

REGULAÇÃO DE NOVOS MERCADOS E INOVAÇÃO: UMA ABORDAGEM A PARTIR DO ESTADO EMPREENDEDOR E DO INTERESSE PÚBLICO

*Regulation of new markets and innovation: a study based on entrepreneurial
state and public interest*

Submetido(submitted): 05/12/2019

Parecer(revised): 16/12/2019

Aceito(accepted): 26/01/2020

Lucas Sena*

Abstract

Purpose – *The purpose of this study is to generate contributions to the field of economic regulation, especially to bring the regulatory state closer to functions beyond the mere correction of market failures.*

Methodology/approach/design – *The starting point considers the market as a social arena whose interaction among its agents can result in the creation of new niches and specialize the economic arenas. In this sense, some concepts such as regulatory capitalism, resignified by John Braithwaite, and the regulatory state and entrepreneurial state are addressed to understand how innovation can be attributed to the public interest. About the methodology and research techniques, the bibliographic review and documentary analysis are used to construct this theoretical analysis.*

Findings – *This study aims to outline a theoretical discussion on how the regulation of new markets can be influenced by approaches related to the entrepreneurial state and the notion of public interest. Finally, possibilities of future paths for the continuity of this research are suggested.*

Keywords: *New markets. Innovation. Public interest. Regulatory state.*

Resumo

Propósito – O propósito deste estudo é gerar contribuições para o campo da regulação econômica, sobretudo na tentativa de aproximar o Estado regulador de funções para além da mera correção de falhas do mercado.

Metodologia/abordagem/design – O ponto de partida considera o mercado como uma arena social cuja interação entre seus agentes pode resultar na criação de novos nichos e especializar as arenas econômicas. Neste sentido, abordam-se conceitos tais quais o capitalismo regulatório, ressignificado por John Braithwaite, e Estado regulador e empreendedor para se compreender como a inovação pode ser atribuída ao interesse público. No que concerne à metodologia e às técnicas de pesquisa, utilizam-se a revisão bibliográfica e a análise documental para uma construção analítico-teórico deste trabalho.

*Mestrando em Direito, Estado e Constituição pela Faculdade de Direito da UnB (PPGD-FD-UnB). Cientista Político pela UnB. Pesquisador do GEOPP. E-mail: lucassena21@gmail.com.

Resultados – Este estudo objetiva traçar uma discussão teórica sobre como a regulação de novos mercados pode ser influenciada pelas abordagens relacionadas ao Estado empreendedor e ao interesse público na regulação. Por fim, sugerem-se possibilidades de caminhos futuros para a continuidade desta pesquisa.

Palavras-chave: Novos mercados. Inovação. Interesse público. Estado regulador.

INTRODUÇÃO

O debate acerca da intervenção no mercado como política regulatória começou na década de 1930, nos EUA, como uma estratégia de correção de falhas do mercado. Em termos gerais, o objetivo era promover o bem-estar econômico da população por meio da proteção do interesse público. Nesse sentido, a teoria do interesse público afirmava que, se deixados à própria sorte, os mercados eram frágeis e, portanto, precisavam da regulação governamental para sobreviverem (POSNER, 2004, p. 50).

De certa maneira, a intervenção na economia tinha objetivos considerados nobres, tais como impedir que houvesse monopolização dos mercados, e contribuía para que regiões desfavorecidas tivessem suas economias fomentadas e estimuladas (POSNER, 2004). No entanto, por causa das críticas, sobretudo da escola de Chicago, de que esse modelo de intervenção resultava em mais gastos do que incentivos e que essas políticas regulatórias tinham como fim não a correção de falhas do mercado, mas, de fato, a proteção de interesses da indústria, esse modelo começou a ter declínio a partir da década de 1980, sobretudo com o crescimento das políticas econômicas neoliberais (DA SILVA, 2014; BRAITHWAITE, 2008).

Diante das dificuldades elencadas para se manter esse tipo de política regulatória, esse modelo passou a ser conhecido como Estado regulador e sofreu algumas modificações. Sendo assim, o intuito deste estudo visa abordar a função do Estado regulador para o estímulo a novos mercados. Para isso, utilizam-se como base teórica as discussões a respeito do interesse público, do Estado empreendedor e capitalismo regulatório para se refletir acerca da inovação como elemento interligado à função de fomento do Estado.

Para tanto, este estudo estrutura-se em cinco partes, a saber: (i) Mercado, nichos e dinamicidade; (ii) Regulação e Interesse público; (iii) Capitalismo regulatório, regulação responsiva e Estado empreendedor no processo de formação de novos mercados; (iv) Estado regulador e Inovação como ferramenta regulatória para os novos mercados; e (v) considerações finais e perspectivas futuras. No que concerne à metodologia e às técnicas de pesquisa,

utilizam-se a revisão bibliográfica e a análise documental para a construção deste estudo analítico-teórico.

MERCADO, NICHOS E DINAMICIDADE

A sociologia dos mercados tende a descrevê-los como arenas sociais nas quais há diversos atores em constante interação (GRANOVETTER, 1985; BECKERT, 2007; FLIGSTEIN, DAUTER, 2012). A partir desse prisma, de maneira geral, há três correntes teóricas que ajudam a entender seu surgimento. Na tradição de *redes*, observam-se os laços tradicionais existentes entre os atores e a estrutura social. A corrente *institucionalista*, por outro lado, analisa as regras e contextos relacionados ao poder e às normas que contextualizam a ação dos mercados. Por último, os estudos de *performatividade* se debruçam sobre os processos tecnológicos e artefatos da ação econômica, que são entendidos por meio de processos de cálculos. (FLIGSTEIN, DAUTER, 2012)

Além dessas correntes, a economia política também se revela uma importante abordagem teórica para uma definição de mercado. Por meio da economia política, os mercados são entendidos em relação aos Estados, as legislações que neles operam e os sistemas de governança existentes. Para a visão neoclássica, por exemplo, os mercados podem ser traduzidos em trocas passageiras de bens e serviços entre atores. A troca é determinada pela oferta e demanda do produto; assim como o preço representa o seu meio de troca. Contudo, a troca já não se determina por meio do câmbio de bens equivalentes. Hoje, a atividade mercantil, além de ser o meio pelo qual as trocas são realizadas, necessita de mecanismos formais e informais que garantam o funcionamento dos mercados. (FLIGSTEIN, DAUTER, 2012)

Ao passo que o elo entre comprador e vendedor evolui, a competitividade entre os produtos também aumenta. Para controlar e estimular a concorrência, o Estado cria estratégias regulatórias que são usadas à medida que os agentes atuam. Dauter e Fligstein (2012) argumentam que, para impulsionar a concorrência, um dos principais mecanismos utilizados é o estímulo à competição. Com ele, a capacidade de criação de novos nichos tende a se intensificar. Essa interpretação diz respeito à abordagem da ecologia populacional sobre os mercados (DURAND, KHAIRE, 2017).

Para a corrente da ecologia populacional, os mercados são produzidos como consequência direta dos efeitos da competição. No estudo *Where do Markets Come From?* Harrison C. White (1981) afirma que os mercados são estruturas capazes de, por meio do controle do preço e da diferenciação dos produtos, se reproduzirem. No raciocínio do autor, os arranjos econômicos podem diferenciar produtos e, por consequência, se distinguirem a tal ponto que

o nicho pode ser dividido, ou resultar na criação de novos mercados. Isso implica dizer que a diversificação se tornou uma estratégia não só para criar artimanhas à concorrência, mas também para gerar novos nichos.

Na visão de White (2002), os mercados não são apenas definidos por um conjunto de compradores ou vendedores; para ele, são estruturas sociais que agem por meio de *expectativas racionais*, a partir das quais as empresas observam a concorrência e o comportamento de outros atores. Nesse processo de observação, as expectativas são confirmadas ou negadas e os custos para a atuação nem sempre são tangíveis, pois podem variar conforme os atributos afetam as estruturas. Desse modo, White (1981, p. 521) relata que as empresas podem se diferenciar em termos de estrutura de custos e, ainda, de valorização de seus produtos pelos compradores.

Por conseguinte, a formação de novos nichos se explicaria pelo fato de que *“firms seek niches in a market in much the same way as organisms seek niches in an ecology”* (WHITE, 1981, p. 520). A interpretação que se pode ter da afirmação anterior denota que a formação de nichos no mercado faz parte de uma ação natural para a sobrevivência das relações entre compradores exigentes e produtores dispostos a acompanhar essa exigência.

O desenvolvimento do mercado, portanto, é influenciado pela construção de novos nichos, isto é, conforme os agentes econômicos buscam inovar em relação ao produto, maior se torna a segmentação do mercado. Por sua vez, a segmentação e a criação de nichos são estratégias para (i) ampliar o consumo de determinados produtos em função do atendimento de demandas específicas do consumidor; (ii) atender a concorrência de um mercado específico; e (iii) eliminar o problema da informação incompleta sobre o consumidor (AZEVEDO, 2000, p. 71).

Além das três estratégias citadas acima, a diferenciação e a diversificação são elementos-chave para o funcionamento do mercado e para a competitividade. A diferenciação significa o processo que busca distinguir o produto de uma empresa das demais concorrentes; já a diversificação, por seu turno, diz respeito à expansão do leque de bens ou serviços que são oferecidos pelas empresas. (AZEVEDO, 2000, pp. 74-75)

REGULAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO

A correlação que se dá entre direito e regulação fundamenta-se à medida que o Estado passa a ter como funções a mediação, o controle, a fiscalização e a regulação das relações econômicas e sociais. Posto isso, a regulação é um mecanismo de controle estatal, cujo conceito é político-econômico (OGUS, 2004). Dessa forma, Anthony Ogus explica que a regulação é uma ação

coercitiva do Estado no sentido de prover regulação social (*social regulation*) e regulação econômica (*economic regulation*).

Para Ogus, existe uma dicotomia entre “razões econômicas” e “razões não econômicas” para a regulação. Diante disso, a regulação social refere-se a um conjunto de normas jurídicas que são formuladas para disciplinar as ações em coletividade, gerar bem-estar social e, se for o caso, distribuir renda; já a regulação econômica está relacionada ao controle e intervenção estatal na economia, de modo a determinar regras jurídicas para o funcionamento do mercado (OGUS, 2004). Posner (apud DA SILVA, 2014, p. 1202) afirma que a regulação econômica ocorre também por meio de sanções econômicas, regras e controles impostos pelo Estado para restringir o comportamento econômico e corrigir falhas.

Em certa medida, a regulação traçada pelo interesse público justifica-se pelo incentivo governamental aos serviços públicos, o que gera uma competência do Estado para com a prestação desses serviços (GROTTI, 2002; GARCIA, 2003; JUSTEN FILHO, 2006; CARVALHO, 2007; FEINTUCK, 2010; DI PIETRO, 2010). Com base nisso, Carlos Carvalho (2007) direciona o entendimento sobre a prestação de serviços públicos pelo Poder Público como um instrumento de realização da justiça social. Neste seguimento, a justiça social a que se refere o interesse público trata-se da ampliação da cobertura social e da universalização dos serviços.

Entretanto, definir o que seria a regulação em face do interesse público tem sido uma matéria de difícil resolução. Garcia, porém, (2003) utiliza o conceito de regulação como elemento que assegura a prestação de serviços essenciais. As noções de regulação são amplas e passeiam por definições que podem levar em conta a regulação civil ou institucional, a regulação social e a regulação econômica (GARCIA, 2003, p. 6-8).

O viés institucional da regulação diz respeito ao Estado prover condições necessárias para o desenvolvimento da liberdade individual. Em contrapartida, o social esforça-se para conciliar o desenvolvimento da atividade individual com as exigências do interesse público. Além disso, a interface econômica parte do pressuposto de que os mercados estão sujeitos a conflitos internos que demandam intervenção governamental sobre a atuação de um setor específico, seja para se fazer cumprir ou resolver problemas (GARCIA, 2003, p. 6-8).

Como consequência direta da regulação econômica, os agentes privados têm a sua atuação limitada ou restringida. O objetivo da restrição da atuação econômica nem sempre significa limitar as possibilidades de escolha de seus agentes, mas, de fato, criar condições para que a atividade econômica possa ser desenvolvida e plenamente estimulada (GARCIA, 2003; ÍÓRIO, 2018; LOPES, 2018).

Nesse ínterim, os sistemas regulatórios podem adotar dois modelos. O primeiro trata-se de *medidas estruturais* que são capazes de evitar condutas indesejáveis; as medidas estruturais tendem a ser adotadas por intermédio de restrições ou barreiras específicas. O segundo, por seu turno, exhibe modelos que podem determinar *medidas de conduta*, as quais incidem sobre a forma de se realizar determinada atividade. (GARCIA, 2003, pp. 8-9)

Contudo, a eficácia de um modelo não pode se basear apenas em restrições ou limitações para seus agentes. Segundo o professor Othon de Azevedo Lopes (2018, p. 184), a regulação proporciona um espaço compartilhado que se denomina *arena regulatória*. Nela, atores de diferentes participações articulam-se por meio de práticas, rotinas e temas comuns para fornecer produtos. Portanto, devido à complexidade organizacional do espaço regulatório, condições para a aplicação de padrões de constrangimentos coercitivos, mais conhecidos como mecanismos de *enforcement*, são desenhados em conjunto com o modelo regulatório (LOPES, 2018, p. 184).

Avançando-se nesse ponto, os desenhos regulatórios dialogam com o contexto e os valores constitucionais de um país (FEINTUCK, 2010). A busca para se correlacionar interesse público e regulação revela-se tarefa árdua para os aplicadores do direito. Os aspectos econômicos e sociais presentes nas diretrizes constitucionais instauram a discussão a respeito de como seria possível encontrar uma agenda factível de interesse público.

A função do direito, *grosso modo*, deve ser a de perquirir caminhos que garantam à sociedade operar como sociedade (FEINTUCK, 2010). Embora essa afirmação seja ampla, a regulação baseada no interesse público surge como uma perspectiva que arrisca observar elementos para além dos aspectos econômicos (CESETTI, 2018).

Mike Feintuck (2010) indica que a definição de interesse público é vista quase imediatamente em relação aos aspectos econômicos:

“Massive problems remain with identifying a unifying construct of public interest to inform regulation by way counterpoint to dominant accounts informed by the economics of private interest. What has been suggested, however, is that there are concepts currently in play which can be found to have strong claims of legitimacy and which pursue objectives which clearly extend beyond, and will often conflict directly with, the dominant values of the market.” (FEINTUCK, 2010, p. 57)

A divergência de significados de interesse público leva à compreensão quase essencialmente econômica dos indivíduos. Segundo o autor, há conceitos em jogo que reivindicam a mesma legitimidade dos valores dominantes do mercado na construção de um desenho regulatório. Nesse sentido, a construção do conceito de interesse público deve ampliar a visão sobre o cidadão para ele

não seja apenas um consumidor, mas que possa ser reconhecido efetivamente como cidadão (FEINTUCK, 2010, p. 59).

Diante disso, a ampliação do conceito de interesse público advém da importância de se determinar prioridades que, embora possam se chocar com interesses econômicos, devem capturar o conjunto de valores fundamentais do exercício da cidadania (FEINTUCK, 2010). Com base nessa colocação, arrisco a resumir o conceito de interesse público de Feintuck (2008) na seguinte equação:

$$\textit{Interesse público} = \textit{expectativas de cidadania} + \textit{valores fundamentais}$$

A representação equacional acima pode ser melhor compreendida definindo-se que as *expectativas de cidadania* devem estar somadas aos valores para se atribuir o interesse público. Logo, o *interesse público* seria a função que resulta do somatório entre *expectativas de cidadania e valores fundamentais*. No mesmo entendimento, o conjunto ideológico e político oriundo da maneira pela qual a regulação captura os interesses sociais e econômicos tem de dialogar com os valores fundamentais e democráticos, os quais não se limitam em interesses econômicos.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010) também crê na potencialidade de amplificação do significado do interesse público. Para ela, o conceito de interesse público foi se desenvolvendo ao longo do tempo. Nos primórdios do Estado liberal, o direito administrativo enxergava pela ótica do individualismo. A ideia centrada no individualismo dificultava a determinação de um conceito comum para os cidadãos, pois a base individualista do Estado liberal enfocava em diretrizes privadas. A inobservância das mazelas das desigualdades, no entanto, diminuiu quando do período do Estado Social de Direito (DI PIETRO, 2010, p. 92).

É com a percepção de que as desigualdades sociais deveriam ser corrigidas que o Estado Social de Direito foi demandado a utilizar de seu poder público para prover atividades de prestação de serviços públicos essenciais. Então, o Estado de natureza jurídica individualista passa a ser Estado prestador de serviços e, com isso, nasce o princípio da supremacia do interesse público (DI PIETRO, 2010, p. 92).

Além desse aspecto, Di Pietro (2010) examina uma dicotomia no nascimento do direito administrativo: *proteção aos direitos individuais e satisfação de interesses públicos* se contrastam. A proteção aos direitos individuais é fundamento *sine qua non* para o princípio da legalidade, o qual é elemento constituinte do Estado de Direito. Por meio dele, a Administração Pública está sujeita a exercer a sua função somente em conformidade com a lei.

Não apenas a Administração Pública, mas todos os cidadãos devem se basear na legalidade para exercerem suas atividades da vida. Nesse ponto, a liberdade do indivíduo está condicionada à conformidade com os ditames da lei. Sendo assim, o poder público, ao exercer o seu poder legalmente conferido, limita e restringe as liberdades individuais. Muitas vezes, essa limitação advém para a realização e satisfação de interesses públicos. (DI PIETRO, 2010)

Entretanto, a ponderação de Di Pietro (2010) não interfere em sua colocação sobre a importância do princípio do interesse público para o nascimento de direitos sociais e econômicos. O binômio autoridade-liberdade, elemento definidor do direito administrativo, reverbera na defesa de interesses difusos do Estado Democrático e de Direito. No que toca à regulação, a proteção do interesse público transita entre regulação econômica e social. Desse modo, infere-se o interesse público não somente como a soma de vários interesses individuais, mas, de fato, como função estatal que busca, reconhece e promove proteções e garantias relacionadas aos interesses coletivos. Acima disso, a própria noção de democracia está fundada na construção de preceitos baseados em interesses coletivos, os quais são representados por valores comuns (COHEN, 1997; GOMES, 2018).

Posto isso, a base do princípio do interesse público não está somente na função administrativa do poder público. Na seara do direito administrativo, a supremacia desse princípio está presente na determinação do conceito de *função administrativa* do Estado, que se desdobra no provimento de *serviço público, fomento, intervenção e polícia administrativa* (DI PIETRO, 2010, p. 95).

Especificamente, a atividade de fomento do Estado se resguarda no princípio do interesse público porque se relaciona com o atendimento às demandas coletivas (DI PIETRO, 2010, p. 96). Fomentar, subsidiar e incentivar a iniciativa privada contribui não só em realizar uma função administrativa do Estado, mas exerce consequência direta nas esferas social e econômica.

A atividade de fomento é necessária para a consolidação de novos arranjos econômicos. Para fortalecer essa afirmação, argumenta-se a seguir que o interesse público auxilia também no incentivo à inovação. Os exemplos do Estado empreendedor e do capitalismo regulatório são usados como mecanismos que promovem atenção regulatória no processo de formação de novos mercados.

CAPITALISMO REGULATÓRIO, REGULAÇÃO RESPONSIVA E ESTADO EMPREENDEDOR NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE NOVOS MERCADOS

Como aponta Braithwaite (2008), capitalismo regulatório não é o mesmo que apostar em aspectos neoliberais. Para o professor australiano, o neoliberalismo nada em corrente contrária à regulação. Em sentido explicativo, a visão neoliberal enfoca em aspectos como a privatização, a desregulação e a diminuição da esfera pública como estratégias para dinamizar a economia.

Desde o neoliberalismo de Thatcher, em 1979, no Reino Unido, e de Reagan, em 1980, nos EUA, as políticas econômicas de vários países foram influenciadas a seguir os caminhos da desregulação, da privatização e da diminuição da presença estatal. Para a corrente neoliberal, a busca pela diminuição da presença do Estado se fazia necessária por causa das conjunturas política e econômica presenciadas ao longo do século XX (BRAITHWAITE, 2008).

As estratégias de privatização utilizadas por Thatcher e Reagan em áreas específicas, tais quais as telecomunicações e o setor financeiro, deram vazão para que agências fossem criadas para traçar desenhos regulatórios para esses setores. Nesse sentido, Braithwaite (2008, pp. 8-12) interpreta a desregulação como um mito criado para a atuação mais facilitada das corporações em mercados internacionais, mas não para os mercados internos. A título demonstrativo, no mercado interno de pequenas empresas, nos EUA da década de 1980, o governo estadunidense, por meio do *Small Business Innovation Development Act*, criou uma série de mecanismos regulatórios para estimular que agências governamentais concedessem recursos orçamentários e financeiros para que pequenas empresas realizassem estudos e pudessem traçar vias de estabilização no mercado (MAZZUCATO, 2008, p. 57).

Para Braithwaite (2008), o Estado regulatório está relacionado a uma interação recíproca entre regular e criar corporações. Sobre essa relação, o autor aponta como exemplos a regulação antitruste e o fato de que megacorporações fomentam o capitalismo regulatório. O argumento do autor utiliza, ainda, a criação de um mercado privado de segurança, sobretudo no que concerne ao caso da privatização das prisões na Austrália e nos EUA, e no incentivo regulatório para que as companhias privadas ofereçam um mercado de segurança para os cidadãos. Dessa forma, nos EUA, no Reino Unido e na Austrália, o aumento da privatização de alguns mercados fez com que se gerasse maior necessidade de agências reguladoras (BRAITHWAITE, 2008, p. 9).

O ponto-chave da abordagem de Braithwaite (2008) acerca do capitalismo regulatório debruça-se no fato de que os mercados não são naturais

e demandam aspectos regulatórios para o seu pleno funcionamento. A criação de técnicas específicas que ajudem no processo regulatório é um eixo determinante. Em certa medida, essa afirmação dialoga com elementos mais avançados da regulação responsiva, defendida pelo autor em obras como *Responsive Regulation and Developing Countries* e *The Essence of Responsive Regulation* (BRAITHWAITE, 2006; 2011).

Por esse ângulo, a regulação responsiva tem como ideia central a noção de pirâmides de apoios e sanções que podem ser traduzidas como estratégias regulatórias cujas camadas possuem dimensões específicas a depender do contexto. As estratégias responsivas são contextuais, integradas e unidas, de modo que a sua aplicação depende de um conjunto simples de heurísticas que precisa ser considerado no decorrer do processo regulatório responsivo (BRAITHWAITE, 2011).

No livro em coautoria com Ian Ayres, *Responsive Regulation*, os autores demonstraram que mercados privados totalmente desregulados tendem a apresentar menor competitividade se comparados aos mercados que possuem o Estado participando estrategicamente da dinâmica econômica (BRAITHWAITE; AYRES, 1992). Dado isso, a teoria da regulação responsiva indica que os contextos devem ser observados para a aplicação da melhor técnica regulatória. Pensar o contexto é a primeira heurística que fomenta as ideias centrais da regulação piramidal¹. Além dessa, existem ainda mais oito princípios auxiliares da regulação responsiva (BRAITHWAITE, 2011).

¹Ao total, John Braithwaite (2011) apresenta nove heurísticas que precisam ser percebidas no processo regulatório responsivo. São elas: “1. Think in context; don't impose a preconceived theory. 2. Listen actively; structure dialogue that: * gives voice to stakeholders; * settles agreed outcomes and how to monitor them; * builds commitment by helping actors find their own motivation to improve; * communicates firm resolve to stick with a problem until it is fixed. 3. Engage those who resist with fairness; show them respect by construing their resistance as an opportunity to learn how to improve regulatory design. 4. Praise those who show commitment: * support their innovation; * nurture motivation to continuously improve; * help leaders pull laggards up through new ceilings of excellence. 5. Signal that you prefer to achieve outcomes by support and education to build capacity. 6. Signal, but do not threaten, a range of sanctions to which you can escalate; signal that the ultimate sanctions are formidable and are used when necessary, though only as a last resort. 7. Network pyramidal governance by engaging wider networks of partners as you move up a pyramid. 8. Elicit active responsibility (responsibility for making outcomes better in the future), resorting to passive responsibility (holding actors responsible for past actions) when active responsibility fails. 9. Learn; evaluate how well and at what cost outcomes have been achieved; communicate lessons learned” (BRAITHWAITE, 2011, p. 476).

Em se tratando de pensar o contexto, a regulação responsiva sugere que os reguladores não sejam dogmáticos, isto é, nenhuma teoria regulatória pode ser levada a estrito senso sem que se denote o contexto no qual a regulação será exercida. Sobre isso, Braithwaite relata:

“In different contexts from 2008, privatizing firms or whole markets that had previously been public could be what is commended by thinking responsively about that market during that period of history. In some contexts, abolition of the entire industry is the best regulatory response, as with some large industries such as the nuclear and chemical weapons industries, the land mines industry, the gambling and casino industry, the global pedophilia trade, the market in slaves, and the market in certain illicit drugs. In other contexts, creation of an industry that did not really exist before is cleverly responsive to context, as was the case with the Australian Trade Practices Commission of the 1980s and 90s showing the lead toward creating a new corporate compliance consulting industry in Australia. In some contexts, writing rules about (for example) carbon emissions may be less central as a regulatory strategy than putting a price on carbon.” (BRAITHWAITE, 2011, p. 492)

Logo, o contexto deve ser observado a partir de elementos da história e do momento. Ou seja, a regulação responsiva sugere que os reguladores utilizem como ferramenta uma espécie de *“think in a stream of time”*, que, em tradução literal, corresponde a *“pensar em um fluxo de tempo”*. Diante dessa observação, questões importantes devem ser administradas para se pensar o contexto, são elas: *o que, quem, como, quando, onde, por qual linha de tempo da história* (BRAITHWAITE, 2011, p. 492). As perguntas citadas servem para se conhecer o contexto no qual haverá a necessidade de regulação, assim, elas são caminhos que podem ser usados para se refletir acerca da regulação de novos mercados e como seria possível traçar desenhos regulatórios para eles.

No que se refere ao desenvolvimento de novos mercados, a abordagem do Estado empreendedor dialoga com a heurística de se pensar o contexto. Foi pensando o contexto de incentivos à inovação e à tecnologia que Mariana Mazzucato (2011) observou que o mercado de inovações anseia incentivos governamentais para se tornar bem-sucedido. Em termos econômicos, os incentivos regulatórios envolvem financiamento e estabelecem novas possibilidades para o uso comercial das inovações.

O Estado empreendedor pensado por Mazzucato (2011) tenta romper as barreiras dicotômicas entre quais de fato seriam os papéis público e privado na dinâmica entre desenvolvimento de novas tecnologias e governo. Dessa maneira, o Estado possui um caráter inovador e dinâmico que ultrapassa a função de corretor de falhas de mercado. Por causa disso, apoiado no papel estimulador do Estado, a intervenção na economia se amplia, se dinamiza e fundamenta o impulsionamento de novas tecnologias. Em certa medida, a regulação por meio do Estado empreendedor entende o Estado como agente

vivo, empreendedor e que assume investimentos de risco (MAZZUCATO, 2011).

Por suposto, o comportamento estatal sistemático em prol do empreendedorismo estatal tende a suprir uma lacuna na inovação, na ciência e na tecnologia que os agentes privados da economia, geralmente, não estão dispostos a arcar, haja vista a existência de investimentos que não são factíveis para o ambiente privado. Mazzucato (2014) identifica que, majoritariamente, os empresários não estão dispostos a lidar com os ônus dos investimentos de risco no desenvolvimento da inovação e da tecnologia. Segundo a autora,

“A história mostra que essas áreas do cenário de risco (dentro dos setores, em qualquer momento; e no início, quando novos setores estão surgindo), que são definidas pelo grande investimento financeiro, alto nível tecnológico e grande risco mercadológico, tendem a ser evitadas pelo setor privado e têm exigido grandes montantes de financiamento (de diferentes tipos) do setor público, assim como a visão e o espírito de liderança do setor público para decolar. O Estado está por trás da maioria das revoluções tecnológicas e longos períodos de crescimento. É por isso que um “Estado empreendedor” é necessário para assumir o risco e a criação de uma nova visão, em vez de apenas corrigir as falhas do mercado.” (MAZZUCATO, 2011, pp. 25-26)

Os exemplos citados por Mazzucato (2011) passeiam pelas indústrias farmacêutica, de computadores, da internet e de tecnologia verde em países como o Brasil e os Estados Unidos. Para ela, a presença do Estado como criador de oportunidades permitiu que se formasse uma rede descentralizada de pesquisa e inovação e, em seguida, de desenvolvimento tecnológico e comercialização (MAZZUCATO, 2011, pp. 24-25). Portanto, esse seria um dos influxos que o Estado empreendedor segue para fomentar a inovação e estimular a formação de novos arranjos comerciais.

ESTADO REGULADOR E INOVAÇÃO COMO FERRAMENTA REGULATÓRIA PARA OS NOVOS MERCADOS

O significado etimológico de *regulação*, quando pensado a partir do olhar jurídico, diz respeito ao estabelecimento de regras e normas e, em outro sentido, à manutenção equilibrada do funcionamento de um sistema (OLIVEIRA, 2014, p. 1201). Desses significados, extrai-se que regulação pode ser entendida por duas interpretações principais: primeiro, como um mecanismo de imposição de normas e regras, uma vez que o direito regularia a sociedade e, por conseguinte, a regulação se aproximaria de regulamentação (BALDWIN *et al*, 2012); segundo, se observada em relação ao funcionamento de um sistema, seria entendida como essencial para a sua manutenção e organização (BARROSO, 2014).

O Estado empreendedor pode ser mais bem abordado a partir do aprofundamento da compreensão de seu conceito. Para isso, o exercício teórico que se faz é perquirir sua metalinguagem. A metalinguagem significa a percepção dos pontos-de-partida de uma ideia ou concepção, ainda que não presentes explicitamente no discurso (ANJOS, 2016, p. 298).

Anjos (2016) mapeou duas premissas do Estado empreendedor, são elas: (i) *intervencionismo do Estado na economia, nos mercados, na sociedade* e (ii) *os mercados são compreendidos como ambientes institucionalmente criados e regulados pelo Estado*. A começar pela segunda premissa, a noção de se entender os mercados como não naturais também está presente nas concepções advindas do conceito de capitalismo regulatório, como abordado na seção anterior.

Em segundo lugar, a intervenção do Estado na economia, nos ambientes comerciais e na sociedade remete ao fato de que o Estado empreendedor é também dirigista (ANJOS, 2016). Por sua vez, ser dirigista está atrelado ao Estado Regulador. O Estado regulador define-se por meio da coordenação entre intervenção indireta e gerenciamento estatais no mercado, de modo a regular e facilitar o desenvolvimento econômico e social. O ponto diferencial era que, ao invés da interferência direta, a intervenção passou a ser indireta e a relação entre mercado e Estado tornou-se interdependente (BALDWIN *et al*, 2012; D'ALBUQUERQUE, 2012).

É por meio do Estado Regulador que outros mecanismos podem ser estimulados. A complexidade do mercado, suas pressões socioeconômicas e os mecanismos jurídicos e políticos existentes exigem que a função regulatória do Estado seja mais do que corrigir pequenas falhas (TEUBNER, 1986; ANJOS, 2016; LOPES, 2018).

Ao direito, como sistema regulador abrangente de toda a sociedade, referindo-se ao mundo da vida, ao sistema econômico e ao poder político-burocrático, cabem operações reflexivas que abrangem não apenas a sua função e performance, mas também a de outros sistemas, numa configuração coordenadora para preservação da integração social. É isso que se pode chamar de Estado Regulador, em que o poder político-burocrático assume a configuração de um “sistema administrativo protegido diante de partidos e do público”, configurando um planejamento compreensivo e apresentando-se como “uma autoridade responsável pela expansão do horizonte de possibilidades”, em que se fundem ciência e administração e que se vale de um direito como meio sobrecarregado por estabilizações cognitivas e imperativos pragmáticos. (LOPES, 2018, p. 113)

Justen Filho (*apud* D'ALBUQUERQUE, 2012, p. 20) relata que são três os principais elementos que destacam o Estado regulador na atividade econômica: (i) a transferência para a iniciativa privada de atividades desenvolvidas pelo Estado, isto é, a permissão do Estado para que o mercado

administre, desde que sob enfoque na racionalidade econômica, atividades que eram exclusivamente estatais e (ii) inversão da relevância do instrumento interventivo, ou seja, o Estado passa a fazer parte do domínio econômico, mas não exerce diretamente as atividades; (iii) a ação regulatória do Estado será de ordem política ou social e não mais para corrigir as falhas do mercado.

Sendo assim, é com a inserção do Estado regulador que novos personagens da organização burocrática surgem, ou melhor, criam-se agências reguladoras que passam a ser responsáveis por disciplinar e regular a prestação de serviços públicos e outros serviços por particulares. No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 positiva o Estado regulador brasileiro nos artigos 170 e 174, os quais, respectivamente, dispõem sobre os fundamentos da ordem econômica e das ações de fiscalização, incentivo, regulação e planejamento, que devem ser funções do Estado.

A Carta Política brasileira de 1988 determina que a regulação seja exercida com planejamento e gerenciamento. Segundo o texto constitucional, a função do legislador, ademais de ser acompanhar continuamente os setores regulados, deve basear-se no gerenciamento normativo da realidade. A regulação do Estado se explica de maneira mais fidedigna a sua intervenção na economia e nos mercados. Muitas vezes, sua atuação se fundamenta em elementos de controle concorrencial (ARANHA, 2018).

Regular a concorrência requer estímulos à participação das empresas no processo de desenvolvimento dos mercados. A inovação advém, dessa forma, como um resultado que merece atenção do regulador. Portanto, a infraestrutura dos mercados tem se tornado cada vez mais especializada e as preferências dos consumidores mais específicas. No México, o Estado regulador tem operado no sentido de elaborar estratégias que promovam a equidade concorrencial entre os produtos do setor do agronegócio. No setor do agronegócio mexicano, o oferecimento de empréstimos para que os produtores de amendoim elaborem sua produção, façam estudos sobre o mercado e invistam em crescimento é uma maneira de fomentar a inovação em novos nichos de mercado (HELLIN *et al*, 2013, p. 325).

CONCLUSÃO

O desenvolvimento econômico está atrelado à construção de novos mercados, os quais são fortemente influenciados por aspectos regulatórios que servem para estimular a ciência, a tecnologia e a inovação e fortalecer variáveis comerciais, econômicas e sociais. Nesse seguimento, cada vez mais, a inovação tem sido peça fundamental para o desenvolvimento econômico (ARBIX *et al*, 2010).

No cenário internacional, a inovação tem estimulado o avanço tecnológico, gerado crescimento econômico e inserido mercados de produtos na dinâmica competitiva e concorrencial, além de ter ainda elevado o nível social, pois auxilia no processo de educação dos cidadãos (ABRIX *et al*, 2010; ANJOS, 2016).

O incentivo à inovação pode ocorrer por meio de políticas públicas que fomentem aspectos concorrenciais de determinado nicho de mercado. Os incentivos regulatórios podem incorrer de políticas públicas de concessão de empréstimo para pequenos e médios empresários investirem em seus negócios e até mesmo prover a elaboração de um plano de ação para mercados empreendedores.

Nessa perspectiva, é possível traçar uma relação entre o interesse público e o Estado empreendedor. Ao passo que a função de o Estado empreender as relações comerciais e a concorrência proporciona a formação de novos arranjos econômicos, o interesse público, sobretudo baseado na função de fomentar a economia e a sociedade, se realiza. Estudos como a de Mazzucato (2014) e Braithwaite (2008) demonstram que os mercados não são arranjos naturais e, por conta disso, demandam regulações específicas para o seu pleno funcionamento. As consequências da regulação empreendedora governamental e do capitalismo regulatório vão no sentido de gerar benefícios que ultrapassam a seara privada e fazem com que a inovação se assegure como um princípio basilar do interesse público na regulação.

Como sugestão de pesquisa futura, pretende-se dar continuidade ao estudo aqui desenvolvido para se pensar análises empíricas, estatísticas e normativas acerca de como o Estado regulador, baseado no empreendedorismo de mercado e no capitalismo regulatório, se correlaciona com a atuação ativa do Poder Público para fomentar a inovação e, conseqüentemente, efetivar aspectos do interesse público. No mesmo sentido, o estímulo à Ciência, Tecnologia e Inovação também poderá vir a ser alvo futuro, especialmente no processo de formação de mercados especializados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJOS, Edmundo Berlamino Ribeiro dos. Pressupostos Conceituais do Estado Empreendedor na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília*, v. 2, n. 1, p. 289-322, maio 2016.

