



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LARISSA DE ARAUJO MENEZES

**INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA NA
ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E
SUA IMPLEMENTAÇÃO POR BANCOS ESTATAIS DE
DESENVOLVIMENTO**

Salvador
2020

LARISSA DE ARAUJO MENEZES

**INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA NA
ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E
SUA IMPLEMENTAÇÃO POR BANCOS ESTATAIS DE
DESENVOLVIMENTO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Vitor Soliano

Salvador
2020

TERMO DE APROVAÇÃO
LARISSA DE ARAUJO MENEZES

**INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA NA
ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E
SUA IMPLEMENTAÇÃO POR BANCOS ESTATAIS DE
DESENVOLVIMENTO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2020.

RESUMO

Tendo em vista o contexto brasileiro em carência de infraestrutura, o objetivo geral deste artigo é a constatação do papel das instituições financeiras, bancárias públicas de desenvolvimento nacional, e seu desempenho no financiamento em empreendimentos na área de infraestrutura pública, como transporte, energia, comunicação e saneamento básico. Em razão das discussões acerca do grau de intervenção do Estado na Economia, é a partir dos postulados dos economistas clássicos que se faz uma análise sobre a intervenção do Estado, desde um aspecto mais geral, em toda a economia, ao mais específico, que é a atuação por meio dos bancos públicos. Ao passo que, por meio da análise da contabilidade pública é compreendida a natureza de investimento público enquanto despesa de capital. Desse modo, a partir dos estudos acerca do tema, em doutrina, leis e informativos oficiais do governo é possível constatar que os bancos de desenvolvimento tem efetuado um papel importantíssimo na execução de projetos em infraestrutura nacional. E, embora existam posicionamentos que defendam a necessidade do Estado se eximir da atuação no mercado de crédito, percebe-se que em países em subdesenvolvimento, os projetos que dependem de vultuosos valores de financiamento a longo prazo, existe um gargalo no mercado de crédito, e dessa forma, são os bancos públicos que exercem essa função para fomentar o desenvolvimento.

Palavras-chave: Investimento público. Economia. Bancos Públicos. BNDES

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	9
2.1 ESTADO E ECONOMIA.....	9
2.1.1 A Ciência Econômica.....	10
2.1.1.1 A lei da escassez.....	11
2.1.1.2 As leis econômicas de mercado.....	12
2.1.1.3 Política Econômica e Sistemas Econômicos.....	14
2.2 A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	16
2.2.1 Conceito.....	16
2.2.2 Histórico.....	17
2.2.3 A Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988.....	20
2.2.3.1 Objetivos da Ordem econômica brasileira.....	20
2.2.3.2 Princípios econômicos do art. 170 CF/88.....	23
2.3 ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO NA ECONOMIA.....	27
2.3.1 Administração Direta: Ministério da Economia.....	27
2.3.2 Administração Indireta: Empresas Estatais.....	28
3 INFRAESTRUTURA.....	39
3.1 CONCEITO.....	39
3.2 CARACTERÍSTICAS.....	42
3.3 IMPORTÂNCIA SOCIAL E ECONÔMICA.....	44
3.4 INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL.....	46
3.4.1 Histórico.....	46
3.4.2 Programas de Infraestrutura.....	48

3.4.3 Direito e Infraestrutura.....	49
4. O INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA E SUA IMPLEMENTAÇÃO POR BANCOS ESTATAIS DE DESENVOLVIMENTO.....	54
4.1 AS FINANÇAS PÚBLICAS E O INVESTIMENTO PÚBLICO.....	54
4.1.1 As finanças públicas segundo a Economia Política.....	54
4.1.2 O Investimento público.....	57
4.1.2.1 Regramento jurídico para investimento público.....	57
4.1.2.1.1 <i>Orçamento público.....</i>	<i>58</i>
4.1.2.1.2 <i>As Receitas e Despesas.....</i>	<i>59</i>
4.1.2.1.3 <i>O controle sobre o Orçamento Público e a Responsabilidade Fiscal.....</i>	<i>61</i>
4.1.2.2 <i>Análise do Investimento Público no Brasil em Infraestrutura.....</i>	<i>63</i>
4.2 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO.....	66
4.2.1 Conceito.....	66
4.2.1.1 Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento ao Desenvolvimento.	67
4.3.2 Histórico.....	68
4.3.3 Os Bancos de Desenvolvimento no Brasil:.....	69
4.3.3.1 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.....	69
4.3.3.1.1 <i>Histórico.....</i>	<i>69</i>
4.3.3.1.2 <i>Fontes dos recursos.....</i>	<i>70</i>
4.3.3.1.3 <i>Etapas de financiamento.....</i>	<i>71</i>
4.3.3.1.4 <i>Instrumentos de financiamento.....</i>	<i>72</i>
4.3.3.1.5. <i>Beneficiários do financiamento.....</i>	<i>72</i>
4.3.3.1.6 <i>Setores e empreendimentos proibidos de serem beneficiários.....</i>	<i>74</i>
4.3.3.1.7. <i>BNDES na desestatização.....</i>	<i>74</i>
4.3.3.1.8 <i>O BNDES Aberto.....</i>	<i>75</i>

5 CONCLUSÃO.....	78
6 REFERÊNCIAS.....	82

1 INTRODUÇÃO

O estudo da Economia, da produção e circulação de bens, é de extrema importância a fim de mensurar a disponibilidade de bens e serviços à sobrevivência humana. Por isso, a Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo para definir a ordem econômica. Estabelece pois, regras e princípios aos agentes econômicos tendo em vista a existência digna conforme os ditames da justiça social.

No passado houve o debate entre economistas sobre a necessidade, ou não, da interferência do Estado para que a economia seja equilibrada.

Após as Guerras Mundiais ficou entendido que existe sim, a necessidade do Estado intervir em certa maneira na economia, para que ela seja melhor estruturada. Porém, ficou, novamente, o debate entre os economistas para identificar em qual medida essa interferência estatal seria ideal. Por isso, existem correntes predominantes que percebem um Estado ideal menos interventor, o Estado Liberal, ou ainda, um estágio intermediário, com o modelo de Estado regulador.

Diante disso, percebe-se que o Estado pode interferir na economia e por isso constitui-se de um meio que possibilita o desenvolvimento econômico em certa medida. Nesse sentido, a Constituição Federal do Brasil autoriza o Estado a exercer a função de agente financeiro por meio dos bancos públicos, bem como, respeitando a lei de responsabilidade fiscal, a realização de investimentos públicos.

Dessa forma, a partir da análise do contexto de um Brasil subdesenvolvido e que carece de muito investimento em infraestrutura, faz-se mister a análise de instrumentos jurídicos que possibilitam ao Estado a prática de políticas desenvolvimentistas. Seja realizando o investimento público, seja atuando como banco público de desenvolvimento.

Por isso, a partir das regras e princípios constitucionais para o fenômeno econômico é preciso analisar em que medida o Estado está autorizado a agir na figura empresária.

Ao passo que, dentro da análise orçamentária, identificar até que ponto os desembolsos com políticas de desenvolvimento estão autorizadas. Afinal, os investimentos públicos são caracterizados como despesas de capital, pois embora diminuam momentaneamente o capital disponível proveniente das receitas estatais, serão fontes de rendimentos futuros, aumentando o patrimônio líquido estatal ou ainda, melhorando significativamente aspectos sociais.

Por isso, é mister uma análise da estrutura jurídica das finanças estatais, para além do ordenamento constitucional econômico. Ao passo que, percebendo as interferências da lógica econômica, é possível identificar em que medida os investimentos públicos poderão constituir um meio para o alcance do fim estatal de assegurar a todos vida digna dentro dos ditames da justiça social.

Assim, analisando juridicamente as receitas e despesas públicas, bem como, a relação simbiótica entre o Estado e Economia enquanto agente financeiro, os investimentos públicos em infraestrutura podem proporcionar aumento no desenvolvimento econômico-social?

Ademais, qual o impacto de investimento público, por meio de bancos estatais, no orçamento? Os investimentos públicos em infraestrutura, implementados pelos bancos de desenvolvimento, são uma melhor alternativa diante das opções juridicamente previstas?

Por isso, os objetivos gerais constituem-se em apreender o funcionamento da economia, a sua forma de interferência no orçamento fiscal do Estado e, se esta ciência social tende a (in) viabilizar os investimentos públicos. Além disso, compreender qual o regramento jurídico das empresas estatais inseridas no Sistema Financeiro Nacional.

Mais especificamente, este trabalho objetiva compreender a lógica dos investimentos públicos, perceber como e quando o Estado se utiliza dos investimento públicos para atingir determinado objetivo de política pública e como isso repercute economicamente.

Inclusive, é objetivo identificar em que medida as despesas com investimento público em infraestrutura poderiam ser priorizadas para assegurar o desenvolvimento econômico no Brasil. Ao passo que, a partir da instituição de um Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, analisar a sua importância na execução dos projetos de infraestrutura e identificar sua relevância na concretização da política nacional desenvolvimentista.

Portanto, o trabalho justifica-se juridicamente para analisar como as regras orçamentárias e a lei de responsabilidade fiscal se relacionam com o desenvolvimento econômico. Bem como analisar se o atual regime jurídico das empresas estatais contribuem para o alcance dos objetivos de sua criação.

Ainda, justifica-se socialmente pela necessidade de todos os brasileiros conhecerem a atuação estatal para o bom desenvolvimento econômico nacional, principalmente a partir da análise dos programas nacionais de fomento ao progresso da infraestrutura nacional. Justifica-se, em identificar quais medidas são viáveis para que a máquina estatal nos ofereça vida digna dentro dos parâmetros da ordem econômica. Uma vez que, os tributos

constituem parte significativa das receitas públicas, por isso é preciso analisar a gestão financeira sob o prisma da concretização dos direitos, além da possibilidade desses valores serem multiplicados com investimentos públicos.

Para tanto, o trabalho tem como metodologia o uso de pesquisa bibliográfica, com manuais de Direito, periódicos e artigos científicos, pois fornecerá o embasamento teórico necessário. Além de ser a fonte com mais credibilidade, para entender as teorias econômicas vigentes, bem como quais as doutrinas no direito disciplinam a economia e as finanças públicas.

Inclusive, como o objetivo primordial é a análise do Direito, há a necessidade de consulta às disposições legislativas e constitucionais, bem como enunciados da doutrina, súmulas, e julgados relevantes à matéria abordada.

Ainda, com análise de dados oficiais será possível quantificar os investimentos públicos bem como analisar os níveis de vantagens e desvantagens dessa aplicação de capital.

Por fim, é utilizado o método Hipotético Dedutivo, que com o falseamento das proposições nos permitirá chegar a conclusões melhor fundamentada e, entender em que medidas nossas afirmações são falhas e ainda, em que ponto necessitam de melhor aprofundamento e estudo.

2 A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

2.1 ESTADO E ECONOMIA

A economia se aperfeiçoa na observância do comportamento humano diante da satisfação de suas necessidades. Dessa forma, é possível analisar quais recursos são precipuamente necessários e quais poderiam ser considerados mais supérfluos para a sobrevivência humana. Assim, diante da oferta de bens necessários ao ser humano, a economia é responsável por apurar a quantificação de bens disponíveis, bem como, aperfeiçoar teorias a fim de que essa disponibilidade não se esgote.

Diante disso, o Estado é parte integrante dos fenômenos econômicos pois, enquanto delimitação territorial, habitada por um povo com um poder legítimo de soberania, é

organizado juridicamente e legisla sobre o dever ser da conduta do seu povo. Por conseguinte, a economia e outras ciências sociais influenciarão na criação dessas normas, ao mesmo tempo que, tais normas possibilitam a modificação do cenário econômico da sociedade após a sua vigência. Por isso, o Estado, com o objetivo de equilíbrio econômico, normatiza o comportamento humano para o bom uso dos bens necessários à sobrevivência, ao mesmo tempo que, regula as condições de uso de determinados bens.

2.1.1 A Ciência Econômica

Segundo Ivo Gico Jr (2018, p. 13) “o objeto da moderna ciência econômica abrange toda forma de comportamento humano que requer a tomada de decisão.” Portanto, a economia poderia se traduzir em qualquer escolha humana diante de uma ou outra necessidade.

Em vista disso, toda a movimentação de recursos e de pessoas, “corresponde à atividade econômica, que se revela nas atividades de produção, distribuição, circulação e consumo de bens, serviços e tecnologia”. (ARAUJO, 2007, p. 2)

Por conseguinte, a Economia insere-se no campo das ciências sociais, pois, estuda os fenômenos da sociedade, partindo da análise das necessidades humanas e seus juízos de valor para determinar quais interesses serão precípuos.

José Paschoal Rossetti (2018), indica uma importante análise que deve ser feita em torno da ciência econômica, que enquanto ciência social, não poderá ser estudada isoladamente. A esse estudo interdisciplinar ele atribui o caráter biunívoco.

O estudo das ciências econômicas pressupõe a abertura de suas fronteiras às demais áreas das ciências humanas. Esta direção se dá em dupla direção, assumindo caráter biunívoco. De um lado, porque a economia busca alicerçar seus princípios, conceitos e modelos teóricos não apenas na sua própria consistência e aderência à realidade, mas ainda nos desenvolvimentos dos demais campos do conhecimento social. De outro lado, porque pode influir nos princípios e nos desenvolvimentos conceituais dos demais campos. (ROSSETTI, 2018, pag. 5)

Isso infere que, as ciências sociais, embora se apresentem sob perspectivas diferentes sobre as atividades humanas, não se excluem entre si. Muito pelo contrário, elas se complementam e se inter-relacionam ao ponto de uma influir na outra.

Este mesmo autor, citando o economista norte americano Kenneth Boulding referindo-se à sua obra de 1945, indica que os problemas econômicos, como a acumulação de riquezas, produção e repartição de bens, entre outros, encontra suas soluções em um todo maior acerca do comportamento humano: as ciências sociais, e que esta se subdivide em subconjuntos interdependentes, a saber, filosofia, religião, ética, história, sociologia, antropologia, política, psicologia, e claro, o Direito. (ROSSETI, 2018, pag. 6).

Não obstante, a Economia preserva uma autonomia para analisar o fenômeno econômico e parte do pressuposto da existência de duas leis essenciais à sua compreensão, a saber, lei da escassez e as leis de mercado. A primeira antevê a segunda, como uma causa e consequência que determina toda a ideia de economia.

2.1.1.1 A lei da escassez

A lei universal da escassez evidencia que os recursos são limitados e finitos. Não existe, portanto, bens suficientes que garantam a satisfação das necessidades de todos ao redor do mundo.

Segundo a pirâmide de Maslow as necessidades humanas estão dispostas da seguinte maneira: na base estão as necessidades fisiológicas, em seguida a necessidade de proteção e segurança, depois as necessidades sociais, próximo ao topo as necessidades de status e, no topo as necessidades de auto realização. (ROSSETTI, 2008, p. 207)

Essa disposição infere que na base estão as necessidades principais e gerais e no topo, estão as necessidades subjetivas e específicas a cada um. Por isso, é indispensável a análise dos interesse dos sujeitos individualmente.

Dessa forma, os interesses humanos constituem um elemento de alta carga de natureza econômica. Pois, o sujeito do ato econômico sempre atua por interesse, afinal, precisa identificar quais necessidades são predominantemente essenciais, e para tanto, passa a valorar suas necessidades. Assim, a ação motivada segundo os interesse de um sujeito, coincide com o próprio sentido econômico. (SOUZA, 2005, p. 159).

Então, é possível perceber que diante das infinitas necessidades humanas e reduzida disponibilidade de recursos, o ser humano precisa fazer um juízo de valor para caracterizar uma necessidade como mais urgente a ser satisfeita.

Fábio Nusdeo (2015, p. 28) ressalta que “um produto qualquer, mesmo sem ter alterado a sua disponibilidade física, pode se tornar mais ou menos escasso em função da extensão da necessidade que lhe cabe atender, a qual varia ao longo do tempo.”

Portanto, a alguns bens pode ser atribuído o valor de necessidade de satisfação imediata em determinada época, enquanto em outra, não recebe o mesmo tratamento. Isso, traduz-se na lei da oferta e da procura que possui na lei da escassez a sua fundamentação principal.

2.1.1.2 As leis econômicas de mercado

A palavra mercado correspondia a um lugar onde se realizavam as transações. Hoje, não se refere a um lugar, mas significa uma abstração econômica. Define-se pela existência da procura e da oferta dos recursos. (ROSSETTI, 2008, p. 395)

Assim, estrutura de mercado é onde a demanda e a oferta, consumidores e empresas, compradores e vendedores, estabelecem as relações jurídicas.

Pela Teoria Neoclássica, o mercado teria a função de determinar os preços. E o preço, constitui a informação necessária para os agentes econômicos decidir sobre o consumo e a produção. Inclusive, o equilíbrio dos preços depende da igualdade entre a demanda e a oferta.

Os consumidores decidem quanto consumir com vistas a maximizar sua utilidade, levando em conta suas preferências, sua renda e os preços dos bens disponíveis da economia;

As empresas decidem quanto produzir com vistas a maximizar seu lucro, igualando a receita marginal ao custo marginal, e os dois, receita e custo, são dependentes dos preços.

Os preços (e as quantidades) de equilíbrio são determinados no mercado com vistas a que a soma das quantidades demandadas pelos consumidores, a esses preços, seja igual à soma das quantidades que as empresas desejam produzir a esses mesmos preços. (PINHEIRO; SADDI, 2005, P. 54)

Dessa forma, podemos inferir que o valor de uma coisa, o seu preço, depende da quantidade disponível. Se muitas pessoas desejam um item que se encontra escasso, o seu valor aumentará, de maneira contrária, se muitos desejam um bem que está disponível em grande quantidade, o seu preço diminui.

Por isso, o mercado pode ser analisado segundo os estados de tensão entre a oferta e a procura. Diz-se firme, quando a procura supera a oferta; estável, quando a oferta e a

demanda se equilibram e frouxo quando a oferta se sobrepõe à demanda. (ROSSETTI, 2008, p. 397)

O mercado, inclusive, seria uma instituição jurídica. Eros Roberto Grau, citando Avelãs Nunes, importa o mercado enquanto “criação histórica da humanidade que veio servir aos interesses de determinadas pessoas”. É uma “instituição política que permite a manutenção de determinadas estruturas de poder.” (GRAU, 2014, p. 29)

Isso infere que, de acordo com a lei da oferta e procura, nem sempre os bens estão disponíveis da mesma forma, afinal a lei da escassez é inevitável, e a disponibilidade dos bens está aliada ao caráter oneroso. Por isso, quem detém o mercado de produção dos bens, também possui o poder.

As leis de mercado dependem da referência estrutural do mercado. A partir das classificações de Stackelberg e de Marchal, Rossetti (2008, p.407) classifica quatro estruturas que influem diretamente no valor de um bem: a concorrência perfeita, o monopólio, o oligopólio, e a concorrência monopolística.

A partir de uma síntese dos atributos diferenciadores, o referido autor define as estruturas da seguinte forma: Na concorrência perfeita existem inúmeros concorrentes, os produtos são padronizados e não há controle de preços ou remunerações. No monopólio, somente um agente de mercado oferta bens, não existe bens à escolha, e os preços e remunerações são altamente controlados pelo único agente de mercado. Nos oligopólios, existem pequeno número de concorrentes, os produtos podem ser diferenciados ou padronizados, o controle de preços é dificultado pela interdependência das concorrentes. Já na concorrência monopolística há grande competitividade entre concorrentes, a diferenciação do produto é determinante, e há possibilidade de controle de preços. (ROSSETTI 2008, p. 407)

Assim, quem possui o controle sobre o mercado determina os preços e a qualidade dos bens. De forma que, é preferível que o mercado seja aberto e não concentrado a fim de permitir a escolha dos bens pelos consumidores segundo seu juízo de valor sobre a necessidade e qualidade.

Diante disso, a economia se utiliza das leis de mercado para determinar de maneira mais específica os fenômenos sociais.

Fábio Nusdeo (2015), por sua vez, chama a atenção para a existência de modelos econômicos e não leis econômicas, pois haveria um sentido de maior determinação e imutabilidade no termo “lei”, o que não se verificaria na prática.

[...] a chamada teoria econômica vem a ser um conjunto de modelos, isto é, um leque de explicações, cada qual aplicável a uma realidade.

A teoria econômica não constitui um corpo pronto e acabado de conhecimentos ou estruturação definitiva de proposições, formando leis imutáveis ou naturais, mas um processo constante, uma técnica de pensar aplicada a criar, desenvolver, aprimorar ou, se for o caso, rejeitar modelos, com vista a torná-los sempre mais aptos e funcionais aos fins a que se destinam. (NUSDEO, 2015, p. 65)

Desta maneira, a dialética histórica levou à existência de leis ou “modelos” econômicos, que permitem analisar a lógica social em sua disposição econômica de forma variante no tempo e no espaço. Assim, ainda que sejam chamadas de leis, estas não serão imutáveis, mas sim cíclica, segundo os contextos sociais.

Resta, enfim, a necessidade de uma análise sobre a política de mercado, a fim de identificar em quais momentos houve tais variações das leis econômicas, pois a política interfere diretamente na inconstância econômica.

2.1.1.3 Política Econômica e Sistemas Econômicos

A política econômica busca viabilizar os objetivos pretendidos pela comunidade. A finalidade é definida pela sociedade e os meios para seu alcance são definidos pelos políticos. E de forma precípua, exige-se a participação de técnicos economistas em todo esse processo, a fim de realizar uma avaliação da viabilidade e extensão desses objetivos pretendidos. (NUSDEO, 2015, p. 144)

Inclusive, diante de infinitas convicções ideológicas que podem influenciar um governo, pode ser extremamente difícil destacar os principais objetivos perseguidos em uma dada conjuntura política.

O economista Kenneth Boulding, citado por Fábio Nusdeo (2015, p. 141), sintetiza os desdobramentos das políticas econômicas em quatro grandes fins ou aspirações de ordem geral, comum aos povos, independentemente, dos regimes políticos e dos sistemas econômicos vigentes.

Assim, seriam fins de política econômica de caráter geral o progresso econômico, a estabilidade econômica, a justiça econômica e a liberdade econômica. O progresso,

significando uma crescente disponibilidade de bens e serviços por habitante; a estabilidade, enquanto a necessidade de eliminar as flutuações do nível de renda e emprego levando a uma necessidade anticíclica; a justiça no sentido de preocupação em redistribuição de renda, pois, o mercado tende a ser um mecanismo concentrador desta; e liberdade econômica no intuito de fornecer opções a determinados grupos da sociedade com novas oportunidades para o trabalho, lazer ou o consumo. (NUSDEO,2015, p. 141)

Por sua vez, o sistema econômico possui acepções complementares. Pode definir o conjunto das atividades econômicas de uma sociedade, bem como as instituições que permitem aos indivíduos administrar os recursos escassos com proficiência. Exerce, dessa forma, três funções principais: permitir critérios coerentes para as decisões humanas, estabelecer os mecanismos para a concretização dessas decisões, bem como exercer determinado controle para evitar decisões prejudiciais. (NUSDEO, 2015, p. 85)

Fábio Nusdeo (2015) preceitua três modelos fundamentais de sistema econômico: a tradição, a autoridade e a autonomia. A tradição se caracteriza pela reiteração de padrões de consumo de materiais produzidos com métodos e técnicas herdadas dos antepassados. No sistema econômico da autoridade, as decisões econômicas, de caráter básico, são tomadas pelo poder político e aí centralizadas, dessa forma é o Estado que determina como e o que deve ser produzido. Por último, o sistema econômico da autonomia distingue a decisão política, efetivada pelo Estado, e a decisão econômica é feita pelos cidadãos particulares. (NUSDEO,2015, p. 87)

Leonardo Vizeu Figueiredo (2019, p. 21) sintetiza que os sistemas econômicos constitui a forma que o Estado organiza as relações de produção dos bens de consumo, ao passo que, é formada pelo conjunto de princípios e técnicas que o ente estatal se utiliza para solucionar o problema da escassez. A partir disso, o autor classifica como sistemas econômicos os de índole capitalista ou socialista e destaca que no mundo globalizado em que vivemos os modelos implementados em realidade mesclam tanto um quanto o outro.

O modelo capitalista se destaca por ser um “sistema da livre-empresa”, e assenta suas determinações fundadas na lógica liberal e sobressai as seguintes características: “a) propriedade privada dos meios de produção b) trabalho assalariado com base na mão de obra e c) sistema de mercado baseado na livre-iniciativa e na liberdade de concorrência” (FIGUEIREDO, 2019, p. 22)

Porquanto, o sistema socialista tende a agregar mais poder ao Estado do que em contraponto ao ideal liberal, reconhece as falhas de mercado e encontra a perversidade de um sistema que fomenta as desigualdade sociais e o empobrecimento da classe proletária. Destaca-se por a) direito da propriedade limitado ao poder estatal, b) estatização e controle dos fatores de produção e recursos econômicos por parte da classe trabalhadora, c) gestão política com fim nas desigualdades sociais e d) por decisão estatal a remuneração do trabalho provem da repartição do produto econômico. (FIGUEIREDO, 2019, p. 22)

Assim, aliado aos critérios de tradição, autonomia e autoridade os sistemas econômicos podem ser definidos por uma ótica individualista liberal ou vislumbrando a coletividade por meio de concentração de poder no Estado.

2.2 A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

2.2.1 Conceito

Para além do desenvolvimento histórico é preciso a significação da ordem econômica em seus aspectos mais pertinentes.

Por isso, por ordem econômica entende-se “o conjunto de preceitos que indiquem os princípios e regras preordenadas a influir de forma cogente, seja para o particular, seja para o Estado, sobre a realidade econômica” (ARAÚJO, 2007, p. 30).

Então, a ordem econômica constitui os mandamentos para a economia, é aquilo que todos devem observar e obedecer, para o equilíbrio da sociedade em seu aspecto econômico.

Ainda, analisando estes mandamentos constitucionais a fim de entender que a Constituição é um sistema ordenado de preceitos, não é possível deixar de perceber que esta ordem é fundamentada em todos os mandamentos constitucionais. Neste sentido, Dirley da Cunha Jr (2015) sistematiza:

A constituição econômica, portanto, é a parte da Constituição política, que sem descurar os princípios por esta adotados, disciplina e cria a ordem econômica de um Estado, fixando seu papel na edição de normas destinadas a reger o

fenômeno econômico, bem como, especificamente, a sua função de ordenador dos mecanismos de mercado. (CUNHA, 2015, p. 1045)

Também, ordem econômica poderá ser percebida a partir do conjunto de princípios que, funcionando de forma harmoniosa, oferece tanto uma concepção de “sistema econômico” quanto de “regime econômico”. O primeiro enquanto um tipo ideal e o segundo, enquanto a realidade da vida econômica. (SOUZA, 2005, p. 179).

Então, é possível entender que a economia disposta na Constituição parte de um ideal que sempre precisa ser perseguido empiricamente. Explicando essa relação, Washington Peluso Albino de Souza (2005) conclui o seguinte:

A ordem econômica, portanto, não impõe os seus princípios à prática dos atos capazes de garanti-la, indica-os como “referências harmoniosas”. A efetivação depende de sua adoção, porém não oferece a “força” que só a “norma jurídica” possui e que se tornará “força cogente”, quando seja em “Lei”. (SOUZA, 2005, p. 180)

Eros Roberto Grau (2014) ao fazer uma interpretação analítica do caput do art. 170 da CF, aponta a ambiguidade da palavra “ordem econômica” e reforça o significado desse enunciado jurídico enquanto um objetivo, guia norteador da economia, ponto de partida para a legalidade econômica:

Neste art. 170 a expressão é usada não para conotar o sentido que supunha nele divisar (isto é, sentido normativo), mas sim para indicar o modo de ser da economia brasileira (conjunto das relações econômicas). Seria mais apropriado a troca do vocábulo “ordem econômica”, por “relações econômicas”. (GRAU, 2014, p. 66)

Dessa forma, a “ordem econômica” pode ser tanto o plexo normativo constitucional como, também, o que acontece de fato nas relações econômicas. Existe um sentido no plano do *dever-ser* e outra no *ser*. (NETO, 2013, p. 881).

Em síntese, a ordem econômica é o conjunto de preceitos constitucionais a guiar a economia. Serve, portanto, como ponto de partida a toda política econômica nacional.

2.2.2 Histórico

A Constituição Federal não se limita a determinar os Direitos e prever a organização Estatal, com as competências e fundamentações de cada um dos poderes. Também, impõe valores e objetivos a serem perseguidos pelos entes da federação em matérias concernentes à ordem econômica, a tributação e orçamento, bem como a ordem social. Por isso, a Constituição Federal é classificada como analítica quanto à sua extensão.

A ordem econômica, por sua vez, somente adquiriu dimensão jurídica quando as Constituições passaram a discipliná-la. Esse movimento teve início com a revolucionária Constituição Mexicana de 1917.

A partir da análise das Constituições brasileiras, no tocante à economia, é possível entender os movimentos históricos de interferência estatal na economia em parâmetros gerais.

A Constituição do Império em 1824, foi marcadamente liberal, defendendo a liberdade individual com mínima interferência estatal. Dirley da Cunha Jr (2015) sintetiza o pensamento liberal do economista Adam Smith as seguinte forma:

O equilíbrio econômico sobreviria numa sociedade onde se permitisse que as coisas seguissem seu curso natural, onde houvesse liberdade perfeita e onde cada homem fosse totalmente livre para escolher a ocupação que quisesse e de mudar sempre que lhe aprouvesse. (CUNHA, 2015, p. 1042)

É por isso que não constitui função do Estado conduzir a economia, ela é regida pela “mão invisível”.

A Constituição Federal de 1891 permaneceu praticamente inalterada. E, é com a Magna Carta de 1934 que há ruptura com o pensamento que predominava até então. Foi a primeira Constituição a fazer constar um título referente à “Ordem Econômica e Social”, pois havia o interesse em assegurar à nação a unidade, a liberdade e o bem estar social econômico. A propriedade individual é limitada à função social, tendo em vista o interesse público agora dominante. (CUNHA JR. 2015, p. 1045).

No Brasil, foi a Constituição de 1934, sob a influência da Constituição alemã de Weimar de 1919, a primeira a consignar princípios e normas sobre a ordem econômica.

Dessa maneira, é em 1934 que a Constituição inclui um capítulo referente à ordem econômica e determina que ela deve ser organizada conforme os princípios de justiça e as necessidades da vida nacional, que se coadunam com o princípio de vida digna e justiça social presentes na Constituição Federal vigente. Além disso, regulamenta as atividades econômicas brasileira de forma geral. Bercovicci (2005) assinala o seguinte:

Seguindo o exemplo da Constituição de Weimar, a grande inovação da nossa Constituição de 1934 foi, justamente, a inclusão de um capítulo referente à Ordem Econômica e Social (Título IV, arts. 115 a140). A ordem econômica deveria ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional (art. 115). Era permitido à União monopolizar determinado setor ou atividade econômica, desde que agisse segundo o interesse público e autorizada por lei (art.116). Há no texto constitucional, também, a preocupação com o fomento da economia popular (art. 117), sendo este o motivo que justificaria a proteção da concorrência entre as empresas, pois se buscava a garantia de melhores preços,

de desenvolvimento tecnológico e assegurar o abastecimento normalizado dos vários produtos. A propriedade do subsolo era separada da propriedade do solo e as minas e jazidas deveriam ser nacionalizadas (arts. 118 e 119). Podemos considerar, portanto, a Constituição de 1934 como a primeira "Constituição Econômica" do Brasil. (BERCOVICCI 2005, p. 17)

Há que se observar que o fenômeno de regulamentação da economia não foi um fato puro em si mesmo, mas verificado no contexto em que se busca a solução da “Questão Social”, dos ideais da classe trabalhadora. Na década de 30, a cidadania era atrelada à existência da carteira de trabalho pelo brasileiro, por isso é possível afirmar que a consolidação econômica brasileira se desenrolou ao lado das lutas pela vigência dos direitos trabalhistas. No capítulo da Ordem Econômica havia a regulação das relações de trabalho ampliando os direitos trabalhistas. Mas, o real motivo da garantia de tais direitos está relacionado com a necessidade de afirmação do poder estatal vigente, que encontrou nas camadas populares o seu apoio. “Do mesmo modo que os trabalhadores precisavam do Estado para garantir seus direitos, o Estado necessitava do apoio político dos trabalhadores.” (BERCOVICCI, 2005, p.22).

A Constituição de 1937, por sua vez, inovou ao criar o Conselho de Economia Nacional, que determinaria a organização da economia, as condições de trabalho e a produção nacional. Ressalta-se que os trabalhadores, comerciantes e produtores também eram representados no Conselho, além é claro da indústria e do governo. Outra inovação da Carta de 1937 foi a equiparação dos crimes contra a economia popular como crimes de Estado, no intuito de desenvolver a economia. (BERCOVICCI, 2005, p. 24)

Na Constituição de 1946 dois marcos são importantes: a preocupação com a efetivação da cooperação no federalismo brasileiro ao reforçar a integração nacional e promover o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, há, portanto a introdução da “Questão Regional” e o objetivo de reduzir as desigualdades sociais como um objetivo de promoção da justiça social.

Desde então, todas as Constituições brasileiras têm a preocupação de tentar consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais. A Ordem Econômica e Social (arts. 145 a 162) consagrou a intervenção estatal na economia como forma de corrigir os desequilíbrios causados pelo mercado e como alternativa para desenvolver os setores que não interessassem à iniciativa privada. O fundamento da ordem econômica da Constituição de 1946 passou a ser a justiça social, "consagrando-se a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano (art. 145). (BERCOVICCI 2005, p. 25;26)

As Cartas de 1967 e de 1969 receberam formalmente a Lei n. 4.137/62, que normatizava a repressão ao abuso de poder econômico, porém a lei não tinha eficácia.

Afinal, a política econômica do regime militar era francamente favorável à concentração empresarial e à formação de conglomerados. (BERCOVICCI, 2005, p. 30).

Por fim, cabe frisar que a Constituição Econômica não foi inaugurada no século XX, período dos constitucionalismos sociais, mas é um movimento verificado em todas as Constituições de Estado, inclusive as liberais do sec. XVIII e XIX. O que difere é a abordagem da regulação econômica por parte do ente estatal, ela existia “para sancionar o existente, garantindo os fundamentos do sistema econômico liberal, ao prever dispositivos que preservavam a liberdade de comércio, a liberdade de indústria, a liberdade contratual e, fundamentalmente, o direito de propriedade”. (BERCOVICCI, 2005, p. 32)

2.2.3 A Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988

A Magna Carta de 1988 trata da Ordem Econômica do art. 170 ao 192, dispondo sobre os princípios fundamentais que determinarão a intervenção do Estado na Economia, o papel do Estado no domínio econômico, bem como a disposição da ordem econômica no tempo, ao tratar do “Sistema Financeiro Nacional” e, no espaço, ao tratar da política urbana, agrícola e fundiária além de dispor sobre a reforma agrária. (BERCOVICCI P. 31)

Ademais, o trato estatal sobre a economia é perceptivelmente influenciado pela política com a constatação das inúmeras reformas do texto constitucional a respeito do tema, que ao buscar soluções para o problema econômico segue posicionamento ora mais liberal, ora mais intervencionista. Há a existência de uma Constituição Dirigente, que pretende reformar a realidade tendo em vista a existência das falhas de mercado, há a apresentação de soluções à lógica de mercado e determina a necessidade de encontrar soluções. (BERCOVICCI P.38)

2.2.3.1 Objetivos da Ordem econômica brasileira

O art. 170 da Constituição Federal de 1988, tem o intuito de modificar a realidade, conforme o movimento do “Constitucionalismo Social” do séc. XX. Dessa forma, “positiva as tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir

certos objetivos, [...] quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da autorregulação do mercado.” (BERCOVICCI 2005, p.35)

É notável que a Magna Carta vigente se preocupou com o desenvolvimento social a fim de readequar a realidade brasileira subdesenvolvida e emergente economicamente. Dessa forma, Gilberto Bercovici preceitua:

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado.

As reformas estruturais são o aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento. Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a regida, integrando, social e politicamente, a totalidade da população. (BERCOVICCI, 2005 p. 51/52)

A partir disso, o texto constitucional assim impõe: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170, *caput*, CF/88)

Então, a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano, traduz-se em uma proteção indispensável aos trabalhadores, de modo que é possível compreender que planos em favor do capital e interesses capitalistas deverão ser relegados se desfavorecerem direitos trabalhistas. Dessa maneira, não deve um se sobrepor ao outro, mas haver convergência de interesses. Desse modo o mercado deve se desenvolver garantindo o respeito e valorização do trabalho. (MELLO, 2019, p. 864)

Por conseguinte, a existência digna é se refere a um Direito Fundamental e enunciada como fundamento da República no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988. É um direito individual, estabelecendo o dever fundamental de tratamento igualitário. Eugênio Rosa de Araújo (2007) assim preceitua:

Importante reconhecer, dessa forma, que a atividade econômica, em todas as suas manifestações deverá observar a dignidade da pessoa humana [...], é imprescindível que seja garantido um mínimo existencial para a população como saúde, educação, habitação, empregabilidade e segurança. (ARAUJO, 2007, p. 46)

Inclusive, aliada à necessidade de cumprir com o dever de vida digna, o Estado deve observar a justiça social.

Em um país subdesenvolvido como o Brasil, faz-se necessário uma melhor distribuição de renda, bem como melhor acesso aos serviços públicos diversos. Américo Luís Martins da Silva, citado por Eugênio Rosa de Araújo, defende que a “justiça social tem por finalidade a proteção dos mais pobres, [...] mediante a adoção de critérios que favoreçam uma repartição mais equilibrada das riquezas.” (ARAUJO, 2007, p.47),

Então, por justiça social percebemos os meios com os quais seja possível chamar ao convívio social, aqueles que estão marginalizados, aqueles que não têm assegurado vida digna.

A expressão “justiça social” foi consagrada pelo Papa Pio XI e, André Ramos Tavares, preleciona que o termo justiça social leva a interpretações contraditórias. Dessa forma o termo em questão é uma norma vaga, abstrata, sem grande densidade normativa.

Portanto, segundo o autor, a existência digna tem sua aplicação econômica pelo seu sentido de aplicabilidade no mínimo existencial:

Especificamente no campo econômico, impõe-se, por força da cláusula constitucional da dignidade da pessoa humana, que a todos sejam garantidas condições mínimas de subsistência, tutela a ser prestada diretamente pelo Estado aos hipossuficientes e que dele necessitam ainda que transitoriamente. Não é só. Acrescente-se como conteúdo próprio ou direto da dignidade o direito a um salário-mínimo capaz de atender às necessidades vitais básicas, do trabalhador e de sua família. (TAVARES, 2011, p. 130)

Isso porque, dada a conjuntura capitalista, nem todos conseguem produzir recursos suficientes à própria sobrevivência, assim, o Estado para além de garantir constitucionalmente, precisa concretizar tal mandamento que está relacionado ao seu direito à vida.

Para Celso Antônio Bandeira de Melo (2019) tais princípios constitucionais afastam a ideia de organização econômica com base no neoliberalismo, uma vez que prevê o compromisso do Estado nacional em resguardar direitos sociais e repreender a ideia de uma organização econômica e social baseada em uma eficiência de mercado. (MELLO, 2019, p. 843)

De tal maneira, Eros Roberto Grau (2014) conclui que “o princípio da dignidade da pessoa humana, constitui, ao lado do direito à vida, o núcleo essencial dos Direitos Humanos.” E, acrescenta, que conforme a função social imposta às relações privadas, esse dever não se restringe ao setor público, ambos devem se empenhar para a concretização da dignidade humana. E concluir que o exercício não adequado expressará violação à Constituição. (GRAU, 2014, p. 194).

2.2.3.2 Princípios econômicos do art. 170 CF/88

A ordem econômica da Constituição de 1988 optou pela atividade intervencionista do Estado na economia. Alexandre de Moraes sintetiza o aspecto econômico constitucional da seguinte forma:

O texto constitucional de 1988, portanto, consagrou uma economia descentralizada, de mercado, sujeita a forte atuação do Estado de caráter normativo e regulador, permitindo que o Estado explore diretamente a atividade econômica quando necessário aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. (MORAES 2015, p. 849)

Por isso, a ordem econômica nacional compreende os diplomas jurídicos, que ao disciplinar a economia, também se caracteriza pela marcante atuação estatal, seja direta ou indiretamente.

Diante disso, são enumerados princípios gerais da atividade econômica no art. 170 da Magna Carta Brasileira

Art.170.A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I- soberania nacional;
- II- propriedade privada;
- III- função social da propriedade;
- IV- livre concorrência;
- V- defesa do consumidor;
- VI- defesa do meio ambiente;
- VII- redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII- busca do pleno emprego;
- IX- tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88)

O princípio da soberania nacional determina a capacidade de um Estado decidir suas questões sem a interferência de outro Estado. É o exercício do poder máximo interno. (NETO, 2013, p. 308).

Sobre esse princípio André Ramos Tavares (2011), prenuncia que não se trata de soberania absoluta, tendo em vista a globalização vigente, mas sim uma soberania que tem a preferência pelo desenvolvimento econômico. (TAVARES, 2011, p. 139)

Inclusive, em decorrência da globalização e inexistência de fronteiras ao estabelecimento de relações jurídicas mercantis, os contratos celebrados internacionalmente, de modo geral, devem pautar-se na observância das normas de ordem pública e aquelas inerentes à economia (ARAUJO; NUNES JR. 2015, p. 564)

O princípio da busca do pleno emprego, por sua vez, não indica a total empregabilidade da população, mas a utilização dos fatores produtivos (capital e trabalho) em nível máximo. Assim, a norma busca impedir a edição de normas que tendam para políticas econômicas recessivas. (NETO, 2013, p. 887)

O princípio da defesa do consumidor busca, em linhas gerais, que os agentes econômicos se esforcem para melhoria da qualidade dos produtos e serviços disponibilizados, em um custo acessível, segundo viabilidade. (NETO, 2013, p. 886) Ainda, há no princípio de defesa do consumidor a proposição de uma meta só alcançável com instituições de amparo ao consumidor que efetive as normas consumeristas, como o PROCON, por exemplo. (TAVARES, 2013, p. 176)

O princípio da defesa do meio ambiente se efetiva mediante o tratamento diferenciado aos agentes de mercado segundo a ideia de *sanção premial*. Essa é uma forma de incentivo fiscal ou creditício que incentiva a preservação ambiental. Nestes termos, o agente econômico que cuida do meio ambiente tem menores ônus tributários. (NETO, 2013, p. 886). É preciso, pois, conciliar o desenvolvimento econômico com a defesa do meio ambiente, efetivar, dessa forma, o desenvolvimento sustentável, que não impede o desenvolvimento econômico, mas impede que esse leve à devastação ambiental inconsequente e desmedida. (TAVARES, 2013, p. 186).

Quando se trata do princípio da função social da propriedade há a implementação de uma noção a satisfação do interesse público no uso da propriedade privada, ao mesmo tempo que garante o domínio individual. As funções sócias se diferenciam segundo o meio urbano e o meio rural. Alcança a função social da propriedade urbana, quando há obediência as exigências legais de ocupação do solo urbano. Enquanto a função da propriedade rural se efetiva quando há utilização adequada dos recursos naturais,

preservando o meio ambiente e, sua exploração favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores. (TAVARES, 2011, p. 156).

Já o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais é dirigido para promoção de políticas públicas, seja por meio de incentivos para a atividade econômica em determinado Estado ou incentivos fiscais em algumas regiões. (TAVARES, 2011, p. 202).

De igual modo, é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a função social da propriedade segundo o art. 3º, III, da Constituição Federal vigente. Por isso, é possível extrair o entendimento que o poder constituinte originário prevê um modelo econômico, dirigente da realidade brasileira em busca da efetivação do bem-estar social. (ARAUJO; NUNES JR. 2015, p.568)

Por princípio da livre concorrência, André Ramos Tavares faz a definição de uma abertura jurídica para a competição com a concomitância de diversas empresas em funcionamento em determinado seguimento comercial, e que se relaciona intimamente com o desenvolvimento nacional e promoção da justiça social. (TAVARES, 2011, p. 256),

A liberdade de concorrência, conseqüentemente está atrelada, à proibição concorrência desleal, ao proibir praticas mercantis que sufoque a concorrência, bem como numa neutralidade do Estado, ao garantir a igualdade de condições para os concorrentes (ARAUJO; NUNESS JR. 2015, p.567)

Cumpre salientar, que o tratamento diferenciado para empresas de pequeno porte sediadas no Brasil, não conclui numa ruptura do princípio da livre concorrência. Mas sim um mecanismo que efetiva a livre concorrência, uma vez que empresas de pequeno porte possuem menores condições de competitividade em relação aos grandes blocos multinacionais. Por isso, ao viabilizar a existência e desenvolvimento de empresas de pequeno porte é uma forma de fortalecer a economia de mercado. (TAVARES, 2011, p. 212).

Sobre a livre-iniciativa no direito constitucional brasileiro, é necessária a ampliação hermenêutica do referido artigo, que além de referir-se à liberdade econômica, garante a liberdade de organização cooperativa no mercado, bem como a própria liberdade contratual e comercial asseguradas juridicamente. (TAVARES, 2011, p. 235).

Portanto, não há um direito absoluto, a livre iniciativa, assim como todos os princípios econômicos devem buscar a dignidade humana segundo os ditames da justiça social. Destarte, são extraídos dois enunciados principais: a liberdade de iniciativa é a faculdade

de criar e explorar uma atividade econômica além, de limitar o poder de restrições estatais somente em hipótese prevista em lei (ARAÚJO; NUNES JR. 2015, p. 563)

A partir de tantos princípios programáticos para a economia, Oscar Vilhena Vieira e Dimitri Dimoulis (2002) indagam sobre as várias disposições constitucionais sobre desenvolvimento econômico e se essas possuem de fato relevância normativa ou seriam meras enunciações não-vinculantes, já que não preveem sanções pelo descumprimento.

Elucidando a questão, os autores chegam a três conclusões principais: a. A Constituição faz um projeto de desenvolvimento social; b. A Constituição se esforça por conciliar liberalismo econômico com Estado Liberal; e c. as disposições constitucionais possuem supremacia, são vinculantes e com aplicabilidade imediata enquanto mandamento endereçado aos legisladores. (VIEIRA; DIMOULIS, 2012, p. 395)

Então, embora os princípios não tenham a força vinculante das regras, norteiam o desenvolvimento da norma, ao passo que o ordenamento jurídico exige sua conformidade segundo os preceitos constitucionais.

Em que se pesa à expressa previsão de tais princípios, Leonardo Vizeu Figueiredo (2019) preceitua que a exegese teleológica adiciona princípios implícitos que devem reger a ordem econômica constitucional. A saber, Princípio da Subsidiariedade, Princípio da liberdade econômica, Princípio da igualdade econômica, Princípio do desenvolvimento econômico, Princípio da democracia econômica e Princípio da boa-fé econômica.

O princípio da subsidiariedade preceitua, a partir do art. 173, *caput* e art. 174 da CF/88, que o principal papel do Estado na ordem econômica é de regulador, e que a sua exploração de qualquer atividade econômica será subsidiária à iniciativa privada. (FIGUEIREDO, 2019, p. 56)

O princípio da liberdade econômica informa que é dever do Estado garantir a liberdade de empresa e a liberdade de livre concorrência, a fim de suprimir qualquer tentativa de exclusão de qualquer interessado em desenvolver a atividade econômica. O que por conseguinte deriva no princípio da igualdade econômica, que leva à proteção daqueles menos imponentes no mercado a fim de permitir a livre-iniciativa das micro, pequenas, médias empresas, seja por meio de benefícios fiscais ou incentivos creditícios. (FIGUEIREDO, 2019, p. 57)

O princípio do desenvolvimento econômico tende a orientar as políticas afirmativas com objetivo de reduzir as desigualdades sociais e as desigualdades regionais, seguindo o “trinômio: adequação, necessidade e proporcionalidade.” (FIGUEIREDO, 2019, p. 58)

O princípio da boa-fé econômica, por fim, é cumprido com a transparência e publicidade nas relações de trocas comerciais no mercado, princípio este, que deve ser corolário em todas as etapas da circulação de riquezas. Assim, a boa-fé se impõe tanto nas relações empresariais quanto nas relações entre produtores e consumidores, é portanto, um instrumento jurídico de simetria informativa. (FIGUEIREDO, 2019, p. 59)

2.3 ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO NA ECONOMIA

As atividades administrativas, podem ser prestadas pelo próprio Estado, de forma direta, ou por meio de sujeitos diversos, hipóteses de exercício indireto, em decorrência da descentralização. Dessa forma, “o Estado transfere o exercício de atividades que lhe são pertinentes para particulares, ora cria pessoas auxiliares às suas.” (MELLO, 2017, p. 157)

É importante ressaltar a diferença entre descentralização e desconcentração. Na descentralização existem pessoas jurídicas diversas, uma instituição se desmembra em outras distintas, havendo o controle sobre estas apenas em especificações legais. Já na desconcentração apenas há referência a uma pessoa, com distribuições de competências, mantendo-se unidas em razão de hierarquia e subordinação. (MELLO, 2015, p. 159)

No Decreto-Lei nº 200/67, que dispõe sobre a estrutura administrativa da organização federal, há a disposição sobre a administração direta e indireta. Basicamente, a administração pública direta é composta pela Presidência da República e seus Ministérios, enquanto a administração indireta, composta por entidades com personalidade jurídica própria, compreende as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas.

2.3.1 Administração Direta: Ministério da Economia

A administração pública direta no setor econômico é exercida pelo Ministério da Economia que estruturalmente é composta pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e mais sete secretarias que se dividem em subsecretarias. São as Secretarias: Especial da Fazenda; Especial da Receita Federal; Especial de Previdência e Trabalho; Especial de Comércio Exterior e Assuntos internacionais; Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercados; Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade e Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

A disposição da administração pública direta foi alterada pela lei 13. 844/19 e no art. 31 e incisos seguintes é possível depreender quais são as competências do Ministério da Economia. Dentre tantas outras dispostas no diploma legal, são relevantes a competência para a formulação de planejamento estratégico nacional, bem como as políticas públicas de longo prazo, destinadas ao desenvolvimento nacional, a avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do governo federal, além da posterior elaboração de estudos especiais para reformulação de políticas públicas. Como também, a elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e orçamentos anuais, realização de pesquisas da conjuntura econômica. Não apenas, faz a administração financeira das contas públicas e da administração das dívidas públicas, seja interna ou externa.

2.3.2 Administração Indireta: Empresas Estatais

Decorrente da autorização constitucional e, constante com as limitações do art. 173 da CF/88, é possível a exploração direta da atividade econômica pelo Estado. Em função disso, há a possibilidade do Estado criar empresas estatais que poderão ser na modalidade de empresa pública ou sociedade de economia mista. Registre-se que as limitações do referido artigo trata-se de permissão excepcional aos casos em que há relevante interesse coletivo e forem imperativos para a manutenção da segurança nacional.

Dessa forma, é possível entender que a atividade econômica do estado visa a garantia das necessidades públicas e há, inclusive, debates polêmicos acerca da possibilidade de um estatal visar o lucro ou não. De certa maneira, existe um entendimento dominante

que, ainda que não gere lucros, a empresa estatal deveria manter-se em atuação no mercado pois, seu objetivo é de atendimento ao interesse público.

Então é possível inferir que é permitido a uma empresa estatal ter mais despesa do que receitas, afinal está em cumprimento com objetivos mais nobre que o lucro que são as necessidades sociais.

As empresas estatais modernas, contextualizadas em um Estado de promoção de serviços públicos, tendo em vista o alcance do bem-estar social, constituem mais despesas do que receitas ao ente público, pois a sua finalidade principal é o atendimento às necessidades públicas que, somente via intervenção estatal podem ser satisfeitas de forma segura, adequada e oferecidas integralmente, há o predomínio do interesse público sobre o interesse fiscal arrecadatório. (BALEEIRO, 2012, p. 179)

As empresas estatais podem ser uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista. De modo que o aprofundamento das regras que regulamentam a sua atuação econômica será no âmbito federal.

É interessante ressaltar que as empresas estatais se submetem ao regramento geral das empresas privadas conforme disposição do art. 173 CF/88, §§ 1º e 2º e não podem ter privilégios fiscais:

Art. 173, §1º, II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

Em função da imposição constitucional, é a lei 13.303/16, considerada o estatuto das empresas estatais, que disciplina as empresas públicas e as sociedades de economia mista com a conceituação destas no art. 3º e 4º.

Dessa maneira, entende-se que a empresa pública é aquela cujo capital social somente pode ser proveniente de recursos de um ente da federação ou em sociedade com entidades da administração indireta com poder majoritário do ente estatal.

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por sua vez, as sociedades de Economia mista possuem em seu capital social recursos públicos e privados seja com ações disponíveis no mercado de ações ou não, ou seja, podem ser de capital aberto ou fechado.

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito

privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

§ 1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação.

§ 2º Além das normas previstas nesta Lei, a sociedade de economia mista com registro na Comissão de Valores Mobiliários sujeita-se às disposições da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

Segundo Mario Engler Pinto Jr. (2013, p. 206) foi Erimar Carneiro quem melhor definiu o conceito de uma sociedade de economia mista. Então, nos preceitos de tal doutrinador seria a sociedade de economia mista uma forma estatal de participação quer financeira, que administrativa, ou de ambas as formas, de uma sociedade organizada como entidade privada, seja por interesse público ou por imperativos sociais e, embora de origem estatal, também obedecerá as normas das entidades mercantis privadas, mas também obedecendo a lei que a instituiu com preceitos especiais.

Celso Antônio Bandeira de Melo (2019, p. 200; 201) destaca as diferenças entre uma empresa pública e as sociedades de economia mista, a partir dos critérios de composição do capital, forma societária e a justiça competente para julgar processos em que são parte:

Os pontos diferenciais entre elas, que merecem realce, são os seguintes:

a) enquanto o capital de empresas públicas é constituído por recursos integralmente provenientes de pessoas de Direito Público ou de entidades de suas Administrações indiretas, nas sociedades de economia mista há conjugação de recursos particulares com recursos provenientes de pessoas de Direito Público ou de entidades de suas Administrações indiretas, com preferência acionária votante da esfera governamental;

b) empresas públicas podem adotar qualquer forma societária dentre as em Direito admitidas (inclusive a forma societária “unipessoal”), ao passo que as sociedades de economia mista terão obrigatoriamente a forma de sociedade anônima (art. 5º do Decreto-lei 200)

c) os efeitos em que as empresas públicas sejam partes, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (salvo algumas exceções), são processados e julgados perante a Justiça Federal (art. 109, I da CF), enquanto as ações relativas a sociedades de economia mista são apreciáveis pela Justiça Estadual nas mesmas hipóteses em que lhe compete conhecer das lides concernentes a quaisquer outros sujeitos.

Além dessas, é possível a constituição de subsidiárias: pessoas jurídicas de direito privado que estão sob controle de uma estatal. Estas podem ser primárias, controladas

diretamente pelo ente federativo ou, secundárias, com controle indireto de uma empresa pública ou sociedade de economia mista. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 525).

A primeira sociedade de economia mista do Brasil, tipo societário também denominado por companhia, foi o Banco do Brasil em 1808. Mais recentemente, o modelo ressurgiu com a Companhia Siderúrgica Nacional em 1941, Era Vargas, no intuito de desenvolver a indústria desse segmento no Brasil. Inclusive, na criação dessa companhia o objetivo era enaltecer essa estrutura societária tendo em vista a maior agilidade de gestão sem retirar do governo a oportunidade estratégica de orientação do empreendimento. (PINTO JR. 2013, p. 205).

Mario Engler Pinto Jr. (2013) traduz os anseios da criação de uma companhia nesses moldes, pelo antagônico governo de Getúlio Vargas, como uma ideia do Presidente da República em mobilizar o sentimento nacionalista e ainda participar diretamente de um empreendimento sob o manto do interesse público. E ainda, houve a exaltação por parte da doutrina da modalidade empresarial fomentada pelo governo, uma vez que esta viabilizaria “grandes projetos em países onde o mercado de capitais era insuficiente, mostrando-se capaz de atrair investimentos acionários privados em razão da credibilidade do empreendimento público”. (PINTO JR. 2013, p. 206)

2.3.2.1 Empresas Estatais do Sistema Financeiro Nacional

2.3.2.1.1 *Sistema Financeiro Nacional*

O Sistema Financeiro Nacional (SFN), é composto por todas as instituições que realizam a intermediação financeira, ou seja, as entidades responsáveis por promover as relações jurídicas de financiamento entre aqueles que dispõem de capital para emprestar e aqueles que precisam de capital para realizar determinado objetivo.

Portanto, “é por meio do sistema financeiro que as pessoas, as empresas e o governo circulam a maior parte dos seus ativos, pagam suas dívidas e realizam seus investimentos.” (BANCO CENTRAL, 2019).

A CF/88, no art. 192, estabelece que o regramento do SFN é disposto em leis complementares e seu objetivo é o desenvolvimento nacional no atendimento ao interesse público. A esse dispositivo Bercovici atribui ao regramento da ordem econômica no espaço:

A projeção da ordem econômica no tempo está disposta no art. 192, que dispõe sobre o “sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito” e inclusive “sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”. O conflito projeta-se no tempo, diferindo a escassez no tempo, pois se define, pelo crédito, como os recursos serão distribuídos, em suma, quem irá receber recursos no momento presente e quem não irá ou quando outros setores terão (ou não) estes recursos. (BERCOVICCI P. 30; 31)

A estrutura do SFN é composta pelos Agentes normativos, supervisores e operadores. Os órgãos normativos estabelecem as regras gerais do sistema, as entidades supervisoras fiscalizam o cumprimento destas determinações, e os operadores são aqueles que ofertam os serviços financeiros, enquanto intermediários entre os credores e os tomadores, e precisam cumprir as disposições dos órgãos normativos para o funcionamento equilibrado de todo o sistema. (BANCO CENTRAL, 2019)

Há, portanto, uma estruturação disposta em um tripé que garante os objetivos previstos constitucionalmente.

A Banco Central denomina todos os agentes normativos, supervisores e operadores.

Na política macroeconômica, o agente normativo é o Conselho Monetário Nacional (CMN), formulando as diretrizes sobre a moeda e o crédito, cuja entidade supervisora é o Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Imobiliários (CVM).

Cumprir destacar a existência do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), órgão colegiado da última instância administrativa a decidir sobre a aplicabilidade das sanções impostas pelos agentes supervisores do CMN

Ainda existe os agentes normativos sobre os seguros privados e a previdência privada, o Conselho Nacional de Seguros Privados e o Conselho Nacional de Previdência Complementar, respectivamente, cujas entidades supervisoras são denominadas de Superintendências.

2.3.2.1.2 Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional

Muitos países possuem bancos de estados, seja exercendo a atividade de forma direta, ou exerce junto a particulares com associações e participação nos lucros. (BALEEIRO, 2012, p. 183)

Os bancos centrais foram aparecendo de forma gradual, em parte como resposta às necessidades apresentadas pelas instituições financeiras que surgiram na Europa, principalmente a partir do século XVI. Em distintos países europeus, a prática bancária foi concentrando certas funções – fundamentalmente a partir do direito de emissão – em instituições que, de fato, começaram a assumir os contornos de bancos centrais. (BANCO CENTRAL, 2008, P.8)

Em geral, um banco central cumpre algumas funções consideradas clássicas, como o monopólio de emissão da moeda corrente, ser o superintendente do sistema financeiro, executar a política monetária e política cambial, ser o depositário das reservas internacionais do Estado, além de assessor econômico do governo. Essas atividades são caracteristicamente interdependentes, por isso todas são, necessariamente, desempenhadas pelo banco central. (BANCO CENTRAL, 2008, p. 13)

Aliomar Baleeiro reforça todas essas funções do Banco Central.

O sistema bancário de cada nação tem por cúpula o *banco central*, banco para bancos, redescotando os títulos destes; servindo-lhes de prestamista de última instância e custódia de reservas técnicas; cooperando com o Estado, como banqueiro do Tesouro, conselheiro e colaborador do governo no controle do crédito, da moeda, dos bancos; instituto exclusivo ou principal de emissão, estabelecimento de depósito e transferências dos fundos nacionais, etc. o Banco Central é autoridade de crédito e moeda. (BALEEIRO, 2012, p. 183)

No Brasil, temos o Banco Central do Brasil que foi criado pela Lei no 4.595, de 31 de dezembro de 1964, chamada Lei de Reforma Bancária.

Dessa maneira, esta instituição substituiu as entidades que até então eram responsáveis pela ordem bancária, como a Superintendência da Moeda e do Crédito a SUMOC, e o seu Conselho Superior – que foi substituído pelo Conselho Monetário Nacional(CMN)-, o Banco do Brasil, além do Tesouro Nacional. Destaca-se que além funcionarem como agentes supervisores todas essas entidades ainda exerciam outras competências que a lei lhe atribuía. (BANCO CENTRAL, 2008, p. 15)

A partir da normatização da lei 4595/64 cabe ao Banco Central cumprir além do que está disposto na referida lei, as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional (art. 9º).

São de sua competência privativa (art. 10), a emissão de moeda em cédula, exercer o controle sobre todas as formas de crédito oferecidas pelo mercado correspondente, bem como controlar os capitais estrangeiros. Exercer a fiscalização de todas as instituições financeiras em funcionamento no país, bem como aplicar as penalidades em caso de descumprimento de alguma norma. Além disso, é papel do Banco Central a autorização para o funcionamento no país dessas instituições financeiras, bem como autorização para instalação ou transferência de sede ou dependências, até se forem funcionar no exterior, autorização para transformações, fusões ou incorporações, alteração dos estatutos, praticar operações de títulos da dívida pública, seja federal, municipal ou estadual, conceder a prorrogação do prazo para o funcionamento.

De sobremaneira, em relação às atividades da administração indireta (art. 11), o Banco Central tem a competência para realização de todas as operações que necessitem de uma instituição bancária, portanto, efetua a compra e venda de títulos de sociedades de economia mista e empresas públicas estatais. Também age em nome do Governo Brasileiro perante as instituições financeiras estrangeiras.

2.3.2.1.3 Bancos públicos

Uma das formas de atuação indireta da Administração por meio de empresas públicas são os bancos públicos com o intuito de oferecer crédito para o desenvolvimento econômico a custos mais baixos.

É que, a captação de recursos externos por uma empresa, pode se dar por meio do mercado de capitais, ações mobiliárias, ou pelo sistema bancário, que estabelece uma relação entre agente e principal, os tomadores de investimento e os investidores, respectivamente.

Contudo, atrelada a essa lógica, existe a necessidade de segurança da viabilidade econômica no empreendimento que necessita ser financiado. Uma vez que, o valor empreendido precisa voltar e ainda possibilitar o lucro para aqueles que o financiaram.

Então, são os investidores, os chamados “principais” que alocam seus recursos para empreendimentos cuja administração é desempenhada pelos “agentes”. Então, para que o valor aportado tenha retorno lucrativo, é o desempenho do agente, dos gestores das

firmas financiadas, que precisam realizar a administração do negócio de maneira exitosa, sob pena dos principais perderem capital em razão de eventuais comportamentos oportunistas de alguns agentes, dos administradores corporativos. Por isso, tende a haver um “ajuste assimétrico entre investidores e tomadores, o que reclama a estipulação de dispositivos de proteção capazes de mitigar a condição de vulnerabilidade dos principais em relação aos agentes.” (SCHAPIRO, 2010, p. 134)

A partir disso, autores passaram a avaliar a qualidade das regras jurídicas que promovam a segurança dos investidores perante a atuação dos administradores corporativos e dessa maneira, permitam o bom funcionamento do mercado de capitais ou dos bancos, as instituições de intermediação financeira. A essa análise, se convencionou chamar *law and finance*, iniciativas que guiam as reformas institucionais através dos governos nacionais e difundidas pelo Banco Mundial. (SCHAPIRO, 2010, p. 133)

A premissa dos estudos da *law and finance* é a de que os instrumentos regulatórios e os mecanismos de governança, se bem desenhados e efetivos, podem incentivar os administradores (agentes) a perseguir os objetivos de modo compatível com os interesses dos demais investidores, o que afinal, tem como resultado agregado o fortalecimento do sistema financeiro nacional. Shleifer e Vishny (1997) assinalaram, ante a ausência de proteção jurídica, a custo de uma gestão oportunista tende a ser pequeno, o que poderia causar efeitos negativos não só para os agentes particulares, mas também para o conjunto do sistema financeiro. Diante da sensação de vulnerabilidade institucional, os investidores, assumidamente racionais, tenderiam a desempenhar comportamentos de autopreservação, tais como a indisponibilidade em participar das operações financeiras ou a precificação exagerada dos recursos disponibilizados (exigência de dividendos e juros expressivos para compensar o risco financeiro), o que resultaria, enfim, um funcionamento deficiente dos mