

Administração pública e o experimentalismo: controle de risco nas ações estatais¹

PUBLIC ADMINISTRATION AND EXPERIMENTALISM: RISK CONTROL IN STATE ACTIONS

Júlio Edstron Secundino Santos

Advogado, graduado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos (2008), Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2014). Doutor em Direito pelo UniCEUB (2019), Ex-membro da comissão de ensino jurídico da OAB/MG. Pesquisador do Centro Universitário de Brasília. Ex-assessor Especial no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Professor do Curso de Direito da Fbr. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: Terceiro Setor, direitos fundamentais, educação em direitos humanos, cidadania e direito e Seguridade Social. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. Editor Executivo da REPATS. E-mail: edstron@yahoo.com.br.

RESUMO

Esta pesquisa, fundamentada na revisão bibliográfica e na aplicação do método hipotético-dedutivo, teve como objetivo demonstrar a necessidade do **experimentalismo** como via de **inovação** no Direito Administrativo e na Gestão Pública brasileira. O ponto central é que, além de um imperativo constitucional de eficiência, existem tanto legislações específicas quanto experiências bem-sucedidas que comprovam a viabilidade de realizar testes controlados para verificar a eficácia de políticas públicas. Experiências com **sandboxes** regulatórios já são uma realidade e podem ser um aliado para os agentes públicos. Nesse contexto, a própria noção de **erro administrativo** pode ser revista à luz da atualidade

Palavras-chave: *experimentalismo; inovação. Administração Pública, sandbox regulatório*

¹ Artigo recebido em 01/12/2025, aceito para publicação em 07/06/2026.

ABSTRACT

This research, based on a bibliographic review and the application of the hypothetical-deductive method, aimed to demonstrate the necessity of experimentalism as a path to innovation in Brazilian Administrative Law and Public Management. The central point is that, in addition to a constitutional imperative of efficiency, there are both specific legislation and successful experiences that prove the feasibility of conducting controlled tests to verify the effectiveness of public policies. Experiences with regulatory sandboxes are already a reality and can be an ally for public agents. In this context, the very notion of administrative error can be reevaluated in light of current times

Keywords: *experimentalism; Innovation; Public Administration; Sandbox.*

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira, historicamente ancorada em modelos burocráticos e na estrita legalidade, enfrenta hoje o desafio imperativo de se reinventar. Em um cenário de crescentes demandas sociais, aceleração tecnológica e complexidade de problemas multifacetados, a busca por agilidade, inovação e eficácia tornou-se premente.

Essa pesquisa explora, por meio da técnica de revisão bibliográfica e do método hipotético-dedutivo, o experimentalismo como um paradigma transformador para a governança pública, investigando como ele pode conciliar a necessidade de inovação com a imperativa responsabilização dos agentes estatais e a superação de riscos administrativos.

Para tanto, a pesquisa se desdobra em diversas abordagens. Iniciamos mergulhando nos fundamentos conceituais do experimentalismo no principalmente com uma reconstrução histórica e no detalhamento das obras de Roberto Mangabeira Unger.

Nesta parte, traçamos as raízes do experimentalismo desde a Filosofia da Ciência, passando por pensadores como Francis Bacon e John Dewey, até sua aplicação em sistemas complexos e no campo do Direito.

Destacamos, em particular, a crítica de Roberto Mangabeira Unger (2011) ao reformismo, propondo o experimentalismo como um caminho para a reinvenção democrática e institucional.

Em seguida, o aprofundamos como o experimentalismo impulsiona a transformação do setor público. Naquela parte enfatiza-se a importância do aprendizado contínuo e adaptativo e a distinção crucial entre o reformismo e o experimentalismo democrático de Unger (2011).

Examinamos como essa abordagem fortalece a resiliência do Estado em um cenário VUCA (volatilidade, incerteza, complexidade, ambiguidade), detalhando mecanismos como a flexibilidade institucional, os *sandboxes* regulatórios, a prototipagem e a colaboração multissetorial para fomentar uma gestão pública dinâmica e proativamente responsiva.

O cenário VUCA descreve um ambiente caracterizado por mudanças rápidas e imprevisíveis. Segundo Bob Johansen, futurista do *Institute for the Future*, a volatilidade se refere à velocidade e ao volume das mudanças; a incerteza, à dificuldade de prever o futuro; a complexidade, à multiplicidade de fatores interconectados; e a ambiguidade, à falta de clareza sobre o significado dos eventos. A compreensão desse cenário é crucial para que as organizações desenvolvam estratégias mais adaptáveis, resilientes e ágeis, capazes de navegar em contextos turbulentos.

Avançando para a operacionalização, detalhamos a manifestação do experimentalismo em práticas flexíveis de implementação de políticas e serviços, com foco no monitoramento e avaliação em tempo real. Esta seção explora a relevância de testes piloto e a utilização de *nudges* da economia comportamental para influenciar sutilmente as decisões cidadãs, ao mesmo tempo em que discute a superação da resistência à mudança no setor público por meio de abordagens incrementais, aprendizado contínuo, transparência e colaboração.

A pesquisa em seguida então direciona seu foco para ferramentas e conceitos específicos. Naquela parte define e explora o sandbox regulatório como um instrumento chave para a modernização e inovação, delineando seus benefícios para acelerar a inovação e alcançar uma regulação mais inteligente, com menção específica ao Marco Legal das Startups, ou seja, a Lei Complementar nº 182/2021 no Brasil.

Na sequência, foi aprofundada a intersecção crucial do sandbox com a Teoria do Risco Administrativo, explicando como essa ferramenta gerencia e mitiga os riscos inerentes à atuação estatal, equilibrando inovação e proteção e minimizando a exposição do Estado a responsabilidades não intencionais.

A discussão prossegue para o papel dos agentes públicos, estabelecendo a relação entre experimentalismo e a gestão de riscos, demonstrando como essa sinergia capacita a inovação responsável e prepara o terreno para a discussão da *accountability*.

Isso nos leva à próxima seção que confronta diretamente o desafio de conciliar a necessidade de inovar com a responsabilização dos servidores públicos. Esta seção analisa as diversas esferas de responsabilização administrativa, civil, penal e improbidade e explica como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), notadamente seu Artigo 28, busca proteger o gestor de boa-fé, limitando a responsabilização a casos de dolo ou erro grosseiro.

Finalmente, a pesquisa reitera a relação intrínseca e mutuamente fortalecedora entre experimentalismo e gestão de riscos. Ele detalha os desafios estruturais e culturais para alcançar essa conciliação, como a cultura institucional avessa ao risco, as ambiguidades na definição de “erro grosseiro”, as divergências entre os órgãos de controle e a dificuldade de mensurar o valor público da inovação.

Por fim, conclui-se propondo caminhos concretos para fomentar um ambiente de inovação responsável na Administração Pública, defendendo uma mudança de mentalidade, o aprimoramento dos marcos legais e um diálogo constante entre todos os atores envolvidos na gestão e fiscalização da coisa pública.

2 EXPERIMENTALISMO COMO PONTO CENTRAL DO CONHECIMENTO E DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA ERA DA COMPLEXIDADE

O experimentalismo, em sua essência, representa uma abordagem fundamental para a construção do conhecimento e a ação transformadora, que transcende os limites da ciência para permear campos tão diversos quanto a Administração Pública e o Direito.

O experimentalismo, como um paradigma de governança, representa um avanço crucial para a Administração Pública ao romper com a rigidez do modelo burocrático tradicional, que muitas vezes se mostra incapaz de responder à complexidade e volatilidade da sociedade contemporânea. Ao invés de seguir regras predefinidas, o experimentalis-

mo propõe uma abordagem mais ágil e adaptativa, nas quais políticas e serviços são vistos como hipóteses a serem testadas.

O experimentalismo permite que a Administração Pública aprenda com a prática, colete dados e ajuste suas estratégias em tempo real, mitigando riscos e otimizando a alocação de recursos. A inovação, nesse contexto, deixa de ser uma exceção e se torna a norma, conduzindo o Estado a uma cultura de aprendizado contínuo e a uma maior resiliência diante de crises e desafios imprevistos.

Essa transformação na gestão pública encontra sua mais alta expressão na concepção de democracia de alta energia de Roberto Mangabeira Unger (2011). Para ele, as democracias liberais tradicionais são limitadas por suas estruturas rígidas, que restringem a capacidade de autotransformação social. O experimentalismo, portanto, não é apenas uma ferramenta gerencial, mas um princípio constitutivo de uma democracia mais vibrante, pois capacita cidadãos e instituições a revisarem e reconstruírem continuamente seus arranjos sociais e econômicos.

Ao democratizar a capacidade de contestação e inovação, o experimentalismo eleva a política a uma “oportunidade para experimentação social” (Unger, 2011, p. 65), onde a mudança institucional se torna um processo contínuo e participativo, e não um monopólio de elites.

Em essência, a conexão entre o experimentalismo na Administração Pública e a visão de Mangabeira Unger (2011) aponta para um futuro onde o Estado não é um guardião de regras estáticas, mas um facilitador de inovações sociais. Ao promover a cocriação, os testes piloto e a adaptação, a gestão pública se alinha com o ideal de uma sociedade que se reinventa constantemente.

Essa abordagem não busca abandonar a legalidade e a responsabilidade, mas, sim, reinterpretá-las à luz da necessidade de um Estado mais dinâmico e responsivo. Dessa forma, o experimentalismo pavimenta o caminho para uma democracia mais legítima, ágil e capaz de enfrentar os complexos desafios do nosso tempo.

Enraizado na convicção de que a experiência e a observação são bases da compreensão da Administração Pública, essa corrente filosófica e metodológica ganha novas nuances e desafios diante da complexidade dos sistemas contemporâneos.

Na filosofia da ciência, o experimentalismo ascende como uma resposta ao dogmatismo e à mera especulação. O método indutivo, preconizado por Francis Bacon em seu “*Novum Organum*” (2021), é um marco desse pensamento.

Francis Bacon argumentava que a verdadeira ciência não se constrói sobre silogismos ou deduções *a priori*, mas sim pela observação sistemática, pela coleta de dados e pela experimentação controlada para desvendar as leis da natureza. “A sabedoria humana em geral, e a filosofia natural em particular, são medidas pelos frutos” (Bacon, 2021, p.18), ressaltando a importância do resultado prático derivado da experimentação.

Essa ênfase na experiência foi aprofundada pelo empirismo britânico e, posteriormente, pelos pragmatistas americanos. Pensadores como Charles S. Peirce (1978) e John Dewey (2016) defendiam que o significado de um conceito está nas suas consequências práticas concebíveis.

Já para Charles S. Peirce, “a essência de uma crença é o estabelecimento de um hábito; e crenças diferentes são distinguidas pelos diferentes modos de ação a que dão ori-

gem” (1978, p. 11), conectando o conhecimento à ação e à experimentação.

