ESTADO REGULADOR: MERCADO E O (SUB)DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

REGULATORY STATE: MARKET AND BRAZILIAN (SUB)DEVELOPMENT

Jeferson Sousa Oliveira[1]

Rafael Tubone Magdaleno[2]

RESUMO: Muitas foram as razões que levaram diversos Estados modernos à condição de subdesenvolvimento. O Brasil não foi uma exceção, mesmo tendo vivenciado um período de significativo crescimento do mercado interno, o qual se perdeu em meio a diversas políticas econômicas. Contudo, mostra-se imprescindível compreender algumas das razões que moldaram o sistema jurídico-econômico brasileiro, a fim de que se possa estabelecer um plano econômico de desenvolvimento eficiente a partir do mercado. Objetiva-se evidenciar alguns dos problemas econômicos que recaíram sobre o país, além da maneira como a Constituição Federal busca promover o mercado sem desconsiderar a função desempenhada pela atividade regulatória.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento; Mercado; Constituição Federal; Regulação.

ABSTRACT: Many reasons led several modern states to the condition of underdevelopment. Brazil was not an exception, the experience in a period of significant growth in the domestic market was lost in several economic policies. However, it is essential to understand some of the reasons why the Brazilian legal-economic system need to create an efficient economic development plan based on the market. The objective is to highlight some of the economic problems that have occurred over the country, as well as a way in which the Federal Constitution seeks to promote the market without disregarding the role played by regulatory activity.

KEYWORDS: Development; Market; Federal Constitution; Regulation.

DATA DE RECEBIMENTO: 10/09/2021
DATA DE APROVAÇÃO: 04/11/2021

[1] Advogado. Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM. Professor da Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho - UNINOVE. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6547259353677614. ORCID: http://orcid.org/0000-0001-6890-6974. Contato: jeferson@joliveiraadv.com.br

[2] Doutorando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Possui Mestrado em Direito (2018) e Graduação em Direito (2015) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É bacharel em Filosofia pela Universidade de São Paulo (2019). É coordenador do curso de direito da Faculdade Nove de Julho/Osasco, onde também atua como professor. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1619434301692463. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5362-8633. Contato: rafael.magdaleno@usp.br.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Por muito tempo o desenvolvimento nacional tem sido um dos principais objetivos a serem alcançados, sendo, inclusive, institucionalizado no texto constitucional. Para isso, diversas normas de natureza programáticas têm orientado as políticas regulatórias no Brasil.

No entanto, há diversas questões históricas e políticas que moldaram o atual cenário jurídico-econômico brasileiro. Conhecê-las é fundamental para compreender onde a estratégia nacional outrora adotada falhou, permitindo, com isso, a elaboração de um plano regulatório eficiente, voltado a suprir as lacunas do mercado interno e incentivar seu desenvolvimento.

Ao considerar que o mercado é uma das principais maneiras de promover do desenvolvimento econômico, por meio da assimilação tecnológica e da difusão do conhecimento, sua proteção mostra-se imperiosa aos interesses nacionais, devendo o Estado garantir o seu regular funcionamento.

Muito se discute a respeito dos limites da participação do Estado na economia. Entretanto, por diferentes razões, torna-se inequívoca a necessidade da existência de um agente regulador das relações negociais, de modo a impedir a prática de abusos capazes de colocar em risco a liberdade dos agentes privados.

Ademais, não basta que haja o desenvolvimento econômico, é necessário que este resulte na melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro, mas, para que isso ocorra, torna-se imperioso estabelecer uma política de desenvolvimento nacional, objetivando fortalecer o mercado interno, de modo que os agentes econômicos nacionais consigam competir diretamente com os estrangeiros.

Destarte, objetiva-se evidenciar alguns dos problemas econômicos que recaíram sobre o país ao longo das últimas décadas, abordando a maneira como a Constituição Federal busca promover o mercado interno, sem desconsiderar a importância da atividade regulatória para o equilíbrio de suas relações. Para isso, vale-se do método dedutivo, com auxílio do método histórico e de revisão bibliográfica.

1 (SUB)DESENVOLVIMENTO SEGUNDO CELSO FURTADO

Há décadas o subdesenvolvimento tem sido um dos principais temas estudados e debatidos, não apenas na seara econômica, mas principalmente nesta seara. Embora diversas ciências sociais e políticas tenham tentado explicar tal condição, não se pode negar o importante papel que a ciência econômica desempenhou para a compreensão do processo de desenvolvimento.

Assim, objetivando melhor abordar certos fatores históricos que contribuíram para o atual formato jurídico-econômico brasileiro, opta-se por tratar das raízes do subdesenvolvimento nacional através da perspectiva exposta por Celso Furtado em algumas de suas principais obras.