- ARANHA, M. I. *Manual de Direito Regulatório*. 4. ed. Londres: Laccademia, 2018.
- ARBIX, G. et al (Orgs). Inovação: Estratégia de sete países. *Série Cadernos da Indústria ABDI*. v. XV, Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2010.
- AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- AZEVEDO, Paulo Furquim. Concorrência no agribusiness. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; NEVES, Marcos Fava (orgs). *Economia & gestão dos negócios agroalimentares*. São Paulo: Pioneira, 2000.
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. New York: Oxford University, 2012.
- BECKERT, Jens. *The Social Order of Markets. MPIfG Discussion Paper 07/15*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, 2007.
- BRAITHWAITE, Jhon. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham, Edward Elgar, 2008.
- CESETTI, C. V. A aplicação da Teoria do Interesse Público proposta por Mike Feintuck como uma forma de aprimoramento do cumprimento dos objetivos ambientais sobre a atividade da pesca. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 151-170, outubro 2018.
- COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, A.; REHG, W. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.
- CROLEY, Steven P. *Regulation and Public Interests*. Princeton: Princeton University Press, 2008, p. 1-25; 239-257; 304-306.
- D'ALBUQUERQUE, Daniel Martins. *As agências reguladoras e a formulação de políticas públicas: uma abordagem a partir da universalização das telecomunicações por meio do Fust*. Daniel Martins D'Albuquerque. Brasília, 2012.
- DA SILVA, Juliano Domingues. Políticas Públicas e Teoria da Regulação: ferramentas teóricas e conceituais para análise de Políticas de Comunicação. Intercom–Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. *XVI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste*, João Pessoa, 2014.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante do ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella & RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 85-102.
- DURAND, Rodolphe; KHAIRE, Mukti. Where Do Market Categories Come From and How? Distinguishing Category Creation From Category Emergence. **Journal of Management**. Vol. 43 No. 1, January 2017, pp. 87– 110
- FEINTUCK, Mike. Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest. In: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (org.). **The Oxford Handbook of Regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 39-63.
- FLIGSTEIN, Neil; DAUTER, Luke. A Sociologia dos Mercados. **Caderno CRH**, vol. 25, núm. 66, septiembre-diciembre, 2012, pp. 481-504
- GARCÍA, Miguel Ángel Sendín. Regulación y servicios públicos. Granada: **Editorial Comares**, 2003, p. 5-37.
- GOMES, M. C. Regulação deliberativa: em busca do interesse público na regulação de contratos de concessão de longo prazo. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v.4, n. 1,p. 79-110, maio 2018
- GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, Vol. 91, Issue 3, Nov. 1985, pp. 481-510
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 39-71.
- HELLIN, Jon; KELEMAN, Alder; LÓPEZ, Damaris; DONNET, Laura; FLORES, Dagoberto. La importancia de los nichos de mercado. Un Estudio de caso del maíz azul y del pozole em México. **Rev. Fitotec**. México. Vol. 36 Especial 6: 315 - 328, 2013
- JUSTEN FILHO, Marçal. Serviço Público no Direito Brasileiro. In: CARDOZO, José Eduardo Martins. **Curso de Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 375-407.
- LOPES, Othon de Azevedo Lopes. **Fundamentos da Regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018, p. 119-154.
- MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

OGUS, Anthony I. ***Regulation: Legal Form and Economic Theory***. Oxford: Hart Publishing, 2004.

OLIVEIRA, A. C. B. de. As agências reguladoras e o modelo constitucional brasileiro. ***Journal of Law and Regulation***, v. 4, n. 1, p. 131-150, 15 maio 2018.

OLIVEIRA, Ramon R. N. de. Notas acerca da atuação do Estado Regulador brasileiro sobre o setor educacional no âmbito dos cursos jurídicos: impasses e ajustes no sistema avaliativo como técnica de controle. ***Revista de Direito Setorial e Regulatório***, Brasília, v. 2, n. 2, p. 277-304, outubro 2016.

OLIVEIRA, Robson Rocha de. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. ***Saude soc.***, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1198-1208, Dec. 2014

POSNER, R. Theories of Economic Regulation. ***The Bell Journal of Economics and Management Science***, v. 5, n. 2, p. 335-358, Autumn 1974.

_____, Richard A. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa; PRADO, Maria Mota; da Rocha, Jean Paul Cabral Veiga; COUTINHO, Diogo R.; OLIVA, Rafael (orgs.), ***Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano***. São Paulo: Editora 34, 2004.

SARFATI, Gilberto. ***Empreendedorismo e Desenvolvimento Econômico***. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/apgvpesquisa/article/download/58458/56940>> Acesso em novembro de 2019.

TEUBNER, Gunther. After legal instrumentalism: Strategic models of post-regulatory law. In: ***Dilemmas of law in the welfare state***. Berlin: Walter de Gruyter, 1986, p. 299-326.

VIEIRA DE CARVALHO, Carlos Eduardo. ***Regulação de serviços públicos***. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.34-70.

WHITE, Harrison C. Where Do Markets Come From?. ***American Journal of Sociology***. Vol. 87, No. 3, pp. 517-547, 1981.