Chicago Law Review*, v. 70, p. 1159-1202, 2003.

⁷² Vide, entre as posturas mais intervencionistas, Sarah Conly, *Against autonomy, justifying coercive paternalism*, op. cit.

⁷³ Vide FREITAS, Juares. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

⁷⁴ Vide SACHS, Ignacy. De volta à mão visível: os desafios da Segunda Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 5-20, 2012.

⁷⁵ Vide, sobre a regulação que não pode ser apenas econômica, Marçal Justen Filho, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 668.

⁷⁶ Vide GIGERENZER, Gerd. *Gut feelings*. Nova York: Penguin Books, 2007. p. 207 e ss.

meras opiniões, acompanhadas de justificativas *a posteriori* ou *ad hoc*) e a compensar limitações cognitivas ou morais, próprias e de terceiros, típicas do irracionalismo político.⁷⁷

No ponto, há novamente três posições. Uma primeira é a do otimismo róseo e flagrantemente ingênuo, no sentido de que a racionalidade regulatória seria ilimitada, inspirada quicá na ideia de razão absoluta ou no “demônio de Laplace” ou, ainda, no solipsismo cartesiano, que desconhece inferências inconscientes.⁷⁸

Concepção diametralmente oposta revela-se assaz pessimista: as decisões do Estado regulador tenderiam a ser tão ou mais irracionais do que a dos particulares e, nessa medida, quanto menor a intervenção, menores os riscos e custos associados. Com variações, trata-se do enfoque da *private interest theory*.⁷⁹

Finalmente, a posição preferível *admite a limitação intrínseca da racionalidade regulatória*, em face dos vieses cognitivos⁸⁰ e não cognitivos. Nada obstante, investe na chance de *habilitar o regulador, com a maior cientificidade disponível, para o papel interventivo concreto⁸¹ e motivado,⁸² em prol do desenvolvimento sustentável*. Essa posição assume uma racionalidade limitada e autocrítica, porém suficiente para bem intervir. Isto é, admite a inexatidão de toda métrica e as dificuldades inerentes das teorias anteriores, sem suprimir o ensejo para a regulação útil, ambientalmente saudável e socialmente includente. Trata o acervo das intervenções indiretas como autênticas ferramentas a serviço dos benefícios líquidos⁸³ (sociais, ambientais e econômicos), com a modéstia derivada do entendimento de que o menos pode ser mais e melhor.⁸⁴ Ao lado disso, reconhece as vantagens de *abordagem sistemática* no tratamento de questões complexas⁸⁵ e não foge de análises retrospectivas.

⁷⁷ Vide, sobre irracionalismo e política, CAPLAN, Bryan. *The myth of the rational voter: why democracies choose bad policies*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

⁷⁸ Vide, sobre inferências inconscientes, Gerd Gigerenzer, *Gut feelings*, op. cit., cap. 3.

⁷⁹ Vide, sobre *private interest theory*, entre outros, PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 19, n. 2, p. 211-240, 1976.

⁸⁰ Vide KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Judgement under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974.

⁸¹ Vide SIMON, Herbert. Rational choice and the structure of the environment. *Psychological Review*, v. 63, n. 2, p. 136, 1956.

⁸² Vide Lei nº 9.784, art. 50.

⁸³ Vide, a propósito de *net benefits* na regulação americana, o Executive Order 13563/ 201.

⁸⁴ Vide, no ponto, Gerd Gigerenzer, *Gut feelings*, op. cit., cap. 2.

⁸⁵ Vide SUNSTEIN, Cass. *Simpler*. The future of government. Nova York: Simon&Shuster, 2013. p. 209-214.

Opera com metodologias empíricas e comparativas, sempre que viável com o estabelecimento de *default rules*.⁸⁶ Não supõe que o ato regulatório seja o resultado do governo da razão estrita ou da lógica formal, pois sabe que, para usar a famosa imagem de Herbert Simon,⁸⁷ a mente e o ambiente trabalham como duas lâminas de uma só tesoura.

Em termos de regulação administrativa sustentável (não maximizadora da utilidade individual, a qualquer preço), preconiza-se uma *racionalidade interventiva sagaz, robusta o suficiente para discernir as prioridades e acolher a alteridade cogente das políticas constitucionalizadas*.⁸⁸ Nessa ótica, a decisão estratégica, por exemplo, de induzir investimentos em energias renováveis será percebida como obrigação, não objeto de discricionariedade. A gestão integrada dos recursos hídricos será vista como incontornável. A logística sustentável mostrar-se-á impositiva em todos os Poderes.⁸⁹ Inserir, nos contratos de concessão de energia elétrica, cláusulas protetivas dos menos favorecidos (tarifa social, por exemplo) será outra opção cogente. Ademais, introduzir a análise do ciclo de vida de bens e serviços, desde a obtenção da matéria-prima e dos insumos até a disposição final, revelar-se-á mandatória. Nesses casos ilustrativos, *a eventual não regulação será entendida como maneira antijurídica e irracional de regular*.

3.6 Com efeito, *o novo ciclo da regulação administrativa terá que assimilar o vetor da sustentabilidade, ao lado da dignidade*,⁹⁰ como ideal regulador e padrão corretivo das teorias e das práticas sociais, jurídicas e econômicas. Desse modo, resulta imperativo *trocar várias pressuposições equivocadas*,⁹¹ oriundas do modelo antiquado (ainda vigente), que não leva em conta efeitos colaterais e riscos sistêmicos.

⁸⁶ Vide, sobre *default rules* e a necessária superação de *bad choice architects*, SUNSTEIN, Cass. *Choosing not to choose*. Understanding the value of choice. Nova York: Oxford University Press, 2015. p. 97-101.

⁸⁷ Vide SIMON, Herbert. Invariants of human behavior. *Annual Reviews of Psychology*, v. 41, p. 1-19, 1990.

⁸⁸ Vide FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. cap. 8.

⁸⁹ Vide, a propósito, Resolução nº 201/2015, do CNJ, que trata do Plano de Logística Sustentável.

⁹⁰ Vide, sobre a dignidade como valor fundamental convertido em princípio jurídico de estatura constitucional, BARROSO, Luís Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, v. 10, n. 12, p. 86-137, nov. 2011.

⁹¹ Vide, sobre o controle judicial da discricionariedade, KÜNNECKE, Martina. *Tradition and change in administrative law*. Heidelberg: Springer-Verlag, 2007. p. 73-131.

Já o modelo da sustentabilidade procede ao contrário e se pauta pela *racionalidade dialógica, colaborativa, pluralista e prospectiva*. Numa palavra: *sistemática*. Consagra⁹² o planejamento acoplado às exigências da filosofia de *responsive governance*.⁹³

Na concorrência entre ambos os modelos, observa-se a reprodução do vetusto jogo da vista curta *versus* o discernimento prudencial de longo prazo. Impõe-se, assim, catalisar a transição para esse modelo de regulação sustentável,⁹⁴ com a adaptação de ferramentas,⁹⁵ voltadas à agregação do planejamento de longo espectro,⁹⁶ que implica controle intertemporal recalibrado e *checklist* rigoroso.⁹⁷

3.7 Por certo, essa reviravolta reclama inédita *abertura epistemológica e aceitação da intencionalidade cooperativa*.⁹⁸ Para ilustrar, na perspectiva preconizada, as instituições financeiras são cobradas seriamente em termos de responsabilidade socioambiental.⁹⁹ Ou seja, a sindicabilidade regulatória experimenta um notável avanço, à vista dos princípios da prevenção e da precaução, que determinam considerar a formação do nexo causal antes que os danos sistêmicos aconteçam ou se repitam.¹⁰⁰

Em outras palavras, o princípio constitucional da sustentabilidade redesenha sensivelmente as relações regulatórias. Por certo, o modelo de sustentabilidade impõe o fim do burocratismo insulado e avesso à inovação.¹⁰¹ Progride para uma requalificação, por assim dizer, científica (não tecnocrática — eis o desafio) das escolhas públicas, no intuito de que estas não mais se enredem na efemeridade do jogo político, viciado em recompensa imediata.

⁹² Vide, sobre novos modelos de inovação, LACEY, Peter et al. *A new era of sustainability*. United Nations, 2010. p.43.

⁹³ Vide, a propósito, o documento *Making the state responsive: experience with democratic governance assessment*. Nova York: UNDP, 2011.

⁹⁴ Vide SCHMANDT, Jürgen; WARD, C. H.; HASTINGS, Marilu (Ed.). *Sustainable development: the challenge of transition*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

⁹⁵ Vide, sobre a necessidade de adaptar ferramentas, RUVIARO, Clandio F. et al. Life cycle assessment in Brazilian agriculture facing worldwide trends. *Journal of Cleaner Production*, v. 28, p. 9-24, jun. 2012.

⁹⁶ Vide GIDDENS, Anthony. *A política da mudança climática*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

⁹⁷ Vide, para um *checklist* de controle da qualidade decisória, a contribuição de KAHNEMAN, Daniel; LOVALLO, Dan; SIBONY, Olivier. Before you make that big decision. *Harvard Business Review*, v. 89, n. 6, p. 51-60, jun. 2011.

⁹⁸ Vide, sobre a hipótese da intencionalidade cooperativa, TOMASELLO, Michael. *Natural history of human thinking*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

⁹⁹ Vide a Resolução Bacen nº 4.327/2014.

¹⁰⁰ Vide, para ilustrar, Resolução nº 156/2014, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, art. 2.

¹⁰¹ Vide, por exemplo, “O peso da burocracia tributária na indústria de transformação”, Fiesp, 2013.

Força abrigar, nessa construção teórica, o papel dos incentivos corretos às medidas capazes de produzir retornos duradouros, em linha com os objetivos do desenvolvimento sustentável, encartados na Agenda 2030, da ONU.¹⁰²

Por todos os motivos, a regulação administrativa do século XXI (marcado pelas mudanças climáticas) terá de se afirmar, vez por todas, como *pedra angular da governança sustentável, antes que seja tarde*. Com propriedade, Tony Judt assinalou que

uma democracia saudável, longe de ser ameaçada pelo Estado regulador, na verdade depende dele: em um mundo cada vez mais polarizado entre indivíduos isolados e inseguros, e forças globais descontroladas, a autoridade legítima do Estado democrático pode ser o melhor de instituição intermediária que conseguimos formular.¹⁰³

Daí que sobrelevam as *atividades regulatórias sustentáveis, que permanecem quando os governos (e suas táticas) passam*.¹⁰⁴

3.8 Já no atinente à *avaliação regulatória baseada em evidências*, parece necessário sobrepassar o impasse (obscurantista) sobre sua viabilidade. Posição refratária afirma ser impossível avaliar o impacto (qualitativo e quantitativo) da intervenção administrativa indireta. Nessa visada derrotista, restaria condenada qualquer tentativa de avaliação regulatória *ex ante* e *ex post*. Em sentido diametralmente oposto, constata-se a posição que entende claramente factível a avaliação de custos e benefícios, sem margem expressiva de erro, com aquela hiperbólica confiança, criticada em tópico anterior.

Revela-se, outra vez, melhor uma posição ponderada: *na regulação sustentável, existem zonas de incerteza, deficiências e incognoscibilidades, contudo isso não significa inviabilidade de avaliação dos impactos sistêmicos de longo prazo, sobretudo se houver aguda revisão dos conceitos de perda e de benefício*.¹⁰⁵

¹⁰² Vide Agenda 2030, da ONU, com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, documento disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

¹⁰³ Vide JUDT, Tony. *Reflexões sobre um século esquecido: 1901-2000*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010. p. 35.

¹⁰⁴ Vide, por exemplo, LA SPINA, Antonio; MAJONE, Giandomenico. *Lo Stato regolatore*. Bolonha: Il Mulino, 2000. Sobre as principais teorias sobre regulação, vide BEERMANN, Jack M. *Administrative law*. 3. ed. Nova York: Aspen Publishers, 2010. p. 9-13.

¹⁰⁵ Vide, para ilustrar, ADLER, Matthew; POSNER, Eric. Rethinking cost-benefit analysis. *Yale Law Journal*, v. 109, p. 165-247, 1999.

Quer dizer, plausível efetuar uma confiável avaliação de impactos (inclusive distributivos), desde que traçados cenários alternativos e árvores decisórias, com o amparo nas ciências comportamentais e o permanente escrutínio público.¹⁰⁶

A avaliação de impactos regulatórios é instrumento indescartável de análise custo-benefício, custo-efetividade e multicritério,¹⁰⁷ no tocante ao cumprimento de prioridades cogentes da Constituição. *Claro que não pode ser o simples pretexto para não intervir quando a regulação se apresentar mais do que defensável, mandatária.* Em outras palavras, a avaliação de impactos, apesar de suas deficiências, pode ser altamente prestimosa para responder cruciais indagações, concernentes aos objetivos prioritários a serem alcançados e ao modo de fazê-lo.^{108 109}

Crucial, portanto, *não abdicar de perquirir sobre os custos diretos e indiretos de regular e não regular (com ênfase para o levantamento detalhado dos custos associados à falta de prevenção e precaução).* Impõe-se verificar, com vigilância intensa, se o problema existe e, em caso afirmativo, quais são suas raízes sistêmicas. *A intervenção (ou a não intervenção) tem de encontrar uma justificativa explícita e persuasiva (baseada em evidências), com pleno respaldo nos vetores do ordenamento jurídico.*

Ou seja, tem que respeitar princípios como proporcionalidade, *accountability*, consistência, transparência e o foco na minimização de adversos efeitos colaterais,¹¹⁰ pois, em derradeira instância, a avaliação de impactos é meio jurídico de bloqueio das nefastas atividades econômicas, assim como de explicitação dos casos em que a omissão interventiva se mostrar causadora de lesões juridicamente injustas.

¹⁰⁶ Vide, sobre participação pública na regulação americana, Executive Order 13.579 (Regulation and Independent Regulatory Agencies).

¹⁰⁷ Vide, sobre as várias análises, *Guia técnico de boas práticas regulatórias*. Rio de Janeiro: ANS, 2014. p. 22-26.

¹⁰⁸ Vide, sobre tais indagações, *ibid.*, p. 20.

¹⁰⁹ Vide OECD. *Building an institutional framework for regulatory impact analysis*. 2008. p. 16: "Many guidance documents are available on how to complete a RIA, but in summary, the steps of a RIA should include: (...) 2. Identification and definition of all possible regulatory and non-regulatory options that will achieve the policy objective. (...)".

¹¹⁰ Vide *Principles of good regulation*. Londres: Better Regulation Task Force, 2003.

4. Os mecanismos de regulação administrativa sustentável

Cabe ao projeto de teoria da regulação sustentável justificar precipuamente o emprego, entre outros, dos seguintes mecanismos relacionados ao aperfeiçoamento da intervenção estatal indireta:

(a) *Seleção de incentivos intertemporalmente congruentes*. A crise de 2008 demonstrou à exaustão os imensos danos, individuais e coletivos, que incentivos distorcidos e inovações descontroladas podem gerar, quando favorecem as gestões temerárias¹¹¹ e o risco moral. (b) *Participação efetiva da sociedade e acentuada transparência (ativa e passiva)*,¹¹² designadamente para mitigar as assimetrias de informação, com o estímulo à interlocução em rede e à visibilidade da governança, por exemplo, das estatais. (c) *Desburocratização*¹¹³ do processo regulatório, acompanhada de racionalização normativa, em lugar dos pleonasmos viciosos e das sobreposições conducentes às zonas de sombra e aos desperdícios acintosos (típicos do retrabalho). (d) *Planejamento estratégico, colaborativo e coordenado*,¹¹⁴ que implica adoção de métricas integradas de qualidade que viabilizem o monitoramento holístico das políticas públicas.¹¹⁵ Para ilustrar, a Política Nacional de Resíduos Sólidos determina uma intervenção que dê conta da responsabilidade pós-consumo.¹¹⁶ Outro exemplo: o Plano Nacional de Logística e Transportes requer alteração do grau de participação dos modais de transportes ferroviários e hidroviários, hoje subestimados. (e) *Defesa precípua da saúde dos consumidores*, com a fixação criteriosa e idônea de *standards* elevados (por exemplo, de qualidade do ar e dos alimentos), bem como proteção contra fraudes¹¹⁷ e técnicas regressivas de manipulação dos mercados. (f) *Conformação de ambiente*¹¹⁸ negocial conducente ao empreendedorismo

¹¹¹ Vide, para cotejo, STEWART, Richard B. Regulation, innovation, and administrative law: a conceptual framework. *California Law Review*, v. 69, p. 1263-1373, 1981.

¹¹² Vide, para ilustrar passo inicial, a experiência de reuniões, transmitidas via web, da diretoria da Aneel. Vide, ainda, recomendações do Acórdão TCU nº 2.261/2011.

¹¹³ Vide, para ilustrar, o relatório *Burocracia: custos econômicos e proposta de combate*. São Paulo: Fiesp, 2010.

¹¹⁴ Vide, sobre coordenação eficaz como pressuposto da coerência regulatória, OECD. *OECD reviews of regulatory reform — Brazil: strenghtening governance for growth*, 2008.

¹¹⁵ Vide BROWN, Ashley. Regulators, policy-makers, and the making of policy: who does what and when do they do it? *International Journal of Regulation and Governance*, v. 3, n. 1, p. 1-11, 2003, com destaque para a assertiva, à p. 2: “Regulators are creatures of the state and not necessarily of the government”. Sobre o papel de *micro policy-making*, p. 11.

¹¹⁶ Vide Lei nº 12.305/2010.

¹¹⁷ Vide, por exemplo, o recente escândalo “dieselgate”, com os malefícios que fraude revoltante de montadora de automóveis acarretou para a saúde pública.

¹¹⁸ Vide dados comparativos em *Doing business 2014*. 11. ed. Washington: Banco Mundial, 2013.

inclusivo,¹¹⁹ com mitigação crescente de riscos jurídicos e econômicos, de maneira que as mudanças voluntaristas sejam encaradas como “disrupturas” contrárias às taxas de investimento de longa maturação. (g) *Incorporação de critérios-chave da sustentabilidade aos procedimentos administrativos*, motivo pelo qual, para ilustrar, todo contrato público terá de ser sustentável,¹²⁰ sob pena de nulidade. (h) *Avaliação multidimensional dos impactos regulatórios*, com o foco na redução preventiva de efeitos sistêmicos adversos,¹²¹ por ação e omissão. Tal análise de impactos¹²² tem de ser objeto do permanente escrutínio público. Aqui, a avaliação multidimensional é entendida como *estudo sistemático de consequências das intervenções administrativas, com sopesamento explícito de custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos, a curto, médio e longo prazos*. (i) *Redefinição das variáveis integrantes da equação custo-benefício*, precisamente para incorporar aquelas variáveis que ultrapassam os meros ditames da eficiência econômica, conferindo primazia ao bem-estar,¹²³ material e imaterial, e à ecoeficiência. (j) *Inteligibilidade e consolidação*¹²⁴ *das resoluções regulatórias*, ao lado da veiculação de guias e programas pedagógicos,¹²⁵ no intuito de facilitar a adesão voluntária dos setores regulados.

Nesses moldes, levada a efeito uma teorização satisfatória sobre tais providências, reduzir-se-ão significativamente as mazelas oriundas do atual *paradoxo da desregulação que coexiste com uma regulação demasiado agressiva*. A regulação terá, enfim, as condições objetivas para atuar como guardião da sustentabilidade¹²⁶ e, assim, do desenvolvimento que realmente importa.

¹¹⁹ Vide, a propósito de *inclusive green growth*, a Declaração dos Líderes do G20 — Cúpula de São Petersburgo, de setembro de 2013.

¹²⁰ Vide pioneira Resolução do TCERS, nº 976/2013, que dispõe sobre critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e na contratação de serviços ou de obras no âmbito do Tribunal.

¹²¹ Vide, para balanço, a experiência pioneira da Anvisa com AIR, desde 2007.

¹²² Vide, para reflexão, as propostas do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), criado pelo Decreto nº 6.062/2007.

¹²³ Vide, para uma redefinição da análise de custo-benefício em favor do bem-estar, ADLER, Matthew; POSNER, Eric. *New foundations of cost-benefits analysis*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

¹²⁴ Vide, para ilustrar, Agenda 2014, da Anac (Portaria nº 2.852/2013), que inclui a consolidação de todos os normativos editados relativos às condições gerais de transporte aéreo.

¹²⁵ Vide, para ilustrar, o Guia de Auxílio para a implantação de boas práticas em produtos para a saúde, baseado nas normas RDC 16/2013, RDC 059/2000 e Portaria nº 686/1998, da Anvisa.

¹²⁶ Vide COHEN, Steven. *Sustainability management*. Nova York: Columbia University Press, 2011. p.154: “Regulation can be used to require investments that reduce an organization’s environmental impact”.

5. Conclusões

Por todo o examinado, lícito asseverar que a teoria da regulação administrativa pode ser dividida entre *antes e depois* da assimilação do princípio constitucional da sustentabilidade.

Antes, as decisões regulatórias eram unidimensionais e reducionistas. *Após*, os critérios multidimensionais passam a exercer um papel indeclinável. *Antes*, verificava-se o domínio legalista e formal no controle da intervenção administrativa indireta. *Após*, desponta a sindicabilidade qualitativa e prospectiva das decisões regulatórias. *Antes*, a causalidade, para fins de responsabilização, era entendida de maneira linear e acanhada. *Após*, o nexo de causalidade é visto em termos sistêmicos e ampliados. *Antes*, os direitos ambientais só minimamente eram oponíveis ao Estado. *Após*, o direito fundamental ao ambiente limpo, com tudo o que representa, passa a ser plenamente tutelável, na esfera regulatória. *Antes*, vigorava uma dignidade extremadamente antropocêntrica. *Após*, é garantida a dignidade sem prejuízo do valor intrínseco dos seres conscientes em geral. *Antes*, o formalismo das regras confusas servia ao arbítrio e ao direcionamento espúrio de grupos insaciáveis. *Após*, o dever impessoal de observar prioridades constitucionais cogentes. *Antes*, a regulação era implementada sem tino multidimensional. *Após*, a decisão motivada (de maneira explícita e congruente), que não desconsidera os impactos sociais, econômicos, éticos, jurídico-políticos e ambientais. *Antes*, constatava-se, de modo impune, o domínio da baixa política e do míope coronelismo fisiológico. *Após*, são realçadas a imparcialidade, a equidade intergeracional e a continuidade das políticas de longo alcance. *Antes*, o que se via era o despotismo das falhas de mercado e de governo. *Após*, começa a ter lugar uma regulação proporcional (sem excesso e omissão). *Antes*, a temeridade dos gastos públicos sem retorno e o famigerado sobrepreço, frequentemente combinado com a corrupção. *Após*, a ambiência séria e honesta para os investimentos de longa amortização, com paramétrica avaliação de condutas, processos e resultados. *Antes*, a aversão à temática do consumo consciente. *Após*, a responsabilidade compartilhada, inclusive do pós-consumo. *Antes*, a subsunção regulatória sem justificativa razoável na escolha de premissas. *Após*, a hierarquização tópico-sistemática das prioridades em jogo. *Antes*, a titularidade restrita a grupos patológicos e distópicos. *Após*, a titularidade dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, com os conseqüentários.

Tudo considerado, impende afirmar que:

(a) A regulação administrativa é a *intervenção indireta do Estado-administração, que visa a implementar, com autonomia, políticas constitucionalizadas (prioridades cogentes), via correção das falhas de mercado e de governo, em caráter promocional ou repressivo, de ordem a melhor tutelar a eficácia dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.*

(b) *Com base nas evidências, indispensável tecer uma teoria capaz de justificar a prioridade dos programas consistentes e congruentes.* A cumulação de crises, com desdobramentos infindos, demonstra cabalmente os imensos malefícios que incentivos enviesados costumam produzir, dada a preferência exacerbada e distorcida pelo presente.

(c) *Essencial combater as falhas de mercado e de governo, de modo concomitante.* Para tanto, a *filtragem de automatismos* mostra-se factível e de extrema utilidade, no desiderato de alcançar uma performance regulatória autocorretiva e comedida, em vez do voluntarismo capturado e intrusivo que solapa o equilíbrio dinâmico das relações públicas e privadas.

(d) A regulação administrativa sustentável demanda *pensamento estratégico, para além dos modelos táticos, com encorajamento da preservação somente daquilo que realmente funcionar, mediante empírica avaliação dos impactos globais (não apenas econômicos).*

(e) Desde já, percebe-se que a defesa embasada *dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras é, por certo, o melhor antídoto* contra ações e omissões regulatórias insustentáveis.

(f) A consolidação de ambiente regulatório robusto (com a mitigação crescente de riscos) coopera no sentido de atrair *empreendimentos produtivos de longa maturação*, de modo compatível com a Agenda 2030, da ONU.

(g) A teoria da regulação sustentável é uma *empreitada aberta* a todos os pesquisadores que demonstrarem habilidade de pensar e de querer outro tipo de desenvolvimento, com a responsável aptidão compartilhada de representar um *futuro digno para todos.*

Referências

ABADIE, Alberto; DIAMOND, Alexis; HAINMUELLER, Jens. Comparative Politics and the Synthetic Control Method. *American Journal of Political Science*, v. 59, n. 2, p. 495-510, abr. 2015.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why nations fail*. Nova York: Crown, 2012.

ADLER, Matthew; POSNER, Eric. Rethinking cost-benefit analysis. *Yale Law Journal*, v. 109, p. 165-247, 1999.

ALEMANNINO, Alberto; SIBONY, Anne-Lise (Ed.). *Nudging and the law*. What Can EU law learn from behavioral sciences? Oxford: Hart Publishing, 2015.

ALI, Paul; RAMSAY, Iam; READ, Cate. Behavioral law and economics: regulatory reform of consumer credit and consumer financial services. *Common Law World Review*, v. 43, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, v. 10, n. 12, p. 86-137, nov. 2011.

BEERMANN, Jack M. *Administrative law*. 3. ed. Nova York: Aspen Publishers, 2010.

BOSELMMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade*. São Paulo: RT, 2015.

BREYER, Stephen; STEWART, Richard; SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian; HERZ, Michael. *Administrative law and regulatory policy*. 7. ed. Nova York: Wolters Kluwer, 2011.

BROCKMAN, John (Org.). *Thinking: the new science of decision-making, problem-solving, and prediction*. Nova York: HarperCollins, 2013.

BROWN, Ashley. Regulators, policy-makers, and the making of policy: who does what and when do they do it? *International Journal of Regulation and Governance*, v. 3, n. 1, p 1-11, 2003.

CAPLAN, Bryan. *The myth of the rational voter: why democracies choose bad policies*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

COHEN, Geoffrey. Party over policy: the dominating impact of group influence on political beliefs. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 85, n. 5, p. 808-822, 2003.

COHEN, Steven. *Sustainability management*. Nova York: Columbia University Press, 2011.

CONLY, Sarah. *Against autonomy, justifying coercive paternalism*. Nova York: Cambridge University Press, 2012.

DEATON, Angus. *The great scape: health, wealth, and the origins of inequality*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

DEJOY, David. Optimism bias and traffic safety. *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting*, v. 31, n. 7, p. 756-759, set. 1987.

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. Nova York: Harper and Row, 1957.

DUFLO, Esther. *Human values and the design of the fight against poverty*. Tanner Lectures, Harvard University, maio 2012.

ELLENBERG, Jordan. *How not to be wrong*. Nova York: The Penguin Press, 2014.

FREDERICK, Shane; LOEWENSTEIN, George; O'DONOGHUE, Ted. Time discounting and time preference: a critical review. *Journal of Economic Literature*, v. 40, n. 2, p. 351-401, 2002.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GALBRAITH, John Keneth. *A economia das fraudes inocentes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GIDDENS, Anthony. *A política da mudança climática*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIGERENZER, Gerd. *Gut feelings*. Nova York: Penguin Books, 2007.

GRAHAM, John. Saving lives through administrative law and economics. *University of Pensylvania Law Review*, v. 157, p. 395-540, 2008.

GREENSPAN, Allan. *Age of turbulence*. Nova York: Penguin Group, 2007.

GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade, regulação e reflexividade*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, n. 13, p.1243-1248, 1968.

HYDÉN, Göran; SAMUEL, John (Ed.). *Making the state responsive: experience with democratic governance assessment*. Nova York: UNDP, 2011.

JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass. Debiasing through law. *Journal of Legal Studies*, v. 35, p. 199-241, jan. 2006.

JUDT, Tony. *Reflexões sobre um século esquecido: 1901-2000*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: RT, 2014.

KAHNEMAN, Daniel. *Thinking. Fast and slow*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

____; LOVALLO, Dan; SIBONY, Olivier. Before you make that big decision. *Harvard Business Review*, v. 89, n. 6, p. 51-60, jun. 2011.

____; TVERSKY, Amos (Ed.). *Choices, values, and frames*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

____; _____. *Judgment under uncertainty: heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

____; _____. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974.

KÜNNECKE, Martina. *Tradition and change in administrative law*. Heidelberg: Springer-Verlag, 2007.

LACEY, Peter; COOPER, Tim; HAYWARD, Rob; NEUBERGER, Lisa. *A new era of sustainability*. Accenture: United Nations Global Compact, 2010.

LARKIN, Amy. *Environmental debt*. The hidden costs of a changing global economy. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.

LESSIG, Lawrence. *Republic, lost*. Nova York: Hachette Book Group, 2011.

MACDONALD, Geoff; JENSEN-CAMPBELL (Ed.). *Social pain: neuropsychological and health implications of loss and exclusion*. Washington: American Psychological Association, 2011.

MAJONE, Giandomenico; LA SPINA, Antonio. *Lo stato regolatore*. Bolonha: Il Mulino, 2000.

MEIER, Stephan; SPRENGER, Charles. Present-biased preferences and credit card borrowing. *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 2, n. 1, p. 193-210, 2010.

MORRIS, Ian. *Foragers, farmers, and fossil fuels*. Editado por Stephen Macedo. Princeton: Princeton University Press, 2015.

MULGAN, Geoff. *The art of public strategy*. Mobilizing power and knowledge for the common good. Oxford: Oxford University Press, 2009.

NICKERSON, Raymond. Confirmation bias: a ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, v. 2, n. 2, p. 175-220, 1998.

NICOLLE, Antoinette; FLEMING, Stephen M.; BACH, Dominik R.; DRIVER, Jon; DOLAN, Raymond J. A regret-induced status quo bias. *The Journal of Neuroscience*, v. 31, n. 9, p. 3320-3327, 2 mar. 2011.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University, 1990.

PANKSEPP, Jaak. Feeling the pain of social loss. *Science*, v. 302, p. 237-239, 2003.

PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 19, n. 2, p. 211-240, 1976.

PINKER, Steven. *Do que é feito o pensamento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

PRICHETT, Lan; WOOLCOCK, Michael; ANDREWS, Matt. Looking like a state: techniques of persistent failure in state capability for implementation. *Journal of Development Studies*, v. 49, n. 1, p. 1-18, jan. 2013.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. A regulação da concorrência. In: GUERRA, Sérgio (Org.). *Regulação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. p. 157-188.

RUVIARO, Clandio F. et al. Life cycle assessment in Brazilian agriculture facing worldwide trends. *Journal of Cleaner Production*, v. 28, p. 9-24, jun. 2012.

SACHS, Ignacy. De volta à mão visível: os desafios da Segunda Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 5-20, 2012.

SALZMAN, James Salzman; THOMPSON JR., Barton H. *Environmental law and policy*. 3. ed. Nova York: Foundation Press, 2010.

SAMUELSON, William; ZECKHAUSER, Richard. Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, v. 1, p. 7-59, 1988.

SANDEL, Michael. *What money can't buy*. Moral limits of markets. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2012.

SCHMANDT, Jürgen; WARD, C. H.; HASTINGS, Marilu (Ed.). *Sustainable development: the challenge of transition*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

SEN, Amartya. Capitalism beyond the crisis. *The New York Review of Books*, v. 56, n. 5, 2009.

_____. *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

_____; FITOUSSI, Jean-Paul; STIGLITZ, Joseph. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. 2009.

SHAROT, Tali. *The optimism bias*. Nova York: Pantheon, 2011.

_____. The optimism bias. *Current Biology*, v. 21, Issue 23, p. 941-945, dez. 2011.

SHILLER, Robert. *Irrational exuberance*. 2. ed. Nova York: Broadway Books, 2009.

SIMON, Herbert. Invariants of human behavior. *Annual Reviews of Psychology*, v. 41, p. 1-19, 1990.

_____. Rational choice and the structure of the environment. *Psychological Review*, v. 63, n. 2, 1956.

SOBER, Elliot; SLOAN WILSON, David. *Unto others: the evolution and psychology of unselfish behavior*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

STEWART, Richard B. Regulation, innovation, and administrative law: a conceptual framework. *California Law Review*, v. 69, p. 1263-1373, 1981.

STIGLER, George. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, p. 3-21, 1971.

SUNSTEIN, Cass. *Choosing not to choose*. Understanding the value of choice. Nova York: Oxford University Press, 2015.

_____. *Do people like nudges?* Regulatory Policy Program Working Paper RPP-2015-14. Cambridge: Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, 2015.

_____. O mundo real da análise de custo-benefício: 36 questões (e quase tantas respostas quanto). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 13-47, maio/ago. 2014.

_____. *Simpler*. Nova York: Simon&Shuster, 2013.

_____. *The partial constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

_____; THALER, Richard H. Libertarian paternalism is not an oxymoron. *University of Chicago Law Review*, v. 70, p. 1159-1202, 2003.

_____; _____. *Nudge*. Nova York: Penguin Books, 2008.

TETLOCK, Philip. *Expert political judgement*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

TIROLE, Jean. The Euro crisis: some reflexions on institutional reform. *Financial Stability Review*, v. 16, fev. 2012.

TOMASELLO, Michael. *Natural history of human thinking*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

WERHAN, Keith. *Principles of administrative law*. St. Paul: Thomson; West, 2008.

WILLIAMS, Bernard. *Moral*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.