Inicialmente, cumpre evidenciar a importância da Revolução Industrial para a economia moderna. Conforme explica Celso Furtado (2009), tal evento mostrou-se um marco econômico em função da redefinição de questões sociais que decorreram diretamente da nova estrutura por ela formada.[3]

Tal estrutura estabeleceu três eixos de dinamismo econômico no mundo até então, sendo: a primeira, dentro da própria Europa. Inicialmente houve uma desorganização do modelo de produção artesanal, o que demandou uma gradativa absorção da mão de obra excedente pelas unidades de produção. O segundo eixo do desenvolvimento econômico industrial estava pautado na busca por terras não ocupadas, mas que se assemelhassem às européias. Com isso, as economias formadas em países como Canadá, Austrália e Estados Unidos representavam uma extensão do modelo implantado no continente europeu, pois os imigrantes valiam-se das mesmas técnicas utilizadas em seus países de origem, não demorando para atingir níveis elevados de produtividade em decorrência da abundância de recursos naturais encontrados nas regiões onde se instalavam. A terceira linha de expansão econômica propiciada pela Revolução Industrial voltou-se às regiões já povoadas, mas com estruturas pré-capitalistas. A integração econômica realizada com as regiões colonizadas se deu de maneira pouco uniforme, variando entre a abertura de simples linhas comerciais ou o fomento da produção de matérias-primas voltadas ao

[3] "È necessário ter em conta que o desenvolvimento econômico dos últimos dois séculos, a Revolução Industrial - como concorrente lhe chamamos -, constitui *per se* um fenômeno autônomo. Com efeito, o advento de uma economia industrial na Europa nos últimos decênios do século XVIII, ao provocar uma ruptura na economia mundial da época, representou uma mudança de natureza qualitativa, ao mesmo título da descoberta do fogo, da roda ou a do método experimental." (FURTADO, 2009, p. 148)

atendimento dos interesses dos grandes centros industriais, resultando na formação de estruturas híbridas, preservando em parte o sistema capitalista, e de outro lado, o sistema preexistente. E é com base nesse modelo de economia dualista que se formou o subdesenvolvimento contemporâneo. (FURTADO, 2009, p. 160-161)

Desta forma, sustenta-se que o subdesenvolvimento se apresenta como um fator histórico autônomo, em vez de uma fase do processo de desenvolvimento, devendo assim ser observada tal condição quando do estudo das economias não industrializadas (FURTADO, 2009)[4].

Somando-se a este fator histórico, o autor destaca, dentro da economia moderna, algumas questões relativas à disponibilidade da renda gerada no mercado interno quando do ingresso de empresas estrangeiras. Nessa linha, destaca-se que dentro de um mercado nacional voltado à exportação, havendo uma entidade empresarial responsável por organizar e comercializar a produção, esta não irá, por si só, gerar significativo impacto no seio da antiga estrutura socioeconômica, haja vista a promoção do desenvolvimento depender de que a renda ali gerada permaneça à disposição daquele mercado específico (FURTADO, 2009).

Ademais, cabe esclarecer que apenas uma parcela da população será beneficiada pelo volume da mão de obra absorvida, pois o salário real está condicionado a características relativas ao modo de vida que prevalece na região, sem qualquer conexão direta com a produtividade gerada pelo agente econômico (FURTADO, 2009).

Destarte, o que torna o capitalismo dinâmico é a maneira como a renda gerada é revertida aos agentes econômicos, pois a utilização dos recursos financeiros obtidos depende, quase que exclusivamente, "[...] das condições prevalecentes na economia a que pertence o capital"[5] (FURTADO, 2009, p. 164).

Os problemas relacionados ao capital estrangeiro não se limitam ao gerenciamento do lucro auferido, pois o desenvolvimento também está relacionado à maneira como os investimentos circulam no mercado interno. Logo, deve-se atentar

[4] Para Furtado (2009), a clássica teoria do desenvolvimento não é suficiente para explicar o subdesenvolvimento, haja vista as limitações que comprometem sua utilização. Esta teoria falha ao voltar-se a análise das diferentes estruturas econômicas, buscando replicar as variáveis fundamentalmente responsáveis pelo crescimento, mas ignorando os fatores históricos que lhes são intrínsecos.

[5] "Considere-se o caso dos capitais ingleses invertidos em empresas produtoras de chá, borracha ou metais, no Sudeste da Ásia. A renda gerada por essas empresas integra-se em parte na economia local, em parte na economia inglesa. É provável que a parcela correspondente à economia local seja maior que a outra. Mas é a cota-parte que permanece ligada à economia inglesa que detém as características dinâmicas do sistema capitalista".

ao modo como o capital estrangeiro se insere na estrutura de poder da sociedade, bem como a sua participação no processo de acumulação produtiva. (FURTADO, 2013a)

> Tradicionalmente, capital estrangeiro significa a propriedade estrangeira de ativos existentes no país, em grande parte títulos de renda fixa. Hoje em dia, capital estrangeiro significa principalmente o controle por grupos estrangeiros de parte do sistema de decisões que comanda a atividade econômica (FURTADO, 2013a, p. 153).

O controle da atividade econômica por certos grupos tende a se mostrar como algo nocivo para todo o sistema, principalmente ao se considerar sua capacidade em reger a lucratividade dos setores onde atuam, haja vista que a articulação destas empresas com outras menores ficam submissas aos preços fixados por aqueles que lideram o mercado[6]. Assim, mais do que interferir na competitividade do mercado, a concentração do poder econômico pode comprometer o processo de distribuição de renda, em especial; quando ele limita a difusão do conhecimento tecnológico, pois é através da empresa que as inovações são inseridas no sistema econômico (FURTADO, 2013a).

Ante o exposto, cabe destacar que não se busca evitar a percepção de capital estrangeiro, muito menos inviabilizar a atividade econômica exercida por organizações empresariais internacionais, mas somente chamar a atenção para a necessidade de promover o mercado interno, de modo que a tecnologia e o produto nacional possam competir em condição de paridade com aqueles forâneos (FURTADO, 2009).

Assim, Celso Furtado (2009, p. 171) entende que, em vez de tecnologias voltadas a absorver o setor de subsistência, as inovações tecnológicas que melhor atenderão às necessidades do Estado subdesenvolvido são aquelas que visam reduzir os custos de produção, aproximando-os daqueles praticados pelos países exportadores.

O desenvolvimento econômico brasileiro, por sua vez, demonstrou a potencialidade do mercado interno, afastando-se do modelo primário-exportador da Era Colonial, assumindo contornos de um sistema capaz de gerar demanda efetiva (FURTADO, 1998)[7].

---

[6] "Em grande número de casos, as empresas trabalham para outras, quase sempre maiores, sendo os preços fixados pelo comprador em função de custos de produção estimados e mais uma margem de lucro arbitrada" (FURTADO, 2013a, p. 156).

[7] "Durante três séculos a economia brasileira baseara-se na exploração extensiva em grande parte não renovável:

A economia brasileira passou por significativas mudanças durante o século XX, sendo a industrialização o principal vetor do desenvolvimento nacional após a grande depressão. O dinamismo vislumbrado com a expansão do mercado interno resultou em elevadas taxas de crescimento, principalmente entre os anos de 1930 e 1970 (FURTADO, 1998).

Entretanto, a expansão do mercado interno brasileiro não se sustentou, pois o processo de desenvolvimento demanda o acesso à tecnologia, a qual é captada por meio do mercado internacional. Porém, no Brasil, o acesso ao mercado internacional não ocupou um lugar de destaque na promoção do desenvolvimento (FURTADO, 1998).

Logo, considerando as economias onde as taxas de salários não possuem muitas relações com a produtividade, tal qual a economia brasileira, é possível destacar a maior liberdade que os grandes grupos empresariais detêm na apropriação dos resultados obtidos. Ou seja, havendo a concentração dos frutos do desenvolvimento tecnológico nas empresas atuantes nos setores de vanguarda, e sendo o seu controle pertencente a grupos estrangeiros, cria-se um cenário que favorece a estes grupos o controle do sistema econômico local (FURTADO, 2013a).

Celso Furtado (2013a) explica que qualquer economia, para se desenvolver, depende de uma ampla assimilação tecnológica, havendo muitos países não desenvolvidos que acabam por não realizá-la em função da ilusão do *laissez-faire*. É o que ocorre, por exemplo, com o Brasil, onde o progresso tecnológico é uma consequência do desenvolvimento e não o seu principal objetivo[8].

Logo, entende-se que sem progresso tecnológico inexistirá uma real paridade competitiva entre os bens gerados no mercado interno e aqueles ofertados pelas economias desenvolvidas, pois em sistemas econômicos como o brasileiro, onde há acentuadas assimetrias regionais, a preservação da expansão do mercado interno se apresenta como um importante elemento do dinamismo econômico

---

da exploração florestal dos seus primórdios até a grande mineração de ferro, passando pelo uso destrutivo dos solos nos vários 'ciclos' agrícolas. Com efeito, por muito tempo fomos um caso exemplar do que hoje se conhece como 'desenvolvimento não sustentável'. Civilização predatória, estávamos condenados a enfrentar uma imensa crise quando completássemos a destruição da base de recursos não renováveis (ou renováveis a custos crescentes), ou quando a demanda internacional de tais recursos fosse reduzida pela incidência de fatores tecnológicos ou econômicos" (FURTADO, 1998, p. 39-40).

[8] "Não devemos esquecer que a assimilação da tecnologia moderna pode igualmente ser feita, na maioria dos casos, mediante o licenciamento de patentes e contratos de assistência técnica. Em realidade, tem sido essa a forma principal de propagação da técnica nos países de industrialização mais rápida. O Japão tem se apoiado essencialmente no licenciamento de patentes, conservando em mãos de grupos nacionais o poder efetivo de decisão" (FURTADO, 2013a, p. 163).

(FURTADO, 1998).

Com isso, em um mercado onde o progresso tecnológico pertence a agentes transnacionalizados, o crescimento de países com sistemas econômicos heterogêneos depende de um projeto com sólidas raízes históricas, a fim de orientar sua vontade política, especialmente ao considerar que poucos Estados conseguiram dispor de recursos e da liderança empresarial necessária para pautar sua industrialização, sendo que a significativa maioria teve um acesso marginal ao mercado externo, tornando-se subcontratistas de organizações empresariais estrangeiras. (FURTADO, 1998)

Embora todos estes fatores tenham desempenhado algum papel no processo de subdesenvolvimento brasileiro, chegando ao ponto de aceitar-se um crescimento nacional próximo a zero, Celso Furtado (2013b, p. 435) atribui, ainda, parte da responsabilidade ao Consenso de Washington, em virtude de seu "receituário neoliberal".

> Quando, nos anos 1990, os governantes aderiram ao famoso Consenso de Washington, adotaram, sem maiores explicações e sem debates com a sociedade, a doutrina de que era necessário concentrar as atenções nos mercados externos, condição essencial para recuperar o dinamismo perdido. Todavia, ninguém foi capaz de explicar a razão de ser dessa mudança de estratégia, e nem por que ela seria mais benéfica à população de um país populoso e continental como o nosso (FURTADO, 2013b, p. 436).

Destarte, à partir do que foi apresentado, pode-se compreender como Celso Furtado vislumbra alguns dos diferentes fatores que influenciaram o processo de subdesenvolvimento no mundo moderno, sem, contudo, desconsiderar o Brasil, tratando de questões afetas à história e política econômica internacional.

Com tudo, a busca pelo desenvolvimento nacional ainda se mostra um anseio social a ser alcançado no Brasil, razão está que o torna um dos objetivos da República (art. 3º, II, CF). Entretanto, para a realização de tal objetivo, faz-se necessário o estabelecimento de uma política econômica nacional sólida, fundada nos valores constitucionais e capaz de regular o mercado nacional de maneira a viabilizar maior dependência e eficiência.

2 DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA

Como se pode vislumbrar, muitos foram os fatores que contribuíram para a formação jurídico-econômica nacional. Por se tratar de um cediço problema que há muito assola o país, o subdesenvolvimento ganhou importância constitucional (art. 3º, II, CF), tornando-se algo a ser superado.

Muito embora a Constituição Federal possua um papel eminentemente político, enquanto expressão dos interesses sociais, cumpre destacar a correlação existente entre a economia e a política.

André Ramos Tavares (2011) explica que a economia política mostra-se com uma expressão da atividade exercida pelo ente público na seara econômica. Por outro lado, as ações do Estado, ainda que classicamente compreendidas como atividade política, necessitam estar pautadas por regras jurídicas, sendo sua atuação econômica, uma expressão da política econômica.

Gilberto Bercovici (2010, p. 390), por sua vez, traz que a política econômica também pode ser entendida como "[...] o estudo das formas e efeitos da intervenção do Estado na vida econômica visando a atingir determinados fins."

Tal conceito revela um importante elemento da política econômica, a busca por um fim. As razões de agir do Estado, enquanto representante da vontade popular, devem estar sempre pautadas no atingimento dos interesses coletivos, os quais, comumente, estão dispostos em seu texto constitucional.

Muitos dos interesses sociais constitucionalmente previstos possuem, ainda que indiretamente, um viés que adentra à seara econômica, o que gera amplos e complexos debates quanto ao conteúdo da chamada constituição econômica. Segundo Bercovici (2010, p. 396), embora não seja algo recente a previsão constitucional de preceitos de caráter econômico, os debates sobre o conteúdo da constituição econômica pertencem, sobretudo, ao século XX, pois as mesmas "[...] lidam com conteúdos políticos e com a legitimidade, em um processo contínuo de busca de realização de seus conteúdos, de compromisso aberto de renovação democrática".

Não há que se falar, atualmente, em constituições como as de outrora, monolíticas e homogêneas, mas sim em textos que expressam um compromisso de

ideias plurais no seio social[9] (BERCOVICI, 2010).

A constituição de Weimar, como praticamente todas as constituições democráticas posteriores do século XX (por exemplo, a italiana de 1947, a indiana de 1950, as espanholas de 1931 e 1978, a francesa de 1946, a argentina de 1949, a portuguesa de 1976 e as brasileiras de 1934, 1946 e 1988), incorporou em seu texto os conflitos econômicos e sociais, chamando formalmente a atenção sobre estas questões e determinando a necessidade de se encontrarem soluções constitucionalmente adequadas. Isto é particularmente sensível e perceptível na chamada "constituição econômica", ou seja, a Constituição política estatal aplicada às relações econômicas. Não por acaso, foi (e é) em torno da constituição econômica que se travaram os grandes embates políticos e ideológicos durante a sua elaboração (BERCOVICI, 2010, p. 397).

Assim, tem-se a constituição econômica como a parte da constituição política que traz consigo determinada carga histórica quanto a organização da economia, de maneira consolidada no âmbito social (TAVARES, 2011). Aquela apresenta-se como fundamento do Direito Econômico, ramo responsável por tratar das políticas públicas econômicas, versando sobre a regulação estatal, de modo a orientar, incentivar e limitar as condutas dos agentes atuantes no mercado interno (AGUILLAR, 2016).

A ordem econômica[10] tem por fim não apenas regular o mercado interno, mas também, utilizá-lo como instrumento de desenvolvimento nacional, viabilizando a captação de recursos e o aprimoramento tecnológico, de modo a contribuir com a melhoria da qualidade de vida no país.