Seguindo, John Dewey (2016), por sua vez, via a educação e a vida social como processos contínuos de experimentação e reconstrução da experiência, essenciais para uma sociedade democrática, contribuindo para as bases teóricas do movimento denominado de experimentalismo.

Também em Joseph Schumpeter (2023), o conceito de inovação é entendido na criação de um bem ou melhoria de um bem já existente, com novo método de produção, originando a instituição de novo mercado com fontes inéditas de matérias-primas ou bens semimanufaturados, corporificando uma nova organização de mercado por monopólio ou fragmentação de monopólio, como ocorrem em áreas de alta tecnologia e de mineração em terras raras.

Avançando, Joseph Schumpeter descreve que também, que os “novos bens de consumo, novos métodos de produção ou transporte, novos mercados, novas formas de organização industrial” (2003, p. 83) sendo responsáveis pelos impulsos do desenvolvimento econômico no contexto capitalista.

Apesar de sua força, o experimentalismo de Unger (2011) enfrenta um desafio substancial quando confrontado com a natureza dos sistemas complexos. Tais sistemas, sejam eles ecossistemas, economias globais, redes sociais, cérebro humano ou a Administração Pública, caracterizam-se por múltiplos atores interconectados, não-linearidade, propriedades emergentes e dependência de trajetória histórica.

Nesses contextos, o ideal de um experimento laboratorial perfeitamente controlado, que isola variáveis para estabelecer relações causais diretas, torna-se insustentável. A complexidade implica que “interações produzem resultados agregados – o consumo total de petróleo ou o preço médio do trigo vermelho, padrão 2 –, mas também produzem fenômenos imprevisíveis” (IPEA, 2015).

A emergência de propriedades, onde o todo é maior do que a soma das partes, desafia a redução analítica. Exemplificando, a dinâmica de uma pandemia não pode ser compreendida apenas estudando o vírus isoladamente; é preciso considerar fatores sociais, comportamentais e infraestruturais.

Diante disso, o experimentalismo em sistemas complexos adapta-se, buscando abordagens como modelagem e simulações, onde ferramentas computacionais permitem simular cenários e testar hipóteses sobre o comportamento do sistema, mesmo que a experimentação física seja inviável, mas a modelagem digital é perfeitamente cabível.

Também se vale de experimentos naturais e *quase-experimentais*, aproveitando eventos ou mudanças que ocorrem naturalmente para observar seus efeitos, utilizando métodos estatísticos robustos para inferir causalidade. Além disso, a aplicação de abordagens *multimétodo*, que combinam observação de campo, análise de dados históricos, modelagem e, onde possível, experimentos controlados em pequena escala, visa construir uma compreensão mais holística.

Apesar de “modelos de sistemas complexos podem sugerir que a política poderia criar vários tipos de resultados”, a busca pela certeza é substituída pela compreensão de probabilidades e padrões emergentes (IPEA, 2015, 167), possibilitando a criação de políticas públicas por evidências.

No campo do Direito, o experimentalismo de Mangabeira Unger (2011) representa uma ruptura com a rigidez formalista, buscando tornar as normas jurídicas mais respon-

sivas e eficazes. Ele se manifesta como uma ferramenta para lidar com a rápida evolução social e tecnológica, onde as leis tradicionais podem se mostrar inadequadas ou lentas.

Um exemplo notório é o uso de *sandboxes* regulatórios ou “caixas de areia regulatórias”. Esses ambientes controlados permitem que inovações, especialmente em setores como o financeiro e de tecnologia, sejam testadas sob um regime regulatório mais flexível por um período limitado.

No Brasil, o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) têm implementado *sandboxes*, permitindo que *fintechs* e outras empresas experimentem novos produtos e serviços sob supervisão, antes de uma regulamentação mais abrangente (Banco Central do Brasil, 2021).

Essa abordagem permite ao regulador “constituir uma relação mais próxima com o mercado, auxiliando na construção de critérios apropriados de proteção ao consumidor em novos produtos e serviços” (Banco Central do Brasil, 2021, p. 12).

Outra manifestação é o experimentalismo judicial, que se alinha com o pragmatismo jurídico. Conforme aponta doutrinariamente João Paulo Lordelo “As raízes do experimentalismo judicial residem no pragmatismo jurídico, escola de pensamento que enfatiza a importância de serem levadas em consideração as consequências práticas das decisões judiciais” (2024, p. 2).

Também o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, caso mais emblemático foi o do **sistema carcerário**, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347², julgada pelo STF em 2015.

O Supremo reconheceu que o sistema prisional brasileiro apresentava uma violação generalizada de direitos fundamentais dos detentos, devido à superlotação, condições insalubres, falta de assistência à saúde e educação, entre outros problemas estruturais.

Seguindo o modelo já adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)³, o estado de coisas inconstitucional é aplicado em situações excepcionais de vio-

2 O estado de coisas inconstitucional é o reconhecimento judicial de uma **violação massiva e sistêmica de direitos fundamentais** em determinada área, decorrente de uma **omissão prolongada e reiterada do poder público** na implementação de políticas que garantam esses direitos. Não se trata de uma violação pontual, mas de uma situação generalizada que afeta um número significativo de pessoas, de forma que o Poder Judiciário precisa intervir para reverter esse quadro de inconstitucionalidade.

3 (...) Em 2015, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a situação prisional no país um “estado de coisas inconstitucional”, com “violação massiva de direitos fundamentais” da população prisional, por omissão do poder público. (...) As deficiências das condições de encarceramento, no entanto, são históricas. Os desrespeitos aos direitos humanos da população sob custódia desafiam as iniciativas do Poder Judiciário. Por isso, o Brasil responde questionamentos e medidas cautelares da Corte Interamericana de Direitos Humanos praticamente desde que o Estado brasileiro passou a reconhecer a competência do tribunal para julgar violações de direitos humanos, em 1998. O primeiro caso que levou o país à corte foi o massacre no Presídio Urso Branco, uma rebelião em Porto Velho que, em 2002, acabou com a morte de 27 presos. (...) A mais recente resolução da Corte envolvendo o sistema prisional brasileiro solicitou, em 2016, medidas imediatas para reverter a precariedade do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Rio de Janeiro, justamente o primeiro presídio a receber o mutirão carcerário do CNJ, oito anos antes. (...) Morreram 13 internos nos primeiros seis meses de 2016. (...) Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sugeriu a medida aos países do continente americano. “A CIDH apoia a iniciativa do CNJ e conclama os poderes judiciários e outros atores de justiça dos estados da região a adotarem medidas similares, focadas na redução do risco epidemiológico do COVID-19 com uma perspectiva de direitos humanos”, afirmou em nota pública. (...) O PNUD Brasil divulgou a Recomendação do CNJ como boa prática para diversos países. “O PNUD conta com uma ampla rede de escritórios que busca sempre compartilhar as melhores práticas para fortalecer o desenvolvimento

lação massiva e sistêmica de direitos, como no sistema carcerário brasileiro, o STF não apenas declarou a inconstitucionalidade, mas estabeleceu um processo contínuo de monitoramento e de exigência de medidas adaptativas, que funcionam como um grande experimento de governança para a superação da inércia estatal.

Contudo, o experimentalismo no Direito enfrenta o desafio da segurança jurídica e da previsibilidade. A flexibilidade excessiva pode gerar incerteza e comprometer a igualdade na aplicação da lei, como alertado por autores como Frederick Schauer (2024).

Na Administração Pública, o experimentalismo reflete a necessidade de superar a burocracia tradicional em favor de uma gestão mais ágil e baseada em evidências. Ele se traduz na ideia de governança experimentalista, conceito que “se estrutura basicamente em um processo de criação e revisão de regras por meio de um processo de revisão recursiva que tem como fundamentos as experiências” (Silva. Ribeiro, p. 7).

Com o avanço tecnológico, a sociedade espera conseguir acesso aos serviços do governo com a mesma facilidade, agilidade e qualidade com que acessa os serviços privados. Essa pressão social, somada à redução na arrecadação pública com a pandemia, impõe a necessidade de que os governos acelerem sua transformação digital e, ao mesmo tempo, requer gestores públicos capacitados e com ferramentas adequadas para implementar inovações para a melhoria dos serviços públicos. (Fassio; Radaelli; Azevedo; Dias, 2022, p.6)

Essa abordagem implica testes piloto e avaliação de impacto, onde políticas públicas são frequentemente testadas em pequena escala antes de sua implementação em larga escala. A avaliação de impacto, muitas vezes através de métodos experimentais como os testes aleatórios controlados (RCTs), busca medir a efetividade real das intervenções.

A distinção entre reformismo e experimentalismo é um ponto central na crítica de Roberto Mangabeira Unger (2022) às abordagens políticas tradicionais e em sua proposta para a transformação social. Embora ambos os conceitos busquem aprimoramentos e mudanças na ordem existente, aquele autor os diferencia radicalmente em termos de escopo, profundidade e imaginação institucional.

O reformismo pode ser compreendido como uma estratégia que busca modificar as condições sociais, econômicas e políticas sem alterar fundamentalmente as estruturas institucionais subjacentes. Ele opera dentro dos limites impostos pelo arranjo social ou arquitetura institucional vigente.

Em sua essência, o reformismo visa melhorar o *status quo*, mitigando suas falhas e injustiças por meio de ajustes incrementais e políticas compensatórias. As reformas, nesse sentido, são frequentemente respostas a problemas específicos, buscando otimizar o funcionamento do sistema sem questionar sua lógica fundamental. “O reformismo é a arte de melhorar o que existe sem revolucionar o que o torna possível” (Unger, 2011, p. 60).

Assim, programas sociais, regulamentações econômicas, ajustes fiscais e mecanismos de controle são exemplos clássicos de iniciativas reformistas que, embora possam gerar benefícios palpáveis, mantêm intactas as hierarquias de poder e os modelos de organização social.

dos países. Nesse sentido compartilhamos também a experiência do CNJ, que é pioneira em relação à prevenção do Covid-19 no sistema prisional e socioeducativo”, avaliou a representante-residente assistente e coordenadora de área programática do PNUD no Brasil, Maristela Baioni. Desde janeiro de 2019, PNUD Brasil e CNJ realizam em parceria o programa Justiça Presente, que enfrenta problemas estruturais no sistema prisional e socioeducativo. (Brasil, CNJ, 2025).

Em contraste, o experimentalismo democrático, conforme formulado por Unger (2011), é uma proposta de transformação muito mais ambiciosa e radical. Ele não se contenta em remendar o sistema existente, mas busca a reconfiguração contínua e fundamental das instituições sociais e políticas⁴.

Para Mangabeira Unger, a sociedade e suas instituições são “artefatos humanos” (2005, p. 115), que podem e devem ser sujeitos a uma reinvenção incessante. O experimentalismo defende a criação de um arcabouço institucional intrinsecamente flexível e adaptável, capaz de fomentar e sustentar a experimentação em larga escala em todas as esferas da vida.

