

Recebido: 19/10/2024

Aprovado: 30/12/2024

A IMPORTÂNCIA DO ESTADO NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

THE IMPORTANCE OF THE STATE IN PROMOTING ECONOMIC DEVELOPMENT

Juliana Alves de Carvalho¹
Jeferson Sousa Oliveira²

SUMÁRIO: Introdução. 1. A importância do Estado para o desenvolvimento econômico. 2. A atuação da administração pública brasileira no mercado interno. 3. Participação pública no processo de desenvolvimento econômico. 4. Privatizações e a atuação estratégica do

¹ Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Especialista em Direito Tributário pela Faculdade Internacional Signorelli (FISIG), em Direito do Estado pelo Instituto Universitário Cândido Mendes (IUCAM) e em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura (EPM). Bacharela em Direito pela UPM. Professora de Direito na Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Procuradora Municipal.

² Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Professor na Graduação em Direito na Faculdade Nove de Julho (FNJ) e na Pós-Graduação Lato Sensu na Fundação de Apoio à Universidade Municipal de São Caetano (FAUSCS).

Estado no desenvolvimento econômico. Conclusão.
Referências.

RESUMO: O presente artigo explora o papel estratégico do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, considerando as transformações históricas e o princípio da subsidiariedade. Objetiva-se demonstrar como a atuação estatal, em harmonia com o setor privado, é essencial para superar falhas de mercado e alcançar objetivos constitucionais. Adotou-se o método dedutivo, com análise bibliográfica e normativa. Conclui-se que o Estado permanece indispensável, sobretudo em áreas estratégicas como inovação e infraestrutura, garantindo o equilíbrio entre interesses públicos e privados.

PALAVRAS-CHAVE: Estado. Desenvolvimento. Mercado. Subsidiariedade. Privatização.

ABSTRACT: This article explores the strategic role of the State in promoting economic development, considering historical transformations and the principle of subsidiarity. It aims to demonstrate how state action, in harmony with the private sector, is essential to overcome market failures and achieve constitutional objectives. The deductive method was adopted, with bibliographic and normative analysis. It concludes that the State remains indispensable, especially in strategic areas such as innovation and infrastructure, ensuring a balance between public and private interests.

KEYWORDS: State. Development. Market. Subsidiarity. Privatization.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a promoção do Estado no desenvolvimento econômico, apesar de arraigada, urge em um cenário atual e relevante, principalmente no que tange às privatizações das estatais como instrumentos de políticas públicas e ao papel substitutivo da atuação pública.

Há anos tem-se discutido a participação estatal no mercado – com posicionamentos favoráveis e contrários à atuação direta do Estado. No entanto, em um cenário global marcado pela busca de eficiência, transparência e sustentabilidade, emergem-se questionamentos sobre o limite e a eficácia da intervenção estatal na economia.

Significativa parcela da doutrina defende uma atuação bastante restritiva sob o argumento de que o desenvolvimento é fruto da exploração privada da atividade econômica. 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.

Contudo, a ideia de que o Estado deve limitar-se a um papel de regulador passivo ignora a complexidade do desenvolvimento e desconsidera a relevância do Estado como agente indispensável em processos estratégicos e na correção de falhas de mercado. O Estado é corresponsável pela promoção do desenvolvimento, devendo zelar, também, pelo bem-estar social. Logo, não caberia agir como um mero espectador do desenvolvimento privado, limitando-se a regular o mercado, já que o real desenvolvimento depende de uma atuação conjunta entre a Administração Pública e os agentes econômicos privados.

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, assegurar o interesse público.

Dessa forma, este artigo tem como objetivo analisar a importância da atuação pública no mercado interno, destacando como a cooperação entre o Estado e a iniciativa privada pode contribuir para um desenvolvimento sustentável e equilibrado. A hipótese central sustenta que o Estado, atuando de maneira harmônica com o setor privado, é capaz de promover o desenvolvimento econômico e social de forma mais eficaz, especialmente em áreas estratégicas onde o mercado, por si só, é insuficiente.

A pesquisa utiliza o método dedutivo, com base em análise bibliográfica e normativa, para examinar os fundamentos teóricos e jurídicos que legitimam a participação estatal nas relações de mercado. Os resultados esperados incluem a demonstração de que a atuação estatal, longe de ser um empecilho,

é essencial para viabilizar políticas públicas que atendam tanto ao interesse público quanto às demandas do setor privado, promovendo uma convivência equilibrada e produtiva entre os dois.

1. A IMPORTÂNCIA DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Durante séculos, o Estado tem acompanhado de perto o exercício da atividade econômica, unindo seus interesses àqueles privados, objetivando 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,³ seja por uma vertente social ou econômica, de modo que não apenas os agentes privados se beneficiem das relações de mercado.