No Brasil, a ordem econômica tem por fim assegurar a existência digna a todos (art. 170, CF), vez que a República adota a dignidade humana como um de seus fundamentos (art. 1º, III, CF), razão está que embasa a utilização do mercado interno também como instrumento de desenvolvimento social, à medida em que provê a satisfação das necessidades básicas da população nacional[11].

---

[9] "A constituição é vista como um projeto que se expande para todas as relações sociais. O conflito é incorporado aos textos constitucionais, que não parecem representar apenas as concepções da classe dominante, pelo contrário, tornam-se um espaço onde ocorre a disputa político-jurídica." (BERCOVICI, 2010, p. 396)

[10] André Ramos Tavares (2011) destaca que na seara jurídica, o expressão "ordem econômica" pode ser compreendida como a "ordem jurídica da economia", haja vista sua utilização referir-se à regulação das relações econômicas realizadas dentro de um Estado.

[11] "Deveras, é o princípio da dignidade da pessoa humana que confere unidade de sentido e legitimidade à ordem constitucional, existindo redobradas razões para constituir o *fim* mesmo da ordem econômica." (PETTER, 2008, p. 193)

Segundo Gilberto Bercovici (2010), a Constituição Federal brasileira traz em seu texto as bases de um projeto nacional de desenvolvimento, haja vista o plano de transformação nela estruturada. No mais, o referido diploma possui caráter dirigente, pois elenca deveres ao Estado e à sociedade.

Importante destacar que as normas que dispõem sobre os fins do Estado são responsáveis por dinamizar a compreensão da Constituição, permitindo moldar e concretizar os objetivos populares. Com isso, o art. 3º da Constituição tornou jurídicos fins sociais e econômicos, os quais passaram a atuar "[...] como linha de desenvolvimento e de interpretação teleológica de todo o ordenamento constitucional" (BERCOVICI, 2010, p. 401-402).

Ademais, ao somar-se com outras disposições normativas, o artigo 3º da Constituição Federal expressa a função transformadora da constituição econômica. Logo, pode-se dizer que este possui natureza diretiva, vez que está "[...] dotada de um programa explícito de política econômica incorporado ao seu texto" (BERCOVICI, 2010, p. 403).

O artigo 170 da Constituição Federal dispõe sobre os princípios gerais da atividade econômica, que, como já destacado, têm por fim garantir que a ordem econômica assegure existência digna a todos, sem desconsiderar, contudo, outros princípios e interesses constitucionalmente previstos, em decorrência da unicidade interpretativa do referido diploma.

Nesse sentido, muito se discutiu sobre o aparente antagonismo entre os princípios dispostos no artigo 170. No entanto, tal problemática torna-se facilmente superável quando se recordar na inteireza constitucional, não devendo, assim, olhar para os princípios ali mencionados de forma individualizada, mas sim como disposições integrantes de um todo sistemático (PETTER, 2008).

No mais, a função de ordenação do mercado está afeta à ordem pública econômica, regulando, por meio de princípios, a liberdade econômica. É o que se pode observar, por exemplo, no artigo 170, IV e 173, §4º da CF, ao dispor sobre a livre concorrência e a repressão do abuso ao poder econômico, respectivamente (BERCOVICI, 2010).

A Constituição elenca, ainda, o papel do mercado interno enquanto instrumento de desenvolvimento (art. 219), atribuindo-lhe a natureza de patrimônio nacional, devendo ser incentivado a fim de viabilizar, dentre outras coisas, o desenvolvimento socioeconômico e a autonomia tecnológica do País.

Conforme explica Bercovici (2010, p. 406), ao tratar do mercado interno, a Constituição não a tem como sinônimo de economia de mercado, mas como "[...] centro dinâmico do desenvolvimento brasileiro, inclusive no sentido de garantir melhores condições sociais de vida para a população" [12].

Eros Grau (2015, p. 254) traz outra observação importante quando ao mercado interno. Segundo o autor, sua integração como patrimônio nacional não se traduz em atribuir ao mercado domínio público ou torná-lo bem de uso comum do povo, pois essa integração ocorre na medida em que a Constituição torna o mercado interno uma expressão da soberania econômica nacional.

Ademais, o artigo 219 da CF dispõe em seu parágrafo único sobre o dever do Estado em incentivar a formação da inovação, além de seu fortalecimento, nas empresas e demais entidades públicas e privadas, tal como a formação e manutenção de polos tecnológicos, a atuação de inventores independentes e o desenvolvimento, assimilação, difusão e transferência de tecnologia.

Percebe-se, com isso, que o mesmo artigo, ao tratar da importância do mercado para o desenvolvimento nacional, reconhece a relação deste com o desenvolvimento tecnológico, incumbindo ao Estado a função de agente incentivador deste processo.

Nesse sentido, o texto do artigo 218, ratifica o entendimento de que o crescimento econômico não ocorre apenas pelo acúmulo de capital, mas também pelo aprimoramento do saber e da tecnologia. Isso permitirá o país romper com a dependência tecnológica que abarca as sociedades não desenvolvidas (GRAU, 2015).

O desenvolvimento econômico, embora se apresente como uma parcela do desenvolvimento nacional (GRAU, 2015), viabilizará também maior expressão da soberania brasileira, a qual não se verifica de forma fática, especialmente pela interdependência que decorre da globalização ao impor novos delimitadores à soberania quando da determinação das relações econômicas dos Estados. [13] (TAVARES, 2011)

A soberania política dificilmente sobrevive se não se completar com a

[12] "Este artigo reforça a necessidade de autonomia dos centros decisórios sobre a política econômica nacional, complementando os artigos 3º II e 170, I da Constituição." (BERCOVICI, 2010, p. 406)

[13] André Ramos Tavares (2011) destaca que a integração econômica globalizada tem dificultado o desenvolvimento de uma economia nacional soberana, inexistindo um Estados plenamente desvinculado dos demais, especialmente ao se considerar o elemento econômico como expressão deste conceito.

> soberania do ponto de vista econômico. As políticas econômicas a serem adotadas devem levar o Estado a firmar sua posição de soberania interdependente perante os demais Estados. [...] não se pode falar em soberania da nação se os indivíduos que a compõem são incapazes de reger-se por um padrão de vida digno de uma pessoa humana (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2015, p. 93).

No entanto, alguns fenômenos podem implicar no desequilíbrio das relações de mercado, resultando na concentração do poder econômico e, eventualmente, no abuso por parte de alguns agentes. Isso demanda a presença do Estado, enquanto agente regulador, a fim de preservar a liberdade de iniciativa e a livre concorrência. (PETTER, 2008)

Lafayete Josué Petter (2008) entende que a sociedade liberal se tornou, ao mesmo tempo, social. Com isso, a economia de mercado perdeu seus traços absolutistas clássicos, dando lugar a um modelo fundado na vigilância estatal da atividade econômica.

Pode-se dizer, então, que a atividade regulatória do Estado exerce tanto um papel econômico quanto social, pois tenta equilibrar o mercado em prol dos agentes privados, ao mesmo tempo em que o utiliza como ferramenta de distribuição de renda.[14]

Ao tratar da regulação como forma de preservar a livre iniciativa e a livre concorrência, estar-se-á a falar sobre a proteção ao ingresso e permanência de novos *players* no mercado interno, quase sempre, microempresas e empresas de pequeno porte.[15]

Com isso, não há como tratar de desenvolvimento através das relações de mercado sem que o Estado se faça presente, como agente normativo e fiscalizador das relações econômicas, a fim de impedir a ocorrência de abusos do poder econômico, viabilizar a distribuição de renda e incentivar a assimilação tecnológica - elementos que, na visão de Celso Furtado (2009, 2013a), como já destacado, são essenciais para o crescimento do mercado interno.

[14] "O fato é que, a deixarmos a economia de mercado desenvolver-se de acordo com as suas próprias leis, ela criaria grandes e permanentes males." (GRAU, 2015, p. 29)

[15] Regular o mercado representa, no Brasil, dentre outras coisas, uma das maneiras de concretizar o disposto no artigo 170, IX e 179 da Constituição Federal, pois busca proteger os agentes com menores condições de competir no mercado, equilibrando o cenário negocial.

3 ESTADO ENQUANTO AGENTE REGULADOR

Como pode-se verificar, o Estado moderno tem seu desenvolvimento diretamente vinculado às relações econômicas, o que torna o mercado uma importante ferramenta no processo de melhoria da qualidade de vida, notadamente nos países não desenvolvidos.

No entanto, para que isso ocorra, o mercado necessita estar em uma condição de equilíbrio que permita o ingresso e a permanência de diferentes agentes econômicos, de modo a impedir a prática de abusos, o que inviabilizaria o desenvolvimento.

As imperfeições que recaem sobre o mercado não é algo recente, pois, conforme explica Eros Grau (2015, p. 22), "o *modelo* clássico de mercado ignorava e recusava a ideia de poder econômico."

No entanto, faticamente, sempre foi possível perceber a atuação do poder econômico enquanto meio de dominação do mercado, limitando a concorrência, o que causou males significativos a muitas economias nacionais.[16]

Não é demais pensar o Estado enquanto agente regulador, pois mesmo nos moldes clássicos do liberalismo, o Estado era, por vezes, incumbido de intervir na economia. (GRAU, 2015)

Tal situação não seria diferente na atualidade, pois, conforme explica Calixto Salomão Filho (2012), a empresa se apresenta como um grande centro de poder, o que gera interesses econômicos e sociais contrapostos, em alguns casos.

Contudo, a participação do Estado na economia não deve impedir que agentes privados explorem a atividade negocial, salvo em casos bastante específicos, atrelados à segurança nacional ou a setores sensíveis, conforme interesse público. Em outras palavras, a intervenção estatal, em regra, deve limitar-se ao equilíbrio das relações negociais através do combate aos abusos do poder econômico - tal como a formação de monopólio, oligopólio, cartel, a prática de truste, *dumping*, etc. -, o que impactaria diretamente no ingresso e permanência de outros agentes no mercado interno. Busca-se, assim, preservar o direito à livre iniciativa e à livre concorrência.

Segundo Petter (2008), a livre iniciativa, como fundamento do Estado

[16] "Na práxis, todavia, os defensores do poder econômico, porque plenamente conscientes de sua capacidade de dominação, atuando a largas braçadas sob a égide de um princípio sem princípios – o princípio do livre mercado –, passaram e desde então permanecem a controlar os mercados." (GRAU, 2015, p. 22)

brasileiro, mostra-se como uma liberdade do homem para atuar em função do atingimento de sua felicidade, ou seja, visa valorizar a autodeterminação.

O referido autor entende, ainda, que a liberdade de iniciativa econômica compreende tanto o acesso quanto a permanência dos agentes econômicos no mercado, podendo, inclusive, se desdobrar em outras diversas liberdades (PETTER, 2008).

Contudo, a liberdade de iniciativa se mostra uma face do direito à liberdade (GRAU, 2015). Logo, entende-se que desregular o mercado significa tolher dos agentes econômicos desprovidos de significativo poder econômico o direito de efetivamente participar das relações negociais, condicionando sua atuação aos interesses daqueles que concentram o capital tecnológico, financeiro e, consequentemente, político.

Limitações à liberdade de iniciativa também podem ocorrer havendo exagero por parte do Estado quando do estabelecimento das regras incidentes sobre o mercado interno, o que demanda uma constante avaliação e adequação das medidas por ele impostas aos particulares.

É o que aconteceria, por exemplo, se fossem feitas exigências burocráticas e fiscais aos pequenos agentes econômicos nas mesmas condições àqueles de grande porte, o que tornaria tal situação desproporcional e colocaria em risco a liberdade de iniciativa[17] (PETTER, 2008).

Por outro lado, a livre concorrência, princípio da ordem econômica (art. 170, IV, CF) não deve ser confundida com a liberdade de concorrência, prevista no art. 173, § 4º da CF, pois, conforme explica Eros Grau (2015), este somente poderia existir em um mercado desprovido de poder econômico, o qual não é uma realidade nacional, estando tal condição constitucionalmente institucionalizada no mesmo texto que versa sobre o princípio em questão.

No mais, embora Eros Grau (2015) diferencie ambos os princípios, o autor ressalta que inexiste qualquer oposição entre os mesmos, pois o princípio da repressão aos abusos do poder econômico (art. 173, § 4º, CF) é uma fragmentação do princípio da livre concorrência.

Nota-se, com isso, a complexidade em tratar das relações econômicas no

[17] "Quando se procura evitar que o poder econômico abuse de sua condição, está sendo considerada a liberdade de iniciativa daqueles que estão alijados de um determinado mercado, ou que, mesmo nele inseridos, sofrem com a ilicitude derivada da atuação de outros." (PETTER, 2008, p. 183)

mercado interno, a fim de preservar o equilíbrio entre a intervenção e a não intervenção do Estado nas liberdades privadas.

Não se pode olvidar, ainda, a importância da previsibilidade quanto às regras atinentes a cada mercado, pois uma constante mudança das normas regulatórias pode ensejar certo grau de insegurança para os agentes privados, ainda mais ao se considerar que a tomada de decisões empresariais depende de uma atuação pautada nas informações disponíveis sobre dado mercado, visando traçar estratégias quanto ao futuro de algumas variáveis econômicas [18] (FURTADO, 2013a).

Insegurança jurídica também pode ocorrer quando existirem economias com estruturas econômicas concentradas, pois estas estariam a substituir o sistema jurídico por comandos de poder (SALOMÃO FILHO, 2008).

Floriano de Azevedo Marques Neto (2019) traz que o exercício da atividade regulatória enseja debates sobre a função estatal, levantando argumentos político-ideológicos atinentes ao desenvolvimento socioeconômico e ao intervencionismo público.

Importante recordar que a concentração do poder econômico pode gerar a captura do poder político, cominando na defesa de interesses privados quando da definição dos rumos da atividade regulatória (SALOMÃO FILHO, 2008).

Contudo, não pode negar que Estado moderno surge dotado de vocação para atuar na seara econômica (GRAU, 2015). O Brasil, na segunda metade do século passado, mudou seu posicionamento quanto ao modelo regulatório adotado no país. Durante a década de 1970 acreditava-se que o desenvolvimento seria fruto do exercício da atividade propriamente estatal, o que resultou em diversos monopólios e atividades consideradas serviços públicos (MARQUES NETO, 2019).

No entanto, à partir da década de 1980 o Estado brasileiro passou a seguir uma linha mais intervencionista, abandonando o modelo até então utilizado. Essa alteração ideológica foi fruto de uma tendência internacional de desestatização e criação entidades regulatórias voltadas à disciplina dos novos mercados liberalizados (MARQUES NETO, 2019).

Com isso, não demorou até que diversos setores fossem liberalizados, fruto de uma onda de privatizações das empresas públicas, além do surgimento das

[18] "Na função de antecipador, que implica necessariamente assumir risco, está o fundamento de legitimidade da apropriação que o empresário faz de parte do incremento da renda." (FURTADO, 2013a, p. 154)

Agências Reguladoras, o que causou, e ainda tem causado, intensos debates quanto a efetividade de sua atuação em determinados setores[19].

Cabe destacar que no Brasil não é incomum a utilização do termo "intervenção" para designar a atividade regulatória, inexistindo um consenso doutrinário quanto a terminologia a ser empregada. Nessa linha, Eros Grau (2015) defende que o Estado não intervém quando age dentro de uma seara que lhe é própria, por exemplo, prestando ou regulando serviço público. Por outro lado, o autor acredita que "atuação estatal" expressa a atuação pública em uma seara privada. Assim, esta última, quando não qualificada, pode compreender até mesmo a ação do Poder Público na esfera pública, ante a sua amplitude terminológica.[20]

De qualquer modo, a definição dos resultados do processo econômico não é o objetivo da atividade interventiva, mas sim a proteção dos valores essenciais à formação de um devido processo econômico (SALOMÃO FILHO, 2012).

Esses pontos, assim como diversos outros, formam uma complexa discussão sobre o papel do Estado enquanto agente regulador e sobre a maneira mais eficiente de definir os limites da atuação privada no mercado interno, sempre objetivando a utilização deste como ferramenta de promoção do desenvolvimento nacional.

Destarte, entende-se que a ordenação do mercado brasileiro não é uma tarefa simples, mas torna-se imprescindível a compreensão das razões históricas que levaram o país a atual condição de subdesenvolvimento, para que se possa, então, estabelecer uma política nacional de desenvolvimento, voltada a suprir as lacunas políticas e tecnológicas que recaem sobre o Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vislumbrado, diferentes fatores históricos e políticos contribuíram para a atual formação jurídico-econômica brasileira, em especial, a expansão do mercado interno, que não se sustentou em virtude da carência tecnológica que recaiu sobre o

[19] É o que ocorre, por exemplo, com a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, criada pela Lei nº 10.233/01, mais de cinco anos após o término das concessões no setor de transportes rodoviários. (NAKAMURA, 2019)

[20] "Em outros termos, teremos que *intervenção* conota atuação estatal no campo da *atividade econômica em sentido estrito*; *atuação estatal*, ação do Estado no campo da *atividade econômica em sentido amplo*." (GRAU, 2015, p. 91)

país.

Com isso, o subdesenvolvimento ganhou importância constitucional, tornando-se algo a ser superado na busca pela melhoria na qualidade de vida da população brasileira. Para isso, o mercado interno se apresenta como o principal vetor do desenvolvimento, entendido no país como patrimônio nacional, tamanha sua importância.

No entanto, para que haja um real aproveitamento do mercado, faz-se necessário garantir o seu regular funcionamento, o que é feito por meio da atividade regulatória, a qual deve seguir os pressupostos e princípios estabelecidos pela Constituição Federal.

A atividade regulatória, embora detenha forte natureza política, deve ser sólida e clara, de modo a gerar segurança e transparência para os agentes privados, haja vista a previsibilidade normativa ser um dos fatores mais relevantes na tomada de decisões negociais.

Destacou-se também o papel que a regulação exerce na preservação dos direitos privados, tal como a livre iniciativa e a livre concorrência, visando, não apenas, amparar o ingresso e permanência de diferentes agentes no mercado, mas almejando também impedir que a concentração de poder econômico afete o equilíbrio de suas relações.

Em outras palavras, afastar o Estado, enquanto agente regulador, da economia implica em aceitar o desequilíbrio das relações empresariais, gerando concentração e abuso do poder econômico, impedindo o aprimoramento tecnológico e a difusão do conhecimento, enfraquecendo o mercado interno e vulnerando a sociedade aos interesses de determinados grupos.

Ante o exposto, entende-se que o mercado interno brasileiro se apresenta como um importante elemento na busca pelo desenvolvimento nacional, mas para que este possa ser efetivamente aproveitado, faz-se necessário o estabelecimento de uma política regulatória sólida, voltada a atender as necessidades nacionais.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico -** Do Direito Nacional ao Direito

Internacional. 5ª. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *In*: **Revista da Faculdade de Direito,** Universidade de São Paulo. v 105. jan/dez. 2010. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67907. Acesso em: 06 jun. 2020.

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. Acesso em: 16 jun. 2020.

FURTADO, Celso. Alienação do Poder Econômico. *In*: D'AGUIAR, Rosa Freire. (org.). **Essencial Celso Furtado**. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013a.

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

FURTADO, Celso. Para onde caminhamos?. *In*: D'AGUIAR, Rosa Freire. (org.). **Essencial Celso Furtado**. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013b.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

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

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. **Direito Econômico**. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 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.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **Infraestrutura de transportes**. Curitiba: Juruá, 2019.

PETTER, Lafayete Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica:** o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos)**. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação da atividade empresarial para o desenvolvimento. *In*: SALOMÃO FILHO, Calixto (org.). **Regulação e desenvolvimento -** novos temas. São Paulo: Malheiros, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.