



## INTRODUÇÃO

Há anos tem-se discutido a participação pública no mercado, o que tem gerado posicionamentos favoráveis e contrários a atuação direta do Estado, com uma significativa parcela da doutrina defendendo uma participação bastante restritiva sob o argumento de que o desenvolvimento é fruto da exploração privada da atividade econômica.

Contudo, o Estado é co-responsável pela promoção do desenvolvimento, devendo zelar, também, pelo bem-estar social. Desta forma, busca-se conciliar interesses sociais e econômicos, ainda que para isso, seja necessário participar das relações de mercado.

Logo, ao Estado não caberia agir como um mero expectador do desenvolvimento privado, limitando-se a regular o mercado, pois o real desenvolvimento depende de uma atuação conjunta entre a Administração Pública e os particulares, de forma orgânica.

As mudanças que ocorreram no país ao longo dos últimos anos reforçaram a ideia de limitação da participação pública no mercado interno, especialmente em função da atividade regulatória, o que tem embasado muitos teóricos a defenderem o chamado princípio da subsidiariedade, visando atribuir à iniciativa privada a primazia na promoção do desenvolvimento nacional.

Entretanto, tem-se que tal posicionamento mostra-se contrário ao desenvolvimento, haja vista o Estado ser um elemento de suma importância neste processo. Assim, defende-se a participação pública nas relações de mercado, quando necessário e em harmonia com a iniciativa privada, vez que ao Estado cabe, dentre outras coisas, preservar o interesse público.

Destarte, objetiva-se tratar da importância da atuação pública no mercado interno, a fim de promover o desenvolvimento ao lado da iniciativa privada. Para tanto, utiliza-se o método dedutivo, bem como análise bibliográfica e normativa.

## 1 A IMPORTÂNCIA DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Durante séculos, o Estado tem participado no exercício da atividade econômica, unindo seus interesses àqueles privados, a fim de reduzir os custos e o risco de ambiciosos projetos de interesse comum.

Notadamente, os interesses que envolviam tais projetos mudaram ao longo das décadas,





conforme a sociedade evoluía e os valores comuns se alteravam. Com isso, nos últimos anos, tem-se discutido o desenvolvimento, seja por uma vertente social ou econômica, de modo que não apenas os agentes privados se beneficiem das relações de mercado.

Conforme os estudos, identifica-se este processo evolutivo da sociedade até os dias atuais, contudo, não há uma única fórmula de Estado, haja vista as metamorfoses de cunho social, político, jurídico e econômico.

Sendo muitas as espécies de Estado moderno: da perspectiva jurídico-política, identificam-se o Estado estamental ou monarquia limitada, o Estado absolutista e o Estado constitucional, o Estado de Direito e o Estado Democrático de Direito; da perspectiva econômico-política, o Estado liberal, o Estado de bem-estar social, o Estado intervencionista, o Estado desenvolvimentista etc. da perspectiva social, o Estado mínimo, o Estado totalitário e assim por diante. Forçoso concluir, por conseguinte, que o “gênero” Estado moderno desenvolveu flexibilidade notável, modificando-se conforme as necessidades políticas, adaptando-se às exigências sociais, econômicas e culturais, sem perda de sua característica nuclear (Ranieri, 2023, p. 49).

Para isso, inúmeros debates recaem sobre o papel do Estado em relação às atividades exercidas pela iniciativa privada no mercado interno.

No entanto, mesmo que posicionamentos ideológicos conflitantes embasem tal discussão, é notória a importância da figura estatal na ordenação das relações econômicas, conforme se pode verificar ainda nos primórdios do capitalismo, pois a economia de mercado, mesmo pregando a necessidade de preservar os interesses privados e defendendo o afastamento do Estado em relação ao mercado, não o fez de forma absoluta, atribuindo a este o papel de zelar pelo equilíbrio das relações econômicas, de modo que qualquer interessado pudesse delas participar. Nessa linha, como bem explica Eros Roberto Grau (2015, p. 21), “[...] ainda ao tempo do liberalismo, o Estado era, seguidas vezes, sempre no interesse do capital, chamado a ‘intervir’ na economia”.

Afastar o ente público das relações de mercado resulta em maior sujeição à ocorrência de abusos do poder econômico, viabilizando que agentes detentores de posição dominante no mercado subjuguem seus pares, desequilibrando a lógica concorrencial que norteia o sistema capitalista, ou seja, o desequilíbrio gerado pelo abuso do poder econômico comprometeria, então, a livre iniciativa, violando, reflexamente, direitos sociais e impedindo que o mercado torne-se um instrumento de desenvolvimento econômico.



Importante observar que a concorrência em sentido amplo, por mais que seja protegida pela regulação, é necessário ter a concepção da proteção concorrencial imperfeita, pois existem falhas que desequilibram o mercado. Portanto, necessário o exercício do poder público, para garantir o bem-estar e o mínimo de concorrência, visto que a própria Constituição não afasta esta proteção, até pelo fato de se amparar o lado desfavorecido (Tavares, 2006).

Por esta razão, é necessário compatibilizar tal forma de regulação com os princípios constitucionais da livre iniciativa e a justiça social, conforme preconiza o artigo 170 da Constituição Federal, a fim de garantir condições para que os agentes econômicos possam desenvolver suas atividades em condição de igualdade material e assegurando, por exemplo, a função social e a defesa do consumidor (Salomão Filho, 2001).

Enfatiza-se que a Constituição Federal de 1988 é categórica quanto ao abuso de poder econômico, pois deve ser analisado como um mau uso, o uso excessivo. Portanto, a atividade econômica deve ser analisada, em consonância com os direitos humanos, sob o manto do ideal de solidariedade.

Assim, a presença do ente público no mercado faz-se de suma importância para o desenvolvimento social e econômico no Estado moderno, pois, como versa Eros Roberto Grau (2015, p. 51), “[...] o capitalismo falha escandalosamente em sua capacidade de gerar empregos, de oferecer segurança aos que consegue empregar e de alentar os empregados com as perspectivas de melhores salários”.

Cumprе esclarecer que não se busca demonizar o sistema capitalista, mas apenas mostrar que o Estado surge com a função de suprir suas falhas, evitando o comprometimento dos meios vitais à consecução do desenvolvimento.

No entanto, o desenvolvimento não compreende apenas a capacidade de acumulação de recursos, mas também a possibilidade de utilização destes em prol de uma melhor qualidade de vida. Em outras palavras, tem-se que o desenvolvimento abrange atingir e aprimorar as diversas liberdades subjetivas.

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar além dele (Sen, 2010, p. 28).

Desta forma, é possível defender que nem mesmo os países ricos alcançaram o pleno



desenvolvimento, sendo relativamente comum haver pessoas carentes de elementos essenciais à vida digna, como: saúde, educação e emprego. Assim, “mesmo em países muito ricos, às vezes a longevidade de grupos substanciais não é mais elevada do que em muitas economias mais pobres do chamado Terceiro Mundo” (Sen, 2010, p. 29).

Não é demais, em uma economia capitalista, atribuir ao Estado parcela da responsabilidade pelo bem-estar social, haja vista o mercado ser um instrumento de promoção do desenvolvimento, cuja ordenação compete ao ente estatal, o qual também é responsável por promover o interesse público.

Nesta linha, a Constituição Federal brasileira, em seu artigo 1º, elenca a dignidade humana como um dos fundamentos da República\*, ao lado de princípios como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (incisos III e IV, respectivamente).

Desta forma, o Estado brasileiro coloca-se diante da proteção de valores sociais e mercadológicos, sopesando-os a fim de que ambos coexistam em harmonia, o que pode ser ratificado através da redação constitucional do artigo 170, que traz a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa como fundamentos da ordem econômica nacional, objetivando, com isso, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Nesta esteira, “o projeto de uma sociedade livre, justa e solidária contraria a lógica da competição desmedida e do lucro desenfreado, assumindo, enfim uma perspectiva de cooperação, responsabilidade social, igualdade substancial e Justiça distributiva e social” (Cardoso, 2013, p. 133).

Nota-se, ainda, no referido artigo, a disposição de diversos princípios de cunho social e econômico voltados à regência das relações econômicas no país. Logo, neste ponto, pode-se perceber algumas das limitações constitucionalmente atribuídas às relações de mercado, competindo ao Estado conciliar interesses de grupos diversos.

Tal situação torna-se ainda mais legítima ao se considerar que o mercado interno compreende o patrimônio nacional, conforme prevê o artigo 219 do texto constitucional. Todavia, destaca-se que isso não o torna de domínio público, tampouco bem de uso comum do povo. Segundo Eros Roberto Grau (2015, p. 254) “sua integração no patrimônio nacional se dá na medida que a Constituição o toma como expressão da *soberania econômica nacional*.”