O objetivo é “desengessar” as estruturas que limitam a ação humana e a imaginação, permitindo que comunidades e cidadãos explorem novas formas de organização, produção e governança. Trata-se de uma “democracia de alta energia”, onde a participação e a contestação popular não são apenas um direito, mas um motor para a revisão constante das próprias regras do jogo (Unger, 2011, p. 65).

O experimentalismo, portanto, exige uma capacidade de imaginação institucional que vai muito além dos limites do reformismo, aspirando a uma sociedade onde as instituições são ferramentas para a libertação do potencial humano e não grades que o aprisionam.

Enquanto, o reformismo se move dentro das fronteiras do conhecido, buscando aperfeiçoamentos incrementais, o experimentalismo de Unger (2011) propõe a redefinição das fronteiras, a permanente reinvenção institucional e a abertura para futuros sociais radicalmente diferentes.

Não se trata de uma negação da reforma, mas de uma elevação do projeto de mudança a um patamar que o torna genuinamente transformador e não meramente adaptativo. O objetivo é aprender o que funciona, para quem e em que circunstâncias (Portal Gov. br, 2018).

Além disso, favorece políticas adaptativas e a aplicação de *nudges*⁵. A Administração Pública adota uma postura de “aprender fazendo”, ajustando as políticas com base nos resultados observados.

A aplicação de *nudges*, baseada na economia comportamental de Richard Thaler e Cass Sunstein (2019), ilustra como pequenas “arquiteturas de escolha” podem influenciar comportamentos sem restringir a liberdade, buscando resultados sociais desejáveis.

Há também a valorização de laboratórios de inovação e governança em rede, com a criação de espaços dedicados à experimentação de soluções para problemas públicos, frequentemente em parceria com a sociedade civil e o setor privado, criando sinergia para se produzir melhorias.

4 Hoje, no mundo todo, e no Brasil em particular, não podemos contar com as grandes crises para serem parteiras das mudanças. As guerras, nesse mundo atual, ou serão guerras totais e devastadoras, ou serão guerras localizadas. Não serão como as guerras que ocuparam a história moderna e que ajudaram a detonar transformações. E as crises econômicas encontrarão alguma forma de reparo ou antídoto no ativismo dos estados. Temos de organizar todas as instituições, em particular as instituições constitucionais, para que a transformação se torne impulso endógeno, interno, e deixe de depender das crises como sua circunstância favorecedora (UNGER. 2011, p. 61)

5 Nudge é um conceito da economia comportamental que pode ser traduzido como um “empurrãozinho” ou estímulo sutil que influencia as pessoas a tomarem decisões de forma previsível, sem restringir suas opções ou impor proibições. O objetivo é guiar as escolhas dos indivíduos para resultados que sejam considerados mais benéficos para eles ou para a sociedade, aproveitando-se de vieses cognitivos e padrões de comportamento humano. A ideia central do nudge foi popularizada por Richard Thaler e Cass Sunstein (2019)

A governança experimentalista fomenta “o aprendizado coordenado a partir da experimentação local, a partir da comparação coordenada das diferentes abordagens” (Silva. Ribeiro, p. 9), ou seja, há uma curva de aprendizado a partir dos fatos ocorridos no cotidiano.

Neste sentido, a teoria ungeriana propõe uma democracia que seja inerentemente experimental, onde “a política seria uma oportunidade para experimentação social” (Unger, 1998, p. 250), situação que favorece o aperfeiçoamento constante da Administração Pública.

3 EXPERIMENTALISMO E A REINVENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“A investigação histórica volta-se, então, para seu segundo objetivo, a busca de transformações na vida social que possam servir de base ou inspiração a uma doutrina não liberal” (Unger, 2023, 43). O experimentalismo na Administração Pública representa uma abordagem inovadora e estratégica que busca aprimorar a gestão e a formulação de políticas públicas por meio da aplicação de métodos e princípios experimentais. Essa visão contrapõe-se, em grande medida, ao modelo administrativo tradicional, que frequentemente se mostra rígido, centralizado e menos adaptável aos desafios contemporâneos.

Para Mariana Mazzucato e Caetano Penna (2016), a inovação possui três características principais, sendo concomitantemente incerta, cumulativa e coletiva. Incerta, porque os agentes envolvidos no processo não conseguem calcular ex ante as probabilidades de sucesso ou de fracasso, tornando os resultados desconhecidos. A probabilidade de insucesso é fruto da incerteza tecnológica e, portanto, precisa ser internalizada no processo inovativo. (Fassio; Radaelli; Azevedo; Dias, 2022, p.9)

“O experimentalismo é, entre outras coisas, uma prática coletiva de descoberta e de aprendizagem” (Teixeira, 2010, p. 48). A essência dessa teoria reside na promoção de um aprendizado contínuo e adaptativo baseado em evidências, transformando a administração pública em um campo dinâmico de experimentação e descoberta, onde políticas são vistas como hipóteses a serem testadas e refinadas.

A distinção entre reformismo e experimentalismo é crucial para compreender a profundidade da proposta de Roberto Mangabeira Unger (2011). O reformismo, em sua concepção, opera dentro das estruturas institucionais existentes, buscando melhorias incrementais e graduais sem questionar a lógica fundamental do sistema.

Seu objetivo é aperfeiçoar o *status quo*, mitigando falhas e injustiças por meio de ajustes e políticas compensatórias, como programas sociais ou regulamentações econômicas. Trata-se de uma abordagem que, segundo Unger, padece de uma limitação da imaginação institucional, aceitando as instituições como dadas e não como artefatos humanos passíveis de redesenho fundamental.

Deve-se rememorar que “o reformismo é a arte de melhorar o que existe sem revolucionar o que o torna possível” (Unger, 2011, p. 60). Em contraste, o experimentalismo democrático de Unger é radicalmente ambicioso, propondo a reconfiguração contínua e fundamental das instituições sociais e políticas.

Ele demonstra que todas as estruturas são artefatos humanos que podem ser sujeitos a uma reinvenção incessante (Unger, 2005, p. 115). O objetivo é criar um sistema po-

lítico e jurídico intrinsecamente flexível e adaptável, que fomente e sustente a experimentação em larga escala, indo além de Constituições rígidas e códigos imutáveis.

Isso configura uma “democracia de alta energia”, onde a participação e a contestação popular são o motor para a revisão constante das próprias regras do jogo (Unger, 2011, p. 65), exigindo uma capacidade de imaginação institucional que transcende os limites do reformismo.

Um dos pontos mais importantes e talvez o mais significativo do experimentalismo na Administração Pública é a promoção de resiliência e da capacidade de resposta do Estado, frente a problemas complexos como escassez de recursos para áreas essenciais como saúde e educação.

Em um mundo volátil, incerto, complexo e ambíguo, a capacidade de um governo de absorver choques, resistir a falhas e se recuperar rapidamente de adversidades, além de identificar problemas e implementar soluções de forma ágil, é um diferencial crítico.

Pondera-se, o mundo contemporâneo é amplamente caracterizado pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade, um cenário frequentemente sintetizado pelo acrônimo VUCA. Sendo que essa descrição, que nasceu no ambiente militar para descrever o cenário pós-Guerra Fria, tornou-se universalmente aplicável para entender o ritmo acelerado das mudanças e a imprevisibilidade inerente aos mercados, à tecnologia e às interações sociais.

Para Drucker (1999, p. 7) já apontava que “a única coisa realmente constante é a mudança”, e essa máxima nunca foi tão verdadeira quanto no ambiente VUCA. Nele, a velocidade com que as informações se propagam e as tendências emergem ou desaparecem exige das organizações e dos indivíduos uma capacidade de adaptação contínua.

A volatilidade se manifesta na rapidez e na escala das transformações; a incerteza, na dificuldade de prever o futuro mesmo com dados robustos; a complexidade, na interconexão de múltiplos fatores que influenciam os eventos; e a ambiguidade, na falta de clareza sobre o significado das informações e as possíveis direções a seguir.

Para gerenciar essa realidade, as empresas precisam cultivar a agilidade, a resiliência e a capacidade de aprender rapidamente com as experiências, transformando desafios em oportunidades de inovação e crescimento. Senge (1990, p. 14) destaca que “organizações que aprendem são aquelas que expandem continuamente sua capacidade de criar seu futuro”, uma visão que se alinha perfeitamente com a necessidade de prosperar em um mundo VUCA.

O experimentalismo fortalece essa capacidade ao promover uma flexibilidade institucional que desburocratiza a inovação, criando “espaços de manobra” onde a experimentação é incentivada e a falha controlada é vista como aprendizado (OECD, 2017, p. 19).

A implementação de sandboxes regulatórios, que permitem amostragens de políticas em ambientes controlados, confere uma flexibilidade legal vital (Brasil, 2020, p. 5).

Por outro lado, constatada a falha do experimento, seja porque não alcançou satisfatoriamente as metas definidas ou porque se mostrou inviável a mensuração metrificada em sua execução, há que se falar em suspensão e retorno ao *status quo*. Mesmo que este resultado não seja o mais expectado com relação ao processo inovador, é preciso retornar ao

modelo padrão de atuação antes vigente, fenômeno que afasta a destruição criadora, a princípio. Isso acontecerá porque a atuação administrativa inovadora, em contraponto à lógica do capital, se destina à promoção do interesse público, que necessariamente depende de ato administrativo perfeito, válido e eficaz. Com o fracasso do experimento não poderá o gestor público escolher outro meio, arbitrariamente, para perseguir as metas visadas. (Cristóvão; Souza. 2022, p. 25)

O aprendizado contínuo e a adaptação em ciclos rápidos são centrais; a coleta de dados e a avaliação rigorosa permitem identificar problemas precocemente e ajustar políticas em tempo real, construindo uma base de conhecimento resiliente (Sabel, 2005, p. 41).

Além disso, a prototipagem e a escalabilidade gradual, testando soluções em pequena escala antes da implementação ampla, mitigam riscos e garantem que apenas iniciativas eficazes sejam expandidas, otimizando a alocação de recursos públicos (Banco Mundial, 2017, p. 30).

Seguindo, a colaboração e cocriação multissetorial, que envolvem governo, sociedade civil, academia e setor privado, fortalecem a rede de resposta, mobilizando recursos e talentos de forma mais eficiente em momentos de crise, e gerando respostas mais robustas e inovadoras (Bovens; Hart; Peters, 2001, p. 110).

Assim, o experimentalismo equipa a Administração Pública com uma “mentalidade ágil”, transformando-a de um corpo reativo para um sistema dinâmico, resiliente e proativamente responsivo, capaz de aprender ativamente e adaptar-se continuamente para enfrentar os desafios do futuro.

Isso significa desenhar instituições e práticas que incentivem a experimentação, a contestação e a revisão constante, não apenas de políticas, mas dos arranjos sociais e econômicos fundamentais.

O objetivo é criar uma sociedade que não seja refém de formas institucionais fixas, mas capaz de se reinventar por meio de processos abertos de aprendizado e inovação. “O experimentalismo social que defendemos é uma tentativa de superar o contraste entre o pragmatismo da vida prática e o idealismo da ação política” (Unger, 2005, p. 11).

Essa visão desafia as estruturas hierárquicas e burocráticas, propondo um arranjo onde o poder é distribuído e a capacidade de experimentação e de revisão radical é democratizada. Em sua obra, Unger (2011) leciona por uma “democracia forte”, que capacite as pessoas a revisarem e reconstruírem suas próprias formas de vida e organizações, um processo que é, em sua essência, experimental.

O experimentalismo, desde suas raízes filosóficas na busca pela verdade empírica, expandiu seu escopo e complexidade. No estudo de sistemas complexos, ele se metamorfoseia em abordagens mais holísticas e adaptativas, tendo um largo campo de atuação. “O experimentalismo é corolário do contextualismo e do pragmatismo. Assim como jovens Jedi aprendem pela prática, a Administração Pública é convidada ao aprendizado contínuo através da experimentação controlada” (Modesto, 2024, p. 3).

No Direito e na Administração Pública, emerge como uma estratégia vital para a inovação, a efetividade e a construção de uma governança mais responsiva. A concepção de Mangabeira Unger (2011), por sua vez, projeta o experimentalismo para o cerne da própria arquitetura democrática, vislumbrando uma sociedade permanentemente engajada em sua própria reinvenção.

A relevância do experimentalismo de Roberto Mangabeira Unger para a Administração Pública reside em sua capacidade de transcender a mera eficiência gerencial e se tornar o motor de uma democracia de alta energia. Ao propor uma abordagem que considera as instituições como artefatos humanos passíveis de redesenho contínuo, Unger oferece um caminho para superar a rigidez burocrática e a “limitação da imaginação institucional” que, segundo ele, aprisionam o reformismo (UNGER, 2011, p. 60).

A aplicação dessa teoria na gestão pública não se resume à implementação de projetos-piloto ou *sandboxes*, mas à construção de uma cultura na qual a contestação e a reinvenção institucional se tornam práticas normais e democraticamente acessíveis. Essa visão permite que a Administração Pública se transforme de um mero executor de leis em um agente de experimentação social, capaz de aprender com o erro, adaptar-se a cenários complexos e, em última instância, servir de forma mais responsiva e legítima aos anseios de uma sociedade em constante transformação.

Longe de ser uma panaceia, o experimentalismo em todas essas esferas exige um reconhecimento de suas limitações, uma cultura de aprendizado contínuo e a coragem de testar, falhar e adaptar-se em um mundo cada vez mais volátil e interconectado, inclusive, na aplicação das *sandbox* regulatórias sendo que o caráter especial dos ambientes regulatórios experimentais, dotados de eficácia derogatória no direito brasileiro, “exigem uma atenção especial para evitar que a adesão oportunista a um programa de *sandbox* se torne uma forma de eviar o cumprimento de requisitos já impostos pela legislação vigente”. (Brasil, 2023, p. 41).

4 O EXPERIMENTALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RUMO À GOVERNANÇA ADAPTATIVA NA ERA DA REINVENÇÃO DEMOCRÁTICA

A Administração Pública, historicamente moldada por modelos burocráticos que valorizavam a previsibilidade e a uniformidade, fundada na legalidade estrita, enfrenta hoje um imperativo de transformação. A complexidade dos problemas sociais, a aceleração das mudanças tecnológicas e a crescente demanda por respostas ágeis e eficazes dos cidadãos impulsionam a busca por novas abordagens.

Nesse cenário, o experimentalismo emerge como uma estratégia fundamental, transmutando-se de um método científico em um paradigma de governança, essencial para uma gestão pública mais adaptativa, inovadora e, na visão de Roberto Mangabeira Unger (2011), inerentemente democrática.

Tradicionalmente, a Gestão Pública operava sob a égide de um legalismo estrito e de processos rígidos, onde a inovação era muitas vezes percebida como um risco ou uma exceção, não como a regra. Contudo, a ineficácia das soluções padronizadas para problemas dinâmicos e multifacetados evidenciou a necessidade de um aprendizado contínuo e de uma capacidade de adaptação.

A relação entre experimentalismo e resistência à mudança na Administração Pública é um ponto crucial que define o sucesso ou o fracasso de inovações governamentais. O experimentalismo, por sua natureza, é uma estratégia que busca ativamente a mudança, desafiando o status quo e as práticas arraigadas, em prol de práticas que estejam cada vez mais alinhadas com as transformações digitais.

A ideia do experimentalismo pode também ser colocada de uma forma mais abstrata e geral. Pode-se imaginar duas classes de atividades: as

atividades rotineiras, que tomamos dentro de um arcabouço de instituições e premissas ideológicas que aceitamos como dadas, e as atividades extraordinárias, por meio das quais desafiamos e transformamos partes desse arcabouço institucional ou doutrinário. Experimentalismo significa diminuir a distância entre essas duas classes de atividades de tal forma que as atividades extraordinárias de transformação do contexto surjam como um desdobramento mais contínuo das atividades rotineiras (Teixeira, 2010, p. 50)

No entanto, a resistência à mudança é um fenômeno natural e plurívoco que se manifesta em qualquer organização, e o setor público infelizmente não é uma exceção.

A resistência à mudança na Administração Pública pode ser impulsionada por diversos fatores. Frequentemente, os servidores públicos e as estruturas institucionais se apegam a métodos e rotinas conhecidas por uma questão de segurança e previsibilidade.

Como é de se esperar o desconhecido, inerente à experimentação na Administração Pública, gera incerteza e, consequentemente, resistência a mudanças. Além disso, pode haver um medo de perder poder ou privilégios associados aos arranjos atuais, uma vez que a experimentação pode redistribuir responsabilidades e autoridades.

Em síntese, compreende-se que experimentar e, consequentemente, inovar, exige da gestão pública flexibilidade estrutural e abertura à colaboratividade, seja em um plano interno, seja em um plano externo. Não que isso implique em liquidez ou disfuncionalidade da estrutura administrativa, pelo contrário, deverá haver maior compreensão sobre as possibilidades que a legalidade, na perspectiva da juridicidade, e as novas ferramentas que surgem de numerosas combinações geram para a persecução do interesse coletivo e consubstanciação da boa administração. A respeito da temática, meritório reforçar o entendimento de Vanice Valle e Fabrício Motta sobre a prognose que o gestor público tem, inclusive de forma que a própria Lei do Governo Digital induz a “naturalizar o risco do insucesso de alguma iniciativa transformadora” (2022, p. 58). (Cristóvão; Souza. 2022, p. 25)

A inércia burocrática, caracterizada por regulamentos complexos e processos físicos lentos, também contribui para a aversão ao novo, tornando qualquer iniciativa de mudança um desafio árduo. A “falta de informação clara e a comunicação inadequada sobre os propósitos e benefícios das mudanças também podem gerar desconfiança e oposição” (Pereira, 2021, p. 26).

No entanto, o experimentalismo oferece mecanismos intrínsecos que, se bem utilizados, podem mitigar e até mesmo transformar a resistência em engajamento. Uma das principais vantagens é a abordagem incremental e direcionada. Ao invés de implementar grandes reformas de uma só vez, o experimentalismo propõe testar novas ideias em pequena escala, com menor visibilidade e risco.

A experimentação administrativa abraça a incerteza, não a nega; aceita o risco do erro e o avalia; aposta na singularização e customização de procedimentos e instituições, ao invés de uniformizá-las; exige controle e monitoramento em todas as etapas do processo de seu desenvolvimento, sem impor padrões consagrados. Portanto, qualquer norma geral de fomento à experimentação deve permitir regimes temporários, quebras de uniformidade, tolerar a incerteza e o erro, conceder autonomia qualifica-

da, além de assumir feições de fomento e não de sancionamento. Deve permitir a agitação do inédito, com os riscos inerentes, antes da generalização das novas soluções e regimes pela via da legislação comum e permanente (Modesto, 2024. p.4)

Essa estratégia permite que os envolvidos vejam os benefícios da mudança em um ambiente controlado, reduzindo o medo do desconhecido e facilitando a aceitação. O insucesso em pequena escala é visto como uma oportunidade de aprendizado, e não como uma falha, o que encoraja a tomada de risco calculada por parte dos servidores (Banco Mundial, 2017).

Outro ponto fundamental é o foco no aprendizado contínuo e na adaptabilidade. O experimentalismo cria um ciclo de *feedback* constante onde os resultados são monitorados, avaliados e as políticas são ajustadas. Essa capacidade de aprendizado e adaptação contínua minimiza a percepção de que a mudança é um evento único e traumático.

Pelo contrário do que geralmente se infere, o experimentalismo se torna um processo iterativo e natural de melhoria, sobretudo, digitais, tornando a organização mais resiliente a choques e mais eficaz na resposta a problemas emergentes (Sabel, 2005).

Outro ponto que é muito importante é a transparência dos resultados, mesmo dos experimentos que não foram totalmente bem-sucedidos, gera confiança e mostra que a Administração Pública está comprometida com o aprendizado e a eficácia, e não com a imposição cega de novas ideias, sem o mínimo lastro com a realidade.

Adicionalmente, a colaboração e a cocriação⁶, elementos-chave do experimentalismo, ajudam a superar a resistência ao envolver os próprios atores da mudança no processo. Quando servidores, cidadãos e outras partes interessadas participam da concepção e testagem de novas políticas, eles se sentem parte da solução, e não apenas receptores passivos de uma decisão externa.

Essa participação gera um senso de pertencimento e responsabilidade, transformando o “medo do desconhecido” em um “sentimento de coautoria” (Bovens; Hart; Peters, 2001, p. 110). A diversidade de perspectivas também enriquece o processo, aumentando a probabilidade de desenvolver soluções mais robustas e com maior aceitação.

O experimentalismo não elimina a resistência à mudança, mas oferece uma estrutura e uma cultura que abordam de forma construtiva as inovações. Ao promover a amostragem em pequena escala, causa o aprendizado contínuo, a transparência e a participação, ele transforma a resistência de um obstáculo intransponível em um *feedback* valioso, pavimentando o caminho para uma Administração Pública mais dinâmica, adaptável e eficaz.

O experimentalismo na Administração Pública traduz-se, portanto, na implementação de políticas e serviços de forma flexível, com mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam ajustes em tempo real, aprendendo com os resultados, sejam eles positivos ou negativos. Isso se manifesta em práticas como os testes piloto, onde políticas públicas são inicialmente implementadas em pequena escala, em áreas geográficas limitadas ou com grupos restritos, para que seus efeitos possam ser observados e analisados antes de uma eventual expansão.

6 A cocriação de políticas públicas é vista como um caminho para a construção de soluções mais aderentes às necessidades da sociedade, uma vez que “o engajamento e a participação dos diversos atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas potencializam a legitimidade e a eficácia das ações governamentais” (Nogueira, 2018, p. 75).

A avaliação de impacto, muitas vezes através de métodos rigorosos como os testes aleatórios controlados (RCTs), busca medir a efetividade real das intervenções, fornecendo evidências para a tomada de decisões futuras e para a realocação de recursos públicos, com o objetivo de aprender o que funciona, para quem e em que circunstâncias.

Ademais, a Administração Pública experimentalista adota uma postura de “aprender fazendo”, ajustando as políticas com base nos resultados observados e incorporando insights da ciência comportamental, como os nudges de Richard Thaler e Cass Sunstein (2019).

Essas arquiteturas de escolha buscam influenciar comportamentos de forma sutil, promovendo melhores decisões por parte dos cidadãos sem restringir sua liberdade, a exemplo de mudanças no design de formulários ou no padrão de agendamento de serviços públicos para aumentar a adesão ou reduzir a ineficácia.

Ainda conforme Thaler e Sunstein (2019, p. 6), um nudge é “qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altera o comportamento das pessoas de forma previsível sem proibir quaisquer opções ou mudar significativamente seus incentivos econômicos”.

Essas “arquiteturas de escolha” podem se manifestar de diversas formas, como a definição de opções padrão (defaults) – por exemplo, a inclusão automática em um plano de doação de órgãos, com a possibilidade de saída, a disposição visual de itens em um supermercado para promover escolhas mais saudáveis, ou um aplicativo que identifica o local que oferece o menor preço em um produto.

A eficácia dos nudges reside em sua natureza não coercitiva e de baixo custo, oferecendo a liberdade de escolha, mas guiando as decisões para resultados mais benéficos, tanto para o indivíduo quanto para a coletividade. Eles são amplamente aplicados em políticas públicas, saúde e finanças pessoais, demonstrando como pequenas alterações no ambiente podem gerar grandes impactos comportamentais (Thaler; Sunstein, 2019).

Essas “arquiteturas de escolha” buscam influenciar comportamentos de forma sutil, promovendo melhores decisões por parte dos cidadãos sem restringir sua liberdade, a exemplo de mudanças no design de formulários ou no padrão de agendamento de serviços públicos para aumentar a adesão ou reduzir a ineficácia. Para fomentar essa cultura, surgem os laboratórios de inovação em governo, espaços dedicados a testar novas soluções para problemas públicos, frequentemente em parceria com a sociedade civil, a academia e o setor privado.

Para fomentar essa cultura, surgem os laboratórios de inovação em governo, sendo estes espaços dedicados a testar novas soluções para problemas públicos, frequentemente em parceria com a sociedade civil, a academia e o setor privado.

Essa governança experimentalista “se estrutura basicamente em um processo de criação e revisão de regras por meio de um processo de revisão recursiva que tem como fundamentos as experiências” (Silva. Ribeiro, p. 11), promovendo um aprendizado coordenado a partir da experimentação local e da comparação de diferentes abordagens para o alcance de fins comuns.

Os desafios para a plena implementação do experimentalismo na Administração Pública são, no entanto, consideráveis. A cultura burocrática, com sua aversão ao risco e a forte ênfase na conformidade com regras preexistentes, pode inibir a experimentação.

O “erro”, ou fracasso de um experimento é fundamental para o aprendizado, é frequentemente visto como uma falha a ser punida pelos órgãos de controle, não como uma oportunidade de aprimoramento.

A sobreposição e a falta de coordenação entre diferentes instâncias de controle, como apontado por diversos juristas, podem criar um certo grau de insegurança jurídica ao mesmo tempo em que possibilita uma paralisia porque se múltiplos órgãos divergem um agente diverge de outro e começa a haver uma descoordenação.

O direito à experimentação na Administração Pública é um conceito emergente que concilia a rigidez dos princípios administrativos com a urgência de inovação em um em constante modificação. Tradicionalmente, o setor público opera sob o princípio da legalidade estrita, onde o gestor só pode agir se houver permissão expressa em lei, conforme estabelece o artigo 377 da atual Constituição Republicana (Brasil, 2025).

Na experimentação, o erro involuntário não pode ser punido, pois é parte da aprendizagem da experimentação. Por isso, a experimentação no âmbito da administração pública exige segurança jurídica e autorização fundada em bases legais para o gestor assumir, sem temor, o risco da falha e do fracasso, preço inevitável da inovação e da singularização (MODESTO, 2024, p.4)

No entanto, a complexidade dos desafios sociais atuais exige que o Estado desenvolva e teste novas abordagens para otimizar a prestação de serviços. Nesse contexto, o direito à experimentação não é uma licença para a ilegalidade, mas sim um reconhecimento da necessidade de criar ambientes controlados para testar novas políticas, processos e tecnologias, sem que isso implique em desrespeito aos princípios do Direito Administrativo. Paulo Modesto, por exemplo, defende a existência de um “Direito Administrativo da Experimentação” (2025).

Ainda a pena de Paulo Modesto (2025) defende o “Direito Administrativo da Experimentação” como um caminho para superar essas barreiras, enfatizando a necessidade de pragmatismo e inovação na gestão pública para que o país possa avançar mesmo diante de problemas.

Portugal, o estado europeu, por exemplo, instituiu o programa “Direito ao Desafio”, que promove a “implementação de projetos experimentais na administração pública”, permitindo a “suspensão da aplicação de normas legais e regulamentares que impeçam a implementação do experimento” (Portugal, 2021, p. 3), reconhecendo a necessidade de flexibilidade normativa para a inovação

A concepção de experimentalismo democrático de Roberto Mangabeira Unger (2011) oferece uma moldura teórica robusta para essa transformação na Administração Pública, elevando a experimentação de uma ferramenta gerencial a um princípio constituinte da própria democracia.

Seguindo, Unger (2011) critica as democracias liberais por sua rigidez e por perpetuarem estruturas de poder e privilégio, limitando a capacidade de autotransformação social. Para ele, o experimentalismo não é apenas sobre aprimorar a eficiência, mas sobre capacitar os cidadãos e as instituições a se reinventarem continuamente.

A “política seria uma oportunidade para experimentação social” (Unger, 1998, p. 250), onde a capacidade de contestar e revisar arranjos sociais e econômicos não seria um privilégio de elites, mas uma prática generalizada, que deve ser continuamente amplificada.

7 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (Brasil, 2025).

Isso implica a criação de um Estado que não seja um guardião de regras fixas, mas um facilitador de inovações e experimentações sociais e econômicas, que permitam “superar o contraste entre o pragmatismo da vida prática e o idealismo da ação política” (Unger, 2005, p. 11).

A Administração Pública, nesse contexto, seria um motor ativo de um processo democrático vibrante, constantemente buscando novas formas de organização, prestação de serviços e interação com a sociedade, em vez de se conformar a modelos predefinidos.

Essa visão se alinha com o fomento a uma cultura de inovação que não pode punir o “erro” como falha, mas o enxerga como uma valiosa fonte de aprendizado e adaptação, dentro de um ambiente controlado pelos mecanismos constitucionais.

Em análise, o experimentalismo na Administração Pública, reforçado pela visão de Mangabeira Unger (2011), aponta para uma era de governança mais dinâmica e inclusiva. Não se trata de abandonar a legalidade estrita ou a responsabilidade, mas de reinterpretá-las à luz da necessidade de adaptação contínua e da reinvenção democrática.

Reforçamos, mais uma vez, a tela que um dos instrumentos mais práticos desse direito é o sandbox regulatório, um ambiente de testes onde inovações podem ser implementadas sob um regime regulatório flexibilizado temporariamente.

Isso permite que novas soluções sejam avaliadas em menor escala antes de uma possível adoção ampla ou da criação de uma regulamentação específica. A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), em seu artigo 18, já incorpora a necessidade de avaliação de riscos na fase preparatória pavimentando o caminho para a experimentação controlada.

Um dos objetivos da Lei nº 14.133 de 2021 é transformar o erro, quando proveniente de um processo experimental bem planejado, em uma fonte de aprendizado, ao invés de mera punição. Essa mudança de paradigma busca uma administração pública mais ágil, resiliente e capaz de se adaptar para atender às demandas de uma sociedade em constante transformação.

Ao abraçar a experimentação como um valor intrínseco, a gestão pública pode transcender suas limitações históricas, tornando-se um catalisador de soluções criativas e eficazes para os complexos desafios sociais, pavimentando o caminho para um futuro de maior agilidade e legitimidade democrática

5 O EXPERIMENTALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RUMO A UMA GOVERNANÇA ADAPTATIVA

A Administração Pública brasileira, historicamente moldada por modelos burocráticos que valorizavam a previsibilidade e a uniformidade fundada na legalidade estrita, enfrenta hoje um imperativo de transformação. A complexidade dos problemas sociais, a aceleração das mudanças tecnológicas e a crescente demanda por respostas ágeis e eficazes dos cidadãos impulsionam a busca por novas abordagens que atendam efetivamente ao interesse coletivo.

Nesse cenário, o experimentalismo emerge como uma estratégia fundamental, transmutando-se de um método científico em um paradigma de governança essencial para uma gestão pública mais adaptativa, inovadora e, na visão de Roberto Mangabeira Unger (2011), inerentemente democrática.

Neste sentido, tradicionalmente, a gestão pública operava sob a égide de um legalismo estrito e de processos rígidos, onde a inovação era muitas vezes percebida como um risco ou uma exceção, não como a regra. Contudo, a ineficácia das soluções padronizadas para problemas dinâmicos e pluralizados evidenciou a necessidade de um aprendizado contínuo e de uma capacidade de adaptação institucional.

O experimentalismo na Administração Pública traduz-se, portanto, na implementação de políticas e serviços de forma flexível, com mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam ajustes em tempo real, aprendendo com os resultados, sejam eles positivos ou negativos.

Essa abordagem se manifesta em práticas como os testes piloto, onde políticas públicas são inicialmente implementadas em pequena escala, em áreas geográficas limitadas ou com grupos restritos, para que seus efeitos possam ser observados e analisados antes de uma eventual expansão.

No ordenamento brasileiro, a alteração de maior impacto para compras públicas de inovação ocorreu na disciplina das encomendas tecnológicas, prevista no artigo 20 da Lei de Inovação e nos artigos 27 a 33 do Decreto Federal nº 9.283/2018.

A encomenda constitui o principal instrumento de compra pública de inovação no Brasil, pois permite ao Poder Público contratar diretamente, com dispensa de licitação, a realização de atividades de PD&I “*mission oriented*”, voltadas à solução de problemas concretos, quando o objeto envolver risco tecnológico.

Tais mecanismos viabilizam a construção de políticas públicas adaptativas, a melhoria de serviços essenciais e a inovação no gasto público, inclusive com o desenvolvimento de normas experimentais que conferem maior legitimidade às soluções encontradas.

Um exemplo prático e contemporâneo dessa abordagem reside na instalação de serviços digitais escalonados, estratégia que permite a inclusão social segmentada por grupos para verificar a eficácia da política antes de sua generalização sistêmica.

Com o avanço tecnológico, a sociedade espera acessar serviços governamentais com a mesma agilidade dos serviços privados, o que impõe a necessidade de que os governos “acelerem sua transformação digital e, ao mesmo tempo, requer gestores públicos capacitados e com ferramentas adequadas para implementar inovações” (Fassio; Radaelli; Azevedo; Dias, 2022, p. 6).

Essa metodologia possibilita que a Administração Pública realize correções de rota baseadas em dados concretos, adotando uma postura de “aprender fazendo” (Sabel, 2005, p. 41), ajustando as políticas com base nos resultados observados para garantir a qualidade esperada. Assim, a governança experimentalista promove um “aprendizado coordenado a partir da experimentação local, a partir da comparação coordenada das diferentes abordagens” (Silva; Ribeiro, 2024, p. 9), utilizando o ensaio controlado para mitigar o risco de falhas em larga escala e transformar o projeto piloto em um mecanismo de segurança jurídica e eficiência administrativa.

Essa governança experimentalista estrutura-se basicamente em um processo de criação e revisão de regras por meio de uma revisão recursiva que tem como fundamentos as experiências, promovendo um aprendizado coordenado a partir da experimentação local e da comparação de diferentes abordagens para o alcance de fins comuns.

Todavia, os desafios para sua plena implementação permanecem consideráveis, especialmente devido à cultura burocrática, com sua aversão ao risco e ênfase na conformidade,

além da complexidade dos sistemas reais que impõe limites à capacidade de isolar variáveis.

Diante da complexidade dos sistemas reais, Paulo Modesto (2025) defende o “Direito Administrativo da Experimentação” como um caminho para superar barreiras normativas, enfatizando a necessidade de pragmatismo e inovação para que a gestão pública possa avançar mesmo diante de instabilidades.

Essa perspectiva encontra suporte na concepção de experimentalismo democrático de Roberto Mangabeira Unger (2011), que oferece uma moldura teórica robusta ao elevar a experimentação de ferramenta gerencial a princípio constituinte da própria democracia.

Ao criticar a rigidez das democracias liberais, Unger (2011) defende que o experimentalismo deve capacitar cidadãos e instituições a se reinventarem continuamente, transformando a política em uma oportunidade para experimentação social onde a capacidade de revisar arranjos não seja privilégio de elites.

Em última análise, a Administração Pública torna-se um motor ativo de um processo democrático vibrante, buscando novas formas de organização e interação que não punem o erro como falha, mas o reconhecem como fonte valiosa de aprendizado e adaptação contínua.

6 EXPERIMENTALISMO E *SANDBOX* REGULATÓRIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A aplicação do experimentalismo e dos sandboxes regulatórios na Administração Pública é essencial para a modernização dos serviços e a promoção da inovação, permitindo uma resposta mais eficaz às demandas sociais.

O sandbox regulatório se apresenta como um instrumento de flexibilização da regulação, que busca, por meio de um ambiente controlado e com supervisão regulatória, testar inovações que, de outra forma, poderiam enfrentar obstáculos significativos para seu desenvolvimento e inserção no mercado (Vieira; Campos; Alcântara, 2024, p. 336).

A Administração Pública, tradicionalmente marcada por ritos e aversão ao risco, encontra no experimentalismo uma forma de superar a inércia, testando novas abordagens, políticas ou serviços em pequena escala, coletando dados e aprendendo com a prática antes da implementação em larga escala.

O *sandbox* regulatório, uma das ferramentas mais emblemáticas do experimentalismo na esfera pública, cria um ambiente controlado e temporário. Nele, empresas ou órgãos públicos podem testar produtos, serviços ou modelos de novas políticas públicas que, de outra forma, esbarrariam em regulamentações existentes ou incertas (Freitas; Kosop, 2022, p. 104).

Tal mecanismo funciona com a flexibilização temporária de certas obrigações regulatórias, sob a supervisão do órgão regulador que monitora os experimentos, avalia riscos e benefícios, e coleta evidências para futuras decisões regulatórias.

Os benefícios do *sandbox* para a Administração Pública e a sociedade incluem a aceleração da inovação, o conhecimento aprofundado para os reguladores, uma regulação mais inteligente, a atração de investimentos e a proteção do cidadão.

No Brasil, diversos órgãos já implementaram sandboxes, e a Lei Complementar nº 182/2021, que instituiu, o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador) trouxe avanços significativos nesse regime.

7 O *SANDBOX* REGULATÓRIO E RISCO ADMINISTRATIVO

As ações em prol de avanços tecnológicos, entre o *sandbox* regulatório e o risco administrativo na Administração Pública brasileira é crucial para entender os limites e as possibilidades dessa ferramenta inovadora. No Brasil, a responsabilidade civil do Estado é predominantemente regida pela Teoria do Risco Administrativo⁸, conforme o artigo 37, § 6º, da Constituição Cidadã de 1988.

Essa teoria estabelece a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados por seus agentes, independentemente da culpa ou dolo do agente, admitindo excludentes como culpa exclusiva da vítima ou força maior (Di Pietro, 2023, p. 770). O risco administrativo refere-se, portanto, à assunção pelo Estado do arrojo inerente à sua própria atuação que pode gerar danos à própria Gestão e a terceiros.

Nesse contexto, o *sandbox* regulatório atua como uma ferramenta para gerenciar e mitigar esse risco administrativo, especialmente o risco de inovar de forma inadequada ou de não inovar o suficiente. Primeiro, ele reduz o risco de dano em grande escala ao permitir testes controlados e monitorados de inovações, contendo qualquer prejuízo a um escopo limitado.

Segundo, o *sandbox* facilita o aprendizado sobre novos riscos administrativos e a definição de responsabilidades entre os agentes envolvidos. Essa ferramenta funciona como um laboratório para identificar vulnerabilidades e impactos não previstos em novas tecnologias, uma vez que permite ao regulador “testar hipóteses regulatórias em ambiente confinado, reduzindo a assimetria de informação e permitindo a calibração de normas de responsabilidade antes de sua generalização” (Nóbrega, 2025, p. 84). Dessa forma, o gestor desenvolve regras mais transparentes sobre a distribuição de deveres e minimiza a exposição do Estado a danos futuros, fundamentando a tomada de decisão em evidências empíricas colhidas durante o experimento.

Terceiro, o *sandbox* permite um equilíbrio entre inovação e proteção. Ele mitiga a aversão ao risco do agente público, fornecendo um ambiente legítimo e supervisionado para a experimentação, o que pode dar segurança jurídica ao servidor que apoia iniciativas inovadoras.

Por tudo isso, o *sandbox* promove uma inovação responsável ao impor condições, limites e salvaguardas que protegem o interesse público e minimizam a exposição do Estado a responsabilidades. Contudo, desafios como o risco de captura regulatória, a responsabilidade por danos ocorridos dentro da própria inovação e a necessidade de segurança jurídica para os servidores envolvidos ainda precisam ser cuidadosamente gerenciados.

Nesse contexto, a experimentação não deve ser vista como uma imunidade, mas como um regime em que o “controle deve incidir sobre a motivação e os processos de mo-

8 A Teoria do Risco Administrativo representa um dos pilares da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo um regime de indenização que independe da comprovação de culpa ou dolo por parte do agente público. Como afirma Meirelles (2023), “a responsabilidade extracontratual da Administração Pública, no direito brasileiro, é objetiva, ou seja, prescinde da prova de culpa” (p. 660). Isso significa que, para o cidadão ser indenizado por um dano causado pela atuação estatal, basta demonstrar a existência de uma conduta administrativa (ação ou omissão), o dano sofrido e o nexo de causalidade entre ambos. A finalidade dessa teoria é garantir que o ônus dos prejuízos decorrentes das atividades estatais, que beneficiam a coletividade, seja suportado pela própria Administração Pública, e não exclusivamente pelo particular lesado. Embora seja uma responsabilidade objetiva, o Estado pode se eximir do dever de indenizar se comprovar alguma das excludentes, como a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito, força maior ou fato exclusivo de terceiro.

nitoramento, pois a segurança jurídica do gestor advém da transparência dos riscos assumidos e não da garantia prévia de resultados” (Motta, 2025, p. 154).

Portanto, a governança do *sandbox* exige que o controle externo avalie a conformidade do processo experimental, garantindo que a inovação seja pautada pela prudência administrativa e pela documentação rigorosa de cada etapa.

O experimentalismo é a metodologia aplicada pelo *sandbox* regulatório para que a Administração Pública possa gerenciar ativamente o risco administrativo. Ele transforma a incerteza inerente à inovação em uma oportunidade de aprendizado controlado, permitindo que a Gestão desenvolva respostas regulatórias mais eficazes, proteja o cidadão de forma mais inteligente e promova um ambiente propício ao avanço, tudo isso enquanto minimiza sua exposição a responsabilidades por danos não intencionais.

8 EXPERIMENTALISMO E A GESTÃO DE RISCOS

A discussão sobre experimentalismo e gestão de riscos revela uma abordagem poderosa para organizações em ambientes complexos e incertos, buscando aprendizado e adaptação contínuos.

A aversão ao risco, natural no comportamento humano, encontra reforço nos gestores públicos, que se movimentam em ambiente de controle multiportas. O controle dos gestores públicos é marcado pela complexidade de órgãos dispersos em poderes distintos, que frequentemente divergem entre si e adotam lógicas particulares de compreensão da própria legislação vigente. A expectativa de rígida atuação do controle, o risco de punição severa em caso de mínimo erro na atuação do gestor, incentiva a cautela, a manutenção de rotinas e desincentiva o experimentalismo. O “apagão das canetas” é a primeira resposta ao agravamento do risco para a decisão administrativa, mas tem custos sociais e econômicos severos. Talvez a criação de espaços normativos de quebra consentida da uniformidade e a aplicação de mecanismos experimentais normativamente autorizados, em caráter temporário e limitado, seja a chave para incentivar a inovação nos modos de atuação do gestor público (Modesto, 2024, p.5)

A gestão de riscos é um processo sistemático focado em identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar os riscos que podem impactar os objetivos organizacionais, visando proteger e criar valor. Suas etapas incluem a identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento contínuo dos riscos. Os benefícios dessa gestão abrangem a melhoria da tomada de decisões, aumento da eficiência, conformidade e fomento à inovação.

O experimentalismo na gestão representa uma estratégia de testar hipóteses e soluções em pequena escala antes de sua implementação ampla. É um processo iterativo que estabelece metas provisórias, revisando-as com base no aprendizado obtido ao comparar abordagens alternativas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993, p. 22).

Suas características incluem o levantamento de hipóteses claras, a realização de testes em ambientes controlados, a coleta e análise de dados para decisões informadas, o aprendizado coordenado, a adaptação flexível e um ciclo de melhoria contínua.

A conexão entre o experimentalismo e a gestão de riscos é particularmente valiosa em cenários de alta incerteza e para a promoção da inovação. Em vez de tentar prever to-

dos os riscos e criar planos rígidos, o experimentalismo permite às organizações aprender na prática, testando as águas antes de fazer grandes investimentos.

Isso se traduz na validação de estratégias de mitigação, na identificação de riscos não antecipados, na avaliação precisa de impacto e probabilidade, e na promoção de uma inovação mais responsável. Metodologias ágeis no desenvolvimento de software e o lançamento de versões “beta” de produtos são exemplos claros dessa abordagem, minimizando o risco de falhas em larga escala.

9 EXPERIMENTALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

O experimentalismo⁹ na Administração Pública emerge como uma abordagem contemporânea e necessária para aprimorar a eficiência, a inovação e a capacidade de resposta do Estado diante de desafios sociais cada vez mais complexos e dinâmicos. Essa vertente propõe a introdução de novas formas de gestão, a inovação e a entrega de serviços públicos, frequentemente baseadas em metodologias ágeis, testes-piloto e adaptação contínua (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 123).

Por outro lado, a responsabilização dos agentes públicos constitui um dos pilares fundamentais do Direito Administrativo brasileiro, atuando como garantia da lisura e da legalidade das ações estatais. O grande desafio reside, portanto, em conciliar esses dois pólos: a necessidade de experimentação e inovação com a imperativa garantia de responsabilização e controle dos atos estatais.

Numa palavra, é importante parametrizar o controle e oferecer segurança jurídica ao Estado e aos particulares tanto na atividade de controle quanto na atividade de gestão. O controle não é uma atividade com fim em si mesma; é meio para a realização de fins materiais prezados pela comunidade e meio para garantir a dignidade humana. (Modesto, 2024, p. 174)

A responsabilização dos agentes públicos constitui uma pedra angular do Direito Administrativo brasileiro, essencial para assegurar a probidade, a legalidade e a eficiência da atuação estatal. Tradicionalmente, a estrita observância à norma muitas vezes gerava um cenário de cautela excessiva, onde a inovação e a tomada de decisão em ambientes incertos eram desestimuladas.

Conforme Meirelles (2023, p. 660) adverte, a Administração Pública historicamente pautou-se por um rigor formal que, em certa medida, limitava a iniciativa dos gestores.

No ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilização pode se manifestar nas esferas administrativa, civil, penal e por improbidade administrativa. Contudo, em resposta à crescente complexidade dos desafios impostos à gestão pública, o legislador buscou um equilíbrio entre a necessidade de controle e o fomento à inovação.

Neste sentido, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em especial após as alterações da Lei nº 13.655/2018, trouxe um avanço significativo ao dis-

⁹ A experimentação jurídico-administrativa é sempre quebra da uniformidade e reconhecimento do ambiente regulatório como fator decisivo para o desenho de serviços novos, de impacto singular e valor público. É a compreensão de que inovação não é simples sinônimo de informatização e exige aprendizado também do regulador. A experimentação pode receber suporte direto do legislador ou derivar de decisões conscientes de gestores, que empregam espaços regulatórios delegados à Administração para ensaios de microssistemas normativos especiais. (Modesto, 2024, p. 5).

por que o agente público “só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (BRASIL, 2025).

Essa inovação visa salvaguardar o administrador que, agindo com boa-fé e diligência, experimenta soluções em cenários de incerteza que nem sempre resultarão no sucesso esperado. Carvalho Filho (2023, p. 88) destaca que essa modificação na LINDB é crucial para “afastar a cultura do medo que paralisava a atuação do administrador público, conferindo-lhe maior segurança para a tomada de decisões”.

Dessa forma, a imputação de responsabilidade ao agente público passa a depender da comprovação de dolo – a intenção de causar dano – ou de erro grosseiro, caracterizado por uma conduta manifestamente imprudente, negligente ou imperita, que um agente público com conhecimento e cuidado médios não cometeria.

Também Di Pietro (2023, p. 770) sublinhou a importância de distinguir o erro escusável, inerente ao processo de aprendizado e inovação, daquele que denota grave desídia ou má-fé. Busca-se, portanto, um ponto de equilíbrio que preserve a integridade da gestão pública e a correta aplicação dos recursos, ao mesmo tempo em que estimule a experimentação e a capacidade de adaptação, elementos essenciais para um Estado dinâmico e eficaz no enfrentamento das demandas sociais contemporâneas.

O experimentalismo na gestão pública surge como resposta à rigidez dos modelos tradicionais, buscando aprimorar a capacidade do Estado de gerar valor público. Essa abordagem propõe o teste e aprendizado por meio da implementação de políticas e projetos em pequena escala, coletando dados sobre seus resultados e ajustando-os antes de expandir.

Isso minimiza riscos e permite a identificação do que realmente funciona, promovendo um ciclo virtuoso de aprendizado e aprimoramento contínuo (Secchi, 2013, p. 75). Além disso, incentiva a inovação aberta, estimulando a colaboração com a sociedade civil, o setor privado e a academia para cocriar soluções inovadoras e mais alinhadas às demandas dos cidadãos.

O uso de design *thinking* e abordagens ágeis visa desenvolver serviços e políticas públicas de forma mais adaptativa e eficaz. Um destaque importante são os ambientes regulatórios experimentais tais quais os *sandboxes* regulatórios, que criam espaços controlados onde inovações podem ser testadas com flexibilidade regulatória por um período limitado.

Rememoramos, a Lei Complementar nº 182/2021, ou seja, o Marco Legal das *startups* é um exemplo de iniciativa que caminha nesse sentido, fomentando a inovação e o empreendedorismo, inclusive com a previsão de contratação de soluções inovadoras pela administração pública (Brasil, 2025).

A preocupação com a responsabilização do agente público é legítima e essencial para evitar desvios e garantir a boa aplicação dos recursos. No Brasil, essa responsabilização pode ocorrer nas esferas administrativa, civil, penal e de improbidade administrativa, conforme a Lei nº 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa -, alterada pela Lei nº 14.230/2021 (Brasil, 2025a).

O ponto de tensão entre o experimentalismo e a responsabilização reside no **risco** do erro. A inovação, por natureza, envolve incertezas e a possibilidade de resultados não esperados. O Direito Administrativo brasileiro, tradicionalmente focado na legalidade estrita, por vezes desincentivava a tomada de riscos, gerando a chamada “cultura do medo” ou “apagão das canetas” (Sundfeld, 2018, p. 15).

Para mitigar esse receio e incentivar a inovação responsável, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, trouxe importantes inovações na área de responsabilização de servidores.

O Art. 28 da LINDB¹⁰ estabelece que o agente público “só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (Brasil, 2025). Isso implica que um erro escusável, que não decorra de má-fé ou de uma falha grave e inescusável do agente público, não deve gerar responsabilização.

O objetivo é proteger o gestor que, agindo de boa-fé e com diligência, toma decisões que podem não ter o resultado esperado em um contexto de incerteza, sobretudo tecnológica (Justen Filho, 2018, p. 112).

A responsabilização, por sua vez, se configura apenas quando há dolo ou erro grosseiro, ou seja, intenção de causar dano ou uma falha de conduta evidente e grave, que poderia ser evitada por um agente público com conhecimento e cuidado médios (Marinela, 2020, p. 235).

10 OS DESAFIOS PARA CONCILIAR O EXPERIMENTALISMO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES

Tal como analisado a relação entre experimentalismo e gestão de riscos é intrínseca e mutuamente fortalecedora, operando em um espectro que vai da ousadia da inovação à prudência da sustentabilidade. Longe de serem conceitos antagônicos, eles se complementam de maneira estratégica, permitindo que organizações e indivíduos naveguem pela incerteza com maior confiança e eficácia.

O experimentalismo, em sua essência, é a prática de testar novas ideias, abordagens ou soluções em ambientes controlados, com o objetivo de aprender e adaptar. Ele é o motor da inovação, impulsionando a busca por novas fronteiras e a quebra de paradigmas existentes. No entanto, a exploração do desconhecido naturalmente carrega consigo um conjunto de riscos inerentes. É aqui que a gestão de riscos assume seu papel crucial.

A gestão de riscos não busca eliminar o experimentalismo, mas sim capacitá-lo. Ela oferece as ferramentas e as estruturas necessárias para que as experimentações ocorram de forma consciente e minimamente prejudicial. Ao identificar, analisar e avaliar os riscos potenciais associados a cada experimento – sejam eles financeiros, operacionais, reputacionais ou de mercado – a gestão de riscos permite que as decisões sejam tomadas com base em informações sólidas e cenários bem definidos.

Por exemplo, ao lançar um produto mínimo viável (MVP), uma abordagem experimental comum, a gestão de riscos entra em ação ao prever falhas no mercado, calcular perdas potenciais e desenvolver planos de contingência, como a pivotagem do produto ou a alocação de recursos alternativos. Kaplan e Mikes (2012, p. 58) ressaltam a importância

10 (...) destaca-se o art. 28 da LINDB, que dispõe: “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.” A novel regra, como será amiúde descortinado, além de engendrar reflexos no âmbito da improbidade administrativa, especialmente em face do que preconiza o seu art. 10, na perspectiva do elemento subjetivo do agente, limita a responsabilidade pessoal deste aos casos de dolo ou erro grosseiro. Para alguns, o teor do art. 28 epígrafado não seria merecedor de encômios por amenizar a responsabilidade civil do agente público no campo da responsabilidade civil do Estado. Nessa linha, o acórdão nº 2.391/2018 do TCU, que embora, acertadamente, tenha conceituado erro grosseiro associando-o à culpa grave, restringiu o alcance literal do dispositivo à punibilidade do agente, não o aplicando para fins de reparação do dano. (Nepobunceno; Santana, 2020, p.280)

de categorizar os riscos para uma gestão eficaz, distinguindo entre riscos evitáveis, estratégicos e externos, o que é fundamental para delinear a abordagem experimental.

Adicionalmente, a gestão de riscos atua como um mecanismo de aprendizado. Ao documentar e analisar os resultados dos experimentos, tanto os bem-sucedidos quanto os que não atingiram os objetivos, ela transforma as “falhas” em valiosas lições.

Essa perspectiva é vital, pois permite que os erros sejam capitalizados como oportunidades de aprimoramento contínuo, reduzindo a probabilidade de repeti-los no futuro. De acordo com McGrath (2019), a capacidade de falhar rápido e barato é um diferencial competitivo, e isso só é possível com uma gestão de riscos que antecipe e mitigue as consequências negativas dessas falhas.

O experimentalismo fornece o ímpeto para a inovação e o crescimento, enquanto a gestão de riscos provê a estrutura e a inteligência para que essa jornada seja não apenas audaciosa, mas também resiliente e sustentável. Eles são dois lados da mesma moeda: a moeda da evolução em um mundo em constante mudança.

Assim, conciliar experimentalismo e responsabilização exige um equilíbrio delicado e a superação de desafios estruturais e culturais. Entre os desafios, destaca-se a cultura institucional avessa ao risco e ao erro, onde a legalidade estrita e o formalismo histórico da Administração Pública brasileira inibem a experimentação e a criatividade, vendo o erro como sinônimo de má gestão e punição (Binenbojm, 2018).

Outro ponto crítico é a definição e aplicação do conceito de “erro grosseiro”, pois a interpretação do Art. 28 da LINDB pelos órgãos de controle ainda carece de clareza e previsibilidade, gerando insegurança jurídica.

Há, também, “uma frequente divergência de entendimentos entre órgãos de controle e gestores, com assimetria de informações e perspectivas que pode gerar conflitos e entraves à inovação” (Di Pietro, 2020, p. 789). A ausência de mecanismos robustos de gestão de riscos e aprendizado nas instituições públicas dificulta a justificação das escolhas e a diferenciação entre erros de aprendizado e erros de gestão.

A dificuldade de mensurar o “impacto” e o “valor público” da inovação impede que impactos intangíveis sejam adequadamente reconhecidos, dificultando a justificativa de projetos inovadores perante órgãos de controle focados em métricas financeiras.

Para construir um ambiente mais propício à inovação responsável, alguns caminhos para a conciliação são essenciais. Primeiramente, o fortalecimento da cultura de inovação e aprendizado é fundamental, com líderes incentivando a inovação, desmistificando o erro como parte do processo e oferecendo capacitação em metodologias ágeis.

A criação de “laboratórios de inovação” pode proporcionar ambientes seguros para testar novas ideias. Em segundo lugar, a construção de entendimentos e diálogo entre órgãos é crucial, promovendo fóruns e grupos de trabalho entre gestores e representantes dos órgãos de controle para alinhar a interpretação da LINDB e reduzir a insegurança jurídica por meio de orientações consultivas e pareceres conjuntos.

Em terceiro, a implementação de mecanismos robustos de gestão de riscos e governança da inovação exige que as instituições desenvolvam normas internas para planejar, executar, monitorar e avaliar projetos experimentais, mantendo um registro detalhado das decisões, justificativas e resultados como prova de boa-fé e diligência.

Em quarto lugar, a clareza nos critérios de avaliação e mensuração do valor público implica definir o que será considerado sucesso e os limites para “falhas”, desenvolvendo indicadores que capturem não apenas o retorno financeiro, mas também a melhoria da qualidade do serviço e a satisfação do usuário.

Também, a utilização de ferramentas legais e inovadoras, como o aproveitamento do Marco Legal das Startups e a estruturação de projetos-piloto sob a égide da LINDB, confere maior segurança jurídica aos agentes públicos.

Em síntese, a conciliação entre experimentalismo e responsabilização na Administração Pública é um processo de construção contínua que exige uma mudança de mentalidade, o aprimoramento dos marcos legais e regulatórios, e um diálogo constante entre os diversos atores envolvidos na gestão e no controle da coisa pública.

O objetivo é criar um ambiente onde a inovação seja vista não como um risco a ser evitado, mas como um caminho indispensável para um Estado mais eficiente, adaptável e responsivo às necessidades da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa jornada investigativa, calcada na técnica de revisão bibliográfica e no uso do método hipotético-dedutivo, empreendida neste trabalho buscou elucidar a teoria do experimentalismo não apenas como uma metodologia, mas como um paradigma transformador e indispensável para a modernização da Administração Pública brasileira.

Partindo da compreensão de que o modelo burocrático tradicional, com sua rigidez e aversão ao risco, já não atende plenamente às complexas e dinâmicas demandas da sociedade contemporânea, este estudo demonstrou a capacidade do experimentalismo de forjar uma governança mais ágil, adaptativa e, em última instância, mais eficaz.

Nos primeiros passos, aprofundamos o conceito de experimentalismo, traçando suas raízes desde a filosofia da ciência até sua aplicação em sistemas complexos. Esse percurso inicial foi crucial para fundamentar a ideia de que o aprendizado e a adaptação contínua são pilares para a construção do conhecimento e da ação transformadora, mesmo em ambientes de alta incerteza.

Em seguida, ao explorar o experimentalismo na reinvenção da Administração Pública, demonstramos como essa abordagem se contrapõe ao reformismo incremental, propondo uma verdadeira reconfiguração institucional. A análise destacou como o experimentalismo fortalece a resiliência do Estado diante do cenário VUCA, capacitando-o a absorver choques e a responder proativamente.

Avançando no percurso, detalhamos como o experimentalismo se traduz em práticas concretas de governança adaptativa, por meio de testes piloto, avaliação de impacto e a aplicação de *nudges*. Essa seção evidenciou o potencial de superação da resistência à mudança, transformando-a de obstáculo em valioso *feedback* para o aprimoramento contínuo.

Especificamente, a exploração do *sandbox* regulatório foi fundamental para ilustrar como ambientes controlados podem permitir que inovações sejam testadas com flexibilidade normativa, mitigando riscos e promovendo uma regulação mais inteligente, com avanços já observados no Brasil, como o Marco Legal das *startups*.

A questão crucial da responsabilidade do agente público emergiu como um ponto

central de tensão. Nosso estudo investigou a relação entre o sandbox regulatório e o risco administrativo, verificado em capítulo específico, mostrando como o experimentalismo, ao permitir testes controlados, atua como uma ferramenta estratégica para gerenciar e mitigar esse risco inerente à atuação estatal.

Em seguida, aprofundamos a concepção de responsabilidade do agente público em si, abordando as esferas de responsabilização e, crucialmente, como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em seu Art. 28, busca proteger o gestor de boa-fé, limitando a responsabilização a casos de dolo ou erro grosseiro, um avanço essencial para combater a “cultura do medo” e incentivar a inovação.

Ficou demonstrado, ao analisar os desafios para conciliar experimentalismo e responsabilização, este trabalho consolidou os obstáculos estruturais e culturais – desde a aversão ao erro até as divergências entre órgãos de controle.

No entanto, a pesquisa não apenas mapeou os problemas, mas também propôs caminhos concretos para a conciliação. Foram enfatizadas a necessidade de fortalecer uma cultura de inovação e aprendizado, promover o diálogo e alinhamento entre órgãos de controle e gestores, implementar mecanismos robustos de gestão de riscos e governança da inovação, e desenvolver critérios claros para avaliação do valor público.

Em síntese, a reinvenção da Administração Pública por meio do experimentalismo não é um processo linear ou isento de obstáculos. É, antes, uma construção contínua que exige mudança de mentalidade, aprimoramento normativo e um diálogo persistente entre todos os atores envolvidos.

Ao abraçar o experimentalismo, o Estado transcende o papel de mero executor de normas para se tornar um agente de transformação e aprendizado, capaz de se adaptar, inovar e servir de forma mais responsiva e resiliente às necessidades de sua população, redefinindo sua própria arquitetura democrática e fomentando uma gestão verdadeiramente adaptativa na era da reinvenção.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Inovação na administração pública: caminhos e desafios**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 69, n. 4, p. 115-132, out./dez. 2018.

AZEVEDO, Eduardo; DIAZ, Karina; FASSIO, Rafael Carvalho de; RADAELLI, Vanderléia. **Revisitando as compras públicas de inovação no Brasil: Oportunidades jurídicas e institucionais**. Rio de Janeiro: BID, 2022.

BACON, Francis. *Novum Organum*. Tradução de José Aloysio Vieira. São Paulo: Nova Cultural, 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sandbox Regulatório**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sandbox>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank, 2017.

BINENBOJM, Gustavo. **A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**

e o controle dos atos administrativos: um diálogo necessário. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, p. 41-62, jan./abr. 2018.

BOVENS, Mark; HART, Paul 't; PETERS, B. Guy. *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429/1992. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a.

BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Dispõe sobre o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups**, Rafael Carvalho de Fassio. Brasília: TCU, Laboratório de Inovação, 2023.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

CRISTOVÃO, J. S.; SOUZA, A. L. **Experimentalismo e Inovação na Gestão Pública**. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 25, p. 1-30, 2022.

DEWEY, John. **Democracia e Educação**: uma introdução à filosofia da educação. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FASSIO, Rafael Carvalho de; RADAELLI, Vanderléia; AZEVEDO, Eduardo; DIAS, Karina. **Transformação Digital e Inovação no Setor Público**. Rio de Janeiro: BID, 2022.

FREITAS, André Luiz; KOSOP, Daniel. **O sandbox regulatório como mecanismo de experimentação regulatória na Administração Pública**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 97-124, jan./abr. 2022.

IPEA. **Modelagem de Sistemas Complexos para Políticas Públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2015.

KAPLAN, Robert S.; MIKES, Anette. *Managing Risks: A New Framework*. *Harvard Business Review*, v. 90, n. 6, p. 48-60, jun. 2012.

LORDELO, João Paulo. **Experimentalismo judicial e pragmatismo jurídico**. Brasília: Jota, 2024.

MCGRATH, Rita Gunther. *Selling Your Business: How to Choose a Buyer, Maximize a Return, and Sell with Confidence*. New York: Harper Business, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MODESTO, Paulo. **Direito Administrativo da Experimentação: Inovação e Pragmatismo na Gestão Pública**. Salvador: Editora Juspodivm, 2025.

MOTTA, Fabrício. **Direito Administrativo Contemporâneo: controle, inovação e segurança jurídica**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

NÓBREGA, Marcos. **Direito, Tecnologia e Inovação: o papel dos Tribunais de Contas na era digital**. São Paulo: RT, 2025.

OECD. *Embracing Innovation in Government: Global Trends 2017*. Paris: OECD Publishing, 2017.

PEIRCE, Charles S. *How to make our ideas clear*. *Popular Science Monthly*, v. 12, p. 286-302, jan. 1978.

PEREIRA, Daniel. **A Resistência às Mudanças de Paradigma na Gestão Pública**. [S. l.: s. n.], 2021.

PORTAL GOV.BR. **Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Casa Civil, 2018.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 126/2021**. Estabelece o regime jurídico da experimentação através da criação de zonas livres tecnológicas. *Diário da República: série I*, n. 252, p. 3-12, 30 dez. 2021.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SABEL, Charles F. *A quiet revolution of public governance: from hierarchical control to experimentalist governance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SILVA, Chivago Inácio; RIBEIRO, Karina da Silva. **Governança experimentalista**

no processo de reestruturação organizacional da Universidade Federal de Lavras. Revista de Gestão e Secretariado – GeSec, v. 15, n. 11, p. 01-24, 2024.

TEIXEIRA, Carlos Sávio. **Experimentalismo e democracia em Unger.** Lua Nova, São Paulo, n. 80, p. 45-69, 2010.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge:** como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A Constituição do Experimentalismo Democrático.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, jan./mar. 2011.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Conhecimento e Política:** Nosso homem, nosso tempo. São Paulo: Leya, 2023.