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 esse o papel de zelar pelo equilíbrio das relações econômicas, de modo que qualquer interessado pudesse delas participar (Smith, 2015). Nessa linha de pensamento, como bem explica Eros 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 se torne um instrumento de desenvolvimento econômico.

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 Grau (2015, p. 51), “[...] o capitalismo falha escandalosamente em sua capacidade de gerar empregos, de oferecer

³ Embora existam diferentes concepções e teorias quanto ao desenvolvimento, merece destaque o posicionamento de Celso Furtado (2009), que entende que o subdesenvolvimento não é uma fase que antecede o desenvolvimento, mas decorre de fatores históricos.

segurança aos que consegue empregar e de alentar os empregados com as perspectivas de melhores salários”.

Cumpre 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 desses em prol de uma melhor qualidade de vida. Em outras palavras, tem-se que o desenvolvimento abrange atingir e aprimorar as diversas liberdades subjetivas (Oliveira, 2020).

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).

Dessa forma, é possível defender que nem mesmo os países ditos “desenvolvidos” alcançaram o efetivo e 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 (Oliveira, 2020). Na esteira desse raciocínio, a Constituição Federal brasileira, em seu artigo 1º, elenca a dignidade humana como um dos fundamentos da República,⁴ ao lado de princípios como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (incisos III e IV, respectivamente).

Sendo assim, 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 mediante a 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 (Oliveira, 2020).

⁴ “Embora assuma 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).

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, nesse ponto, pode-se perceber algumas das limitações constitucionalmente atribuídas às relações de mercado, competindo ao Estado conciliar interesses de grupos diversos, que, frequentemente, são debatidos em âmbito social sob uma perspectiva fortemente ideológica.

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 Grau (2015, p. 254), “sua integração no patrimônio nacional se dá na medida que a Constituição o toma como expressão da *soberania econômica nacional*”.

Dessa maneira, chama-se a atenção para dois pontos. O primeiro é que, no Brasil, o desenvolvimento social e o econômico estão interligados, não sendo possível falar em desenvolvimento nacional sem que haja a devida observância desses 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 defende a participação do Estado nas relações econômicas, comprehende-se que promover o desenvolvimento não é uma competência exclusiva desse, mas que, como bem observa Stiglitz (2017), esse 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 essa 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, 2017, 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 essa 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 têm 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 essa a *ultima ratio*.

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 esse prestar, de maneira direta, os serviços tidos como essenciais, razão essa que fundamentou a criação das empresas públicas (Marques Neto, 2019).

Instituiu-se, assim, uma condição monopolista em diversos setores, com as empresas estatais acumulando dupla função no mercado, prestacional e regulatória, o que só viria a mudar com a intensificação dos debates fruto da tendência internacional de desestatização do mercado interno⁵ (Marques Neto, 2019).

Conforme versa Irene Nohara (2015), nesse período, surgiu o fenômeno da “agencificação” da Administração Pública, a qual passou a sofrer influência de elementos próprios da governança corporativa, haja vista os organismos

⁵ “Os antecedentes remotos do programa de privatização, curiosamente, podem ser encontrados ainda no período militar. Em certo sentido, pode-se dizer que o Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, ainda no governo João Batista Figueiredo, foi o precursor do movimento geral de desestatização no país” (Aguilar, 2016, p. 189-190).

financeiros internacionais buscarem delimitar condições aos países não desenvolvidos, visando à 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.

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 veio a ocorrer 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 outras profundas mudanças (Marques Neto, 2019).

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).

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).

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. Neste contexto, 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).

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 essa que torna essencial a participação popular na tomada de decisões. Para isso,

instrumentos como a consulta pública visam atribuir maior legitimidade à atividade desempenhada.

Segundo Irene Nohara (2015, p. 39), a 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. Em outras palavras, reforça-se a importância da chamada Administração Pública dialógica.

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).

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).⁶

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 assumiria.

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

⁶ Outros cenários onde a participação pública foi importante para salvaguardar a iniciativa privada ocorreram durante a pandemia de Covid-19, com diferentes governos atuando de maneira ativa na tentativa de evitar maiores impactos econômicos e sociais. Tal questão foi latente, por exemplo, no transporte aéreo (Oliveira, 2024).

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.

No que toca a esse 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 esses não podem e/ou não querem assumir, atribuindo maior dinamismo e uma visão de longo prazo aos investimentos realizados.

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).

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 à entidade estatal impede que a sociedade desenvolva indicadores precisos para avaliar, de forma justa, os investimentos públicos, pois, ainda que esses sejam realizados para atender a projetos de longo prazo e com baixas expectativas de retorno financeiro, muitos os comparam aos investimentos privados, que visam atender a necessidades de curto e médio prazo⁷ (Mazzucato, 2014).

Dessa forma, considerando que o Estado suporta uma significativa parcela dos riscos dos investimentos realizados em tecnologia e inovação, é razoável esperar e apoiar uma atuação empreendedora, com competências que vão além da correção das falhas de mercado. 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 desse processo (Mazzucato, 2014).

Contrapondo-se a essa 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,

⁷ “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).

condicionando-a a um segundo plano e atribuindo o desenvolvimento a uma atuação prioritariamente privada.

Segundo Gilberto Bercovici (2015), esse 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 inexiste na atual redação constitucional, pois 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 social⁸ (Bercovici, 2015).

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 1967.⁹

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 à ineficiência privada, mas, de maneira contrária, firma a não exclusividade da exploração privada do mercado interno. Assim, mesmo que o Estado deva justificar sua atuação direta pela necessidade de atender aos imperativos da segurança nacional

8 “A Constituição de 1988 não recepcionou, portanto, apesar da opinião de alguns autores, o chamado ‘princípio da subsidiariedade’. Fundados em uma discussão de matriz germânica, seus defensores chegam a equiparar o Estado Democrático de Direito ao ‘Estado Subsidiário’, o que não faz nenhum sentido” (Bercovici, 2022, p. 66).

9 No mesmo sentido, explica Oliveira (2024, p. 185). “[...] embora cada vez mais seja possível encontrar defensores da desregulação do mercado e do afastamento do Estado em relação à economia, tem-se tal posicionamento como equivocado, já que a iniciativa privada e o Poder Público exercem funções, muitas vezes, diametralmente diversas no cenário econômico, devendo atuar em colaboração e coordenação, ao invés de gerar exclusão”.

ou ao relevante interesse coletivo, conforme prevê o artigo 173, não há que se falar em atuação subsidiária, pois essa limitação constitucional não trata da possibilidade de intervenção, mas de sua modalidade.¹⁰

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. Destarte, 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 essa 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.

Portanto, 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.

¹⁰ “A Constituição de 1988, assim como várias outras constituições contemporâneas, não exclui nenhuma forma de intervenção estatal, nem veda ao Estado atuar em nenhum domínio da atividade econômica. A amplitude maior ou menor desta atuação econômica do Estado é consequência das decisões políticas democraticamente legitimadas, não de alguma determinação constitucional expressa. Mas o Estado deve ter sua iniciativa econômica pública protegida de forma semelhante às das iniciativas privada e cooperativa. A iniciativa econômica pública, obviamente, tem suas especificidades, pois é determinada positivamente pela Constituição ou pela lei (assim como a liberdade de iniciativa privada também é limitada pela lei) e deve se dar de acordo com o interesse público, ou, mais especificamente, com os imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo (artigo 173 da Constituição). O artigo 173 da Constituição segue a tradição brasileira inaugurada em 1934, e mantida em 1946, possibilitando de forma expressa a atuação do Estado no domínio econômico, inclusive com a hipótese de instituição do monopólio estatal sobre determinados setores ou atividades” (Bercovici, 2022, p. 65-66).

4. PRIVATIZAÇÕES E A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

No Brasil, conforme já relatado, as privatizações de empresas estatais iniciaram-se de forma mais acentuada na década de 1990, impulsionadas por uma visão neoliberal que buscava diminuir a intervenção estatal na economia e incentivar a participação do setor privado. Esse processo foi uma resposta à crise fiscal e ao movimento global de desregulamentação dos mercados, influenciado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e pelo Programa Nacional de Desestatização (Nohara; Gonçalves; Almeida, 2021, p. 41).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que antecedeu a Reforma Administrativa e ensejou a positivação da Emenda Constitucional n. 19/98, era um documento oficial que esclarecia os objetivos da reforma. Ele propunha, entre outras coisas, que houvesse a substituição da *rule-based accountability* pela *performance-based accountability*, isto é, do controle ou fiscalização baseado em regras e procedimentos para um controle de resultados ou desempenho, conforme se intensificou no Brasil o discurso em favor da eficiência e a proposta controvertida de substituição do modelo de gestão burocrático pelo chamado modelo gerencial (Nohara, 2012, p. 97).

Destaca Irene Nohara (2021, p. 55) que foi a partir da criação da Lei n. 13.303/2016 que houve a intensificação das regras de governança e de controle das estatais. Pode-se dizer que houve a criação da Lei das Estatais no contexto de intensificação da Operação Lava Jato, bem como da ação do então presidente Michel Temer, que assumiu a Presidência após o *impeachment* de Dilma Rousseff.

É importante rememorar que a Constituição Federal legitima a atuação das Estatais no campo de atividades que o Estado aquiesce ou determina que sejam realizadas somente por atores privados ou que o Estado pode escolher fazer diretamente em virtude de sua importância, como único prestador (em regime de monopólio) ou em concorrência com os particulares (nos termos, entre outros, dos art. 173, 177, I, II, III, IV, V, 192) (Nohara; Gonçalves; Almeida, 2021, p. 42). A onda de privatizações pós-década de 1990 trouxe consequências, principalmente na retirada de atores estatais de alguns mercados estratégicos e competitivos.