---

\* “Embora assumida concreção como direito individual, a dignidade da pessoa humana, enquanto princípio, constitui, ao lado do direito à vida, o núcleo essencial dos direitos humanos.” (Grau, 2015, p. 193)



Desta maneira, chama-se a atenção para dois pontos. O primeiro é que, no Brasil, o desenvolvimento social e econômico estão interligados, não sendo possível falar em desenvolvimento nacional sem que haja a devida observância destes elementos, especialmente ao se considerar os objetivos da República, previstos no artigo 3º da Constituição Federal. O segundo ponto é que a redação constitucional legitima a atuação estatal na economia, seja de modo direto ou indireto, conforme se extrai, por exemplo, dos artigos 173 e 174.

Ainda que se defenda a participação do Estado nas relações econômicas, compreende-se que promover o desenvolvimento não é uma competência exclusiva deste, mas que, como bem observa Stiglitz (2017), este é um processo que demanda esforços conjuntos por parte dos governos, do mercado e das demais entidades sociais.

Logo, entende-se que o Estado não deve adotar um posicionamento passivo em relação ao processo de desenvolvimento, atribuindo esta responsabilidade unicamente à vontade dos agentes privados, pois em certos momentos, sua atuação se mostra determinante para a construção de novos mercados, traduzindo-se em um primeiro passo para o desenvolvimento.

Se os bancos privados não abrem agências nas áreas rurais para captar poupança, o governo precisa intervir. Se os bancos privados não oferecem crédito de longo prazo, o governo precisa intervir. Se as empresas privadas não oferecem os inputs básicos para a produção - como aço e plástico -, o governo deve intervir, se puder fazê-lo com eficiência (Stiglitz, p. 101-102).

Destarte, compreendendo-se a importância da participação estatal no processo de desenvolvimento, cabe, então, analisar a maneira como o Brasil tem atuado nas últimas décadas, haja vista as mudanças ocorridas terem transformado o Estado em uma figura indesejada no âmbito econômico, sendo recorrentemente associado à ideia de morosidade e ineficiência.

## **2 ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NO MERCADO INTERNO**

Como vislumbrado, o Estado exerce um importante papel no processo de desenvolvimento socioeconômico, razão esta que enseja diversos estudos e questionamentos quanto à maneira com a qual sua atuação econômica ocorre.

Atualmente, uma das mais importantes formas de atuação econômica do Estado se dá por meio da atividade regulatória, a qual, comumente, não é tida como uma função



administrativa pelas obras de Direito Administrativo, pois muitas delas a tem como uma modalidade da função ordenadora, própria do exercício do poder de polícia (Marques Neto, 2019).

Contudo, em consonância com o entendimento de Marques Neto (2019), a atividade regulatória não se confunde com o exercício do poder de polícia, ainda que muitos dos instrumentos por eles utilizados se assemelhem, sendo, então, possível compreender aquela como uma função administrativa específica. Para o autor, essa distinção ocorre devido à vontade pública em conciliar interesses, para só então, valer-se de sua autoridade, sendo esta o último recurso.

Entretanto, não se pode olvidar que ao tentar conciliar interesses, o Estado não deixa de perseguir os objetivos públicos, os quais devem estar embasados no ordenamento jurídico pátrio, pois a atividade regulatória é o meio pelo qual o Poder Público ordena o mercado e limita o comportamento dos agentes privados (Marques Neto, 2019).

No Brasil, a atividade regulatória ganhou força com a transição ideológica que recaiu sobre o papel da Administração Pública em relação ao mercado interno, pois até meados de 1980, acreditava-se que o desenvolvimento estaria nas mãos do Poder Público, competindo a este prestar, de maneira direta, os serviços tidos como essenciais, razão esta que fundamentou a criação das empresas públicas (Marques Neto, 2019).

Getúlio Vargas personificou um Estado mais positivo e centralizador na economia, a atuação direta do Estado no domínio econômico, era vista como mola propulsora do desenvolvimento. [...] A teoria de *Keynes* foi predominante no mundo da década de 30 até a de 70, sendo aplicada no Brasil com intensidade. A visão da intervenção do Estado era consensual entre os economistas e intelectuais da época (Nohara, 2012, p. 58-59).

Instituiu-se, assim, uma condição monopolista em diversos setores, com as empresas estatais acumulando dupla função no mercado - prestacional e regulatória -, o que só mudaria com a intensificação dos debates fruto da tendência internacional de desestatização do mercado interno (Marques Neto, 2019).

Conforme versa Irene Nohara (2015), nesse período surgiu o fenômeno da agenciificação da Administração Pública, a qual passou a sofrer influência de elementos próprios da governança corporativa, haja vista os organismos financeiros internacionais buscarem delimitar condições aos países não desenvolvidos, visando a concessão de empréstimos e investimentos.



Com as mudanças que se seguiram desde então, houve uma gradual redução da participação direta do Estado na economia, mas sem que a figura das empresas estatais deixasse de existir.

As economias nacionais têm experimentado um processo de reforma e de expansão da regulação incidente sobre as atividades empresariais e este processo tem sido mais visível nos últimos anos em setores como meio ambiente, segurança de produtos, propriedade intelectual, aéreo, financeiro e consumidor (Pinheiro; Saddi, 2005, p. 253).

Anos mais tarde, com a promulgação da Constituição Federal, foi possível perceber a aspiração neoliberal sobre o Estado brasileiro, haja vista o legislador constituinte ter preferido uma atuação pública indireta em relação ao mercado.

Contudo, o país ainda demandava uma reforma administrativa, o que ocorreu em meados da década de 1990, resultando na substituição do modelo burocrático pelo gerencial; na privatização de diversas empresas estatais; na liberalização de mercados outrora monopolizados; além de entre outras profundas mudanças (Marques Neto, 2019).

Ainda que por muitos anos se tenha discutido em diversos países temas como a desregulação do mercado, a privatização e a liberalização do comércio, o afastamento do Estado não se provou capaz de promover o crescimento, sendo, a concepção de Estado mínimo, algo irrealista por dois motivos: a falta de legitimidade política de um governo pouco presente e a compreensão de que as falhas do mercado poderiam ser tão danosas quanto as falhas do Estado (Bresser Pereira, 2006).

Assim, a reforma do Estado se mostrou uma das questões centrais do governo de Fernando Henrique Cardoso, o qual atribuiu a Luiz Carlos Bresser Pereira a direção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), a fim de que fosse realizada a Reforma Administrativa (Nohara, 2012).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado surgiu como uma tentativa de modernização das práticas administrativas no país, visando, dentre outras coisas, torná-lo mais competitivo em função da integração decorrente da globalização (Nohara, 2012).

Portanto, verificou-se que a expansão regulatória, começa de maneira intensa com a vigência da Constituição Federal de 1988, pois houve o desenvolvimento do processo de desestatização dos serviços públicos, por meio de contratos administrativos de concessão e permissão, à iniciativa privada, mediante mecanismos como o Plano Nacional de



Desestatização (PND), Lei nº 8.031 de 1990, que foi alterada após a Lei nº 9.491/1997, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, elaborado por Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), bem como pelas Emendas Constitucionais nº 08 /1995, nº 09 /1995 e nº 19 /1998.

Realmente, os efeitos da globalização, no momento da Reforma Administrativa da década de 90 foram de fato estes: a retração da atuação direta do Estado no domínio econômico, sobretudo a partir das políticas privatizantes levadas a cabo pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, e a ênfase no papel fiscalizador do Estado, numa perspectiva de apoio aos empreendimentos particulares e de restrição à atuação estatal em competição no mercado (Nohara, 2012, p. 64.)

Segundo Fernando Henrique Cardoso (2006), mudar o Estado representou, antes de tudo, romper com o posicionamento paternalista existente, vez que a figura estatal atuava diretamente na produção de bens e serviços, transferindo estas atividades à iniciativa privada em razão da eficiência e da redução de custos para o consumidor.

Desde então, com a liberalização dos mercados e a privatização de diversas empresas públicas, as agências reguladoras têm ganhado maior importância no cenário econômico nacional, haja vista seu papel ordenador e fiscalizatório.

Em todo ambiente de privatização, o serviço público requer a regulação, mas para haver o equilíbrio na relação entre todos os autores envolvidos, como governo, regulado e usuário, é imperioso que a agência reguladora tenha neutralidade no momento da edição de normatizações e fiscalização. Assim sendo, são caracterizadas como autarquias especiais, na qual possuem prerrogativas no que tange a indicação dos seus dirigentes, detentores de mandato fixo, forma de permanência teoricamente independente em relação ao Poder Executivo, juízo técnico nas decisões e o período de quarentena a ser respeitado pelo dirigente, após o término do mandato.

Foi outorgada às agências reguladoras uma maior discricionariedade nas tomadas de suas decisões, a fim de que decisões técnicas predominassem sobre as vontades políticas dos governantes e das interferências externas, por serem compostas de agentes do Estado. Para garantir tal objetivo, decidiu-se por uma maior autonomia político-administrativa e econômico-financeira (Castro, 2019, p. 6-7).

Uma das mais importantes tarefas desempenhadas pelas Agências é a manutenção da isonomia concorrencial em seus respectivos setores, especialmente ao se considerar fatores



como a escassez de recursos e a disponibilidade da infraestrutura pública (Nohara, 2015).

Contudo, cabe recordar que mesmo nas Agências Reguladoras a participação pública se mostra algo importante, pois, como aduzido, a atividade regulatória visa, a princípio, conciliar interesses públicos e privados, razão esta que torna essencial a participação popular na tomada de decisões. Para isso, instrumentos como a consulta pública visam atribuir maior legitimidade a atividade desempenhada.

Segundo Irene Nohara (2015), participação pública atua como uma contraofensiva à privatização do público, impedindo que a discricionariedade administrativa afaste as discussões sobre interesses públicos subjacentes.

Percebe-se, com isso, a importância da atuação conjunta entre o público e o particular, fortalecendo o princípio democrático que rege o país. Ademais, o Estado não deve ser uma figura contraposta aos interesses da sociedade, sendo importante a realização de diálogos com os particulares. Contudo, observa-se que “infelizmente no Brasil, uma parcela pequena, é verdade, da população não quer o diálogo com o Estado” (Cardoso, 2006, p. 17).

Todavia, identificou-se no contexto atual, no que diz respeito ao papel das agências, problemas que necessitam ser sanados:

Destacam-se: a pouco expressiva participação popular, a debilidade das instituições; o baixo nível de organização da sociedade civil; o baixo nível de expectativa quanto à atuação do governo, entre outras. Outro grave problema que assola a eficiência das agências reguladoras é a influência de fatores pessoais e políticos na administração de tais entidades. Não se pode exercer funções de regulação de maneira adequada se não há independência e imparcialidade na condução das atividades regulatórias (Farias; Guerra; Alves, 2016, p. 228).

Ainda que muitos defendam uma atuação pública mais restritiva, recorda-se que em momentos de crise, a participação pública na economia se mostra mais aceitável, com a iniciativa privada, muitas vezes, solicitando o apoio estatal na tentativa de salvaguardar a atividade empresarial. Ainda que não haja um requerimento formal dos agentes privados, cabe ao Poder Público atuar quando necessário, pois tal condição nada mais seria do que uma expressão do “capitalismo de Estado” na tentativa de contenção da crise que recai sobre o mercado (Nohara, 2015, p. 39).

Por exemplo, nos Estados Unidos, pode-se mencionar as medidas



intervencionistas de Roosevelt, que tiraram o País da Grande Depressão, e, mais recentemente, na crise de 2008-2012, as medidas foram tamanhas que culminaram inclusive na decisão de o governo adquirir, em 2009, cerca de 60% do controle acionário da GM, tendo injetado patrimônio público para o resgate da empresa, cuja quebra afetaria a economia norte-americana. Depois de saneada, grande parte das ações adquiridas foram vendidas (Nohara, 2015, p. 39).

No entanto, como se verá, o Estado possui uma importância muito maior no desenvolvimento socioeconômico, indo além da atividade regulatória, servindo também como criador de novos mercados, fomentando setores e assumindo riscos que a iniciativa privada, em regra, não faria.

### **3 PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Compreendendo melhor o papel da figura estatal para o desenvolvimento socioeconômico e como o Estado Brasileiro mudou sua atuação em relação ao mercado interno, passa-se, então, a discorrer sobre a importância dos investimentos públicos em tecnologia e inovação, além de questionar o chamado princípio da subsidiariedade, que, no Brasil, apresenta-se como um limitador da atuação pública, sendo algo contrário à lógica desenvolvimentista.

Assim, no que toca a este primeiro ponto (realização de investimento público em tecnologia e inovação), mostra-se essencial conhecer algumas das ponderações trazidas por Mariana Mazzucato (2014). Segundo a autora, no processo de desenvolvimento, o Estado apresenta-se como um importante parceiro privado, assumindo riscos que estes não podem e/ou não querem fazer, atribuindo maior dinamismo e uma visão de longo prazo aos investimentos realizados.

Neste entendimento, por exemplo, pode-se verificar a atuação estatal no ciclo para desenvolvimento de produtos na área militar, no qual o investimento em pesquisa e novas tecnologias, referente a essa área, é primordial para a competitividade do setor industrial. Além disso, por se tratar de uma indústria de alto teor tecnológico, contribui no fomento de outros setores.

Como observado, grande parte das tecnologias desenvolvidas pela indústria de defesa possui aplicação direta no mundo civil gerando benefícios a toda a



sociedade; à vista disso, os investimentos por parte do Estado contribuem na melhora do setor de defesa e segurança e semeia ganhos ao mercado civil. Podem-se citar como exemplos a tecnologia do GPS hoje empregada nos celulares e automóveis, assim como motores a jato utilizados nas aeronaves comerciais (Cardoso; Oliveira, 2024, p. 90).

Contudo, o Estado não é capaz de reduzir os riscos da inovação quando não assume uma postura de liderança, curvando-se aos interesses privados. Logo, ignorar os esforços públicos, traçando críticas negativas à sua eficiência, é algo que comumente ocorre em países onde a figura estatal é marginalizada, buscando-se restringir suas atividades a uma seara unicamente administrativa (Mazzucato, 2014).

No mundo inteiro se ouve que é preciso impor limites ao Estado para promover a recuperação pós-crise. O pressuposto é que, com o Estado em uma posição secundária, iremos liberar a força do empreendedorismo e da inovação da iniciativa privada. A mídia, os empresários e políticos libertários aproveitam esse contraste conveniente e dão munição para a dicotomia entre um setor privado dinâmico, inovador, competitivo, e “revolucionário” e um setor público preguiçoso, burocrático, inerte e “intrusivo”. A mensagem é repetida à exaustão, de forma que acaba sendo aceita pela maioria como uma verdade baseada no senso comum e até fez com que muitas acreditassem que a crise financeira de 2007, que logo se transformou em crise econômica generalizada, foi provocada pelo débito do setor público, o que não é verdade (Mazzucato, 2014, p. 41).

Desconhece-se que muitas das falhas suportadas pelo Estado na realização de investimentos em tecnologia e inovação voltam-se à tentativa de prolongar a vida útil de uma indústria madura. Assim, atribuir culpa a entidade estatal impede que a sociedade desenvolva indicadores precisos para avaliar, de forma justa, os investimentos públicos, pois ainda que estes sejam realizados para atender projetos de longo prazo e com baixas expectativas de retorno financeiro, muitos o comparam aos investimentos privados, que visam atender necessidades de curto e médio prazo<sup>†</sup> (Mazzucato, 2014).

Desta forma, considerando que o Estado suporta uma significativa parcela dos riscos

---

<sup>†</sup> “A descoberta da internet ou o surgimento da indústria da nanotecnologia não ocorreram por que o setor privado queria algo mas não conseguia encontrar os recursos para investir. Elas aconteceram devido à visão que o governo tinha de uma área que ainda não havia sido sondada pelo setor privado. Mesmo depois da introdução dessas novas tecnologias pelo governo, o setor privado continuou a mostrar muito receio de investir. O governo precisou inclusive apoiar a comercialização da internet. E passaram-se anos até que os investidores capitalistas começassem a financiar empresas de biotecnologia e nanotecnologia. Foi o Estado - nesse e em tantos outros casos - que demonstrou ter um 'espírito animal' mais agressivo.” (Mazzucato, 2014, p. 49-50)



dos investimentos realizados em tecnologia e inovação, não é demais esperar e apoiar uma atuação empreendedora, com competências que vão além da correção das falhas de mercado (Mazzucato, 2014).

Entretanto, cuidados devem ser tomados para que a utilização de capital público não enseje uma redução dos investimentos privados, pois isso poderia gerar uma relação parasitária, com o aumento dos gastos públicos, a difusão social do risco e a privatização dos resultados deste processo (Mazzucato, 2014).

Contrapondo-se a esta lógica desenvolvimentista, que conta com uma permanente atuação pública, há, no Brasil, uma certa tendência à defesa do chamado princípio da subsidiariedade, que visa limitar a atuação estatal, condicionando-a a um segundo plano e atribuindo o desenvolvimento a uma atuação prioritariamente privada.

Segundo Gilberto Bercovici (2015), este princípio visa limitar o Estado intervencionista, colocando-o em uma condição subsidiária. Logo, o Estado perderia sua condição de entidade “superior” e passaria a atuar como um “igual” em função do reconhecimento da primazia do mercado.

No Brasil, o princípio da subsidiariedade esteve positivado na Constituição de 1937 e naquelas que se seguiram durante a ditadura militar. Quando da vigência das Cartas de 1967 e 1969, adotou-se a livre iniciativa como o principal instrumento da política econômica brasileira, atribuindo ao Estado uma atuação suplementar à iniciativa privada (Bercovici, 2015).

Embora alguns autores acreditem que tal princípio tenha sido reproduzido implicitamente no texto constitucional de 1988, o que fora reforçado pela Reforma Administrativa ocorrida em 1995, o fato é que tal princípio inexistia na atual redação constitucional (Bercovici, 2015).

Conforme explica Bercovici (2015), a ordem econômica constitucional não é puramente liberal, vez que incorporou elementos ideologicamente contrapostos ao puro liberalismo, havendo, sim, elementos liberais, além de sociais, intervencionistas, nacionalistas, entre outros. Logo, o texto constitucional legitima o Estado a atuar na seara econômica e social.

Segundo Emerson Gabardo (2009), o legislador constituinte optou por alterar a norma constitucional, visando acabar com a ideia de subsidiariedade que, em nada, se coaduna com a figura do Estado social. Assim, a doutrina brasileira, equivocadamente, opta por reconhecer um princípio que não possui qualquer fundamento na Constituição Federal de 1988, e que, inclusive, detém uma racionalidade bastante distinta daquela de 1967.



Por outro lado, em relação à atuação direta do Estado na economia, prevista no texto constitucional, seja sob regime monopolista ou não, há que se falar em uma legitimação bastante distinta da subsidiariedade, sendo, na verdade, pautada pelo princípio da prevalência do interesse público sobre o privado (Gabardo, 2009).

Para Gilberto Bercovici (2015), a redação da Constituição Federal não condiciona a atuação pública ao desinteresse ou a ineficiência privada, mas, de maneira contrária, firma a não exclusividade da exploração privada do mercado interno. Logo, mesmo o Estado deva justificar sua atuação direta pela necessidade aos imperativos da segurança nacional ou ao relevante interesse coletivo, conforme prevê o artigo 173, não há que se falar em atuação subsidiária, pois esta limitação constitucional não trata da possibilidade de intervenção, mas de sua modalidade.

Sendo, então, a segurança nacional e o relevante interesse coletivo os elementos que legitimam a atuação direta do Estado no mercado interno, tem-se que o texto constitucional adotou um critério político. Logo, caberá ao gestor público, dentro de sua discricionariedade, decidir quando o Estado irá, ou não, explorar a atividade econômica (Gabardo, 2009). Nesse sentido, Bercovici (2015) explica que o texto constitucional não impõe limitações espaciais ou temporais para a atuação pública no mercado interno, sendo esta uma decisão de cunho político e variável conforme o momento histórico.

Parece claro que se os representantes eleitos para deliberarem sobre o preenchimento dos requisitos do artigo 173 assim o fizerem apenas entendendo que tal ou qual atividade econômica é conveniente ou oportuna ao atendimento do interesse público, legitimada está a decisão (desde que não contrarie algum outro comando constitucional, por óbvio) (Gabardo, 2009, p. 229).

Gabardo (2009) traz ainda que quando o desenvolvimento se apresenta como um direito fundamental ou um objetivo público, tal como no Brasil, torna-se descabido esperar que o Estado seja uma instância secundária e suplementar, devendo, quando identificado o interesse público, agir de forma primária e plena.

Desta maneira, tem-se, em consonância com os argumentos apresentados, que a atuação pública no mercado interno brasileiro, não se legitima por meio do princípio da subsidiariedade, mas pelo interesse público, o que fundamenta, inclusive, maior participação do Estado na realização de investimentos em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional, a fim de que



atue de forma complementar e harmônica à atividade desempenhada pela iniciativa privada, sem que haja desequilíbrio entre os interesses públicos e privados, o que poderia, eventualmente, causar grandes danos ao mercado e à sociedade.

## CONCLUSÃO

Como se verificou o Estado sempre se fez presente nas relações de mercado, atuando direta e indiretamente, visando ordená-las na tentativa de impedir a ocorrência de abusos do poder econômico e assegurar o desenvolvimento nacional.

Pode ser observado que no processo de desestatização, deve haver a regulação, como meio de se proteger a concorrência e os usuários que utilizam os serviços prestados pelos regulados. Embora haja regulação ineficiente, também existem falhas de mercado, e o Estado Regulador deve cumprir um comportamento ativo para superá-las e asseverar o desenvolvimento eficiente.

Ficou evidenciado na pesquisa que a mutação para deste novo modelo estatal visa uma atuação não plenamente liberal e também, por ora, não demasiadamente interventor, e por esta retração da atuação direta do Estado no domínio econômico, e pelas políticas implementadas pelo governo FHC e pelo papel empreendedor de Luiz Carlos Bresser Pereira, surge o início das agências reguladoras.

Se averigou que os pontos de partida dessa transformação são representados pelo Plano Nacional de Desestatização (PND) de 1900, modificado posteriormente pela Lei nº 9.491/1997, e pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995. As Emendas Constitucionais nº 08 (EC 08/1995), nº 09 (EC 09/1995) e nº 19 (EC 19/98), também desempenharam papéis fundamentais ao estabelecerem diretrizes para reestruturar e modernizar o Estado Brasileiro.

Contudo, tem-se vislumbrado uma gradativa redução da participação pública no mercado, com competências voltadas prioritariamente à regulação econômica. Isso faz com que a iniciativa privada ganhe maior importância na promoção do desenvolvimento.

Entretanto, este processo necessita da participação pública, a qual deve ocorrer em harmonia com a iniciativa privada, notadamente na realização de investimentos, além de que compete ao Estado a defesa do interesse público.

Deste modo, ainda que o país tenha passado por mudanças na seara administrativa, o



Estado continua legitimado a atuar no mercado interno, direta e indiretamente, não sendo, a subsidiariedade, um limitador a esta participação, pois, condicionar a atividade pública a um segundo plano, nada mais é do que uma ideia contrária ao que se espera do Estado brasileiro.

Logo, o Estado deve adotar uma postura ativa sempre que se fizer necessário, mas sem que disso decorram impedimentos ou a redução da participação privada no mercado, pois o desenvolvimento depende de uma atuação conjunta, e não exclusiva, do Poder Público e dos particulares.

## REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **O princípio da subsidiariedade e o autoritarismo**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-08/estado-economia-principio-subsidiariedade-autoritarismo>. Acesso em: 06 jul. 2024.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 jul. 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. trad. Carolina Andrade 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2006.

CARDOSO, Alenilton da Silva. **Princípio da Solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo**. São Paulo: Ed. Ixtlan, 2013.

CARDOSO, Carlos Henrique Baptista; OLIVEIRA, Jeferson Sousa. A Indústria de Defesa e seus aspectos socioeconômicos. **Revista Esmat**, Palmas, v. 27, n. 16, p. 85-110, jan./abr. 2024.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. trad. Carolina Andrade 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2006.

CASTRO, Roberto Carvalho de. **A Teoria da Captura e a Independência na Tomada de Decisões das Agências Reguladoras: A Prejudicialidade aos Direitos do Usuário - Consumidor**. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Pós-Graduação *Lato Sensu*) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

FARIAS, Carlos Frederico Nóbrega; GUERRA, Gustavo Rabay; ALVES, Renato José Ramalho. Regulação setorial no Brasil e teoria da captura de agências: lineamentos históricos, concepção e desafios para um modelo regulatório independente. **Revista Jurídica**, Curitiba,



v. 2, n. 43, p. 216-233, 2016.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parte IV - Regulação. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.); MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo (Org.); KLEIN, A. L. (Org.). **Tratado de direito administrativo - funções administrativas do Estado**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. v. 2.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Trad. Elvira Serapicos. 1. ed. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. Regulação da atividade econômica na dissolução das fronteiras entre público e privado. **Revista Scientia Iuris**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 29-46, jun. 2015.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, Economia e Mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado**: do estado de direito ao estado democrático de direito. 3. ed. São Paulo: Almedina, 2023, p. 49.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica** (Princípios e Fundamentos Jurídicos). São Paulo: Malheiros, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalização**: como dar certo. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

TAVARAES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.