Dessa forma, apesar do intenso processo de privatização, aqueles setores em que o Estado continuou a desempenhar um papel estratégico, como energia, infraestrutura e tecnologia, por meio de empresas estatais ou da regulação dessas atividades (Octaviani e Nohara, 2021), foram imperativos para manter o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico.

Observa-se que as empresas estatais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Petrobras e a Caixa

Econômica Federal, ainda são responsáveis por importantes funções no desenvolvimento socioeconômico do país. O BNDES, por exemplo, é crucial no financiamento de projetos de infraestrutura e inovação, desempenhando um papel anticíclico ao apoiar setores estratégicos em momentos de retração econômica (Octaviani; Nohara, 2021).

A Caixa Econômica Federal, por sua vez, mantém sua função social como agente financeiro de programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida, e na gestão de fundos sociais, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que são essenciais para a política de desenvolvimento urbano e inclusão social.

A Petrobras, fundada em 1953, permanece uma peça-chave na política energética do Brasil, mesmo após as reformas de desestatização e a quebra do monopólio estatal do petróleo. A empresa tem sido central na exploração do pré-sal e na consolidação do Brasil como uma potência petrolífera global. Essa atuação estratégica reforça a importância de manter o controle estatal sobre áreas consideradas sensíveis, especialmente aquelas que envolvem recursos naturais e segurança energética.

A importância do papel estatal, em que pese as privatizações em alguns setores, também é algo que deve ser considerada. Mesmo após a privatização da Sabesp, o Estado de São Paulo não se desvinculou completamente de sua responsabilidade e poder regulatório sobre o setor de saneamento básico. Embora a empresa tenha sido transferida para controle privado, o governo estadual e as agências reguladoras continuam a ter um papel essencial na supervisão e regulação do setor, assegurando que as metas de universalização e a qualidade dos serviços prestados sejam cumpridas, além de garantir que os direitos dos consumidores sejam preservados.

A regulação e supervisão estatal garantem que os serviços essenciais continuem sendo prestados de forma eficiente, preservando o interesse público (Nohara, 2015). Nesse sentido, as privatizações têm ocorrido em um modelo híbrido, no qual o Estado mantém o controle regulatório e, muitas vezes, uma participação acionária significativa, como forma de garantir que os objetivos de desenvolvimento sejam cumpridos.

Portanto, as privatizações, embora tenham diminuído a presença direta do Estado na economia, não eliminaram seu papel estratégico no desenvolvimento econômico, isso porque o Estado brasileiro continua a intervir por meio da regulação e da atuação em setores essenciais, utilizando-se tanto de estatais quanto de instrumentos regulatórios para promover a eficiência econômica e o bem-estar social. A discussão sobre a dissolução das fronteiras entre público e privado, conforme apresentado por Nohara (2015), ressalta a necessidade de um equilíbrio entre a participação estatal e a dinâmica do mercado, garantindo que as privatizações e as concessões atendam ao interesse coletivo e não comprometam os objetivos de desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a relação entre privatizações e a atuação estratégica do Estado no desenvolvimento econômico deve ser marcada por uma complementaridade. O Estado não abandona sua função de promotor do desenvolvimento, mas redefine suas formas de atuação, seja por meio do controle direto de estatais, seja pela regulação e estímulo ao setor privado ou controle.

CONCLUSÃO

Como verificou-se, 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. No entanto, 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, esse 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.

Desse 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 essa 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.

Destarte, 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

- AGUILAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: Do Direito Nacional ao Direito Internacional*. 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2016.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.
- BERCOVICI, Gilberto. *O princípio da subsidiariedade e o autoritarismo*. [S.l.]: Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-08/estado-economia-princípio-subsidiariedade-autoritarismo>. Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitucional.htm. Acesso em: 28 set. 2024.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

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*. 17. ed. 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; KLEIN, Aline Lícia (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. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 19, n. 1, p. 29-46, jun. 2015.

NOHARA, Irene Patrícia Diom; GONÇALVES, Gabriel Vinicius Carmona; ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Governança e Compliance nas Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Coleção Compliance, v. VII)

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

OLIVEIRA, Jeferson Sousa. *Competitividade e desenvolvimento do transporte aéreo: regulação, infraestrutura, integração, eficiência e desafios do Setor Aéreo ao desenvolvimento no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2024.

OLIVEIRA, Jeferson Sousa. *Direitos Humanos como ordenadores da atividade econômica do Brasil*. Curitiba: CRV, 2020.

Juliana Alves de Carvalho
Jeferson Sousa Oliveira

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

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. Trad. Maria Teresa Lemos de Lima. 1. ed. 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2015.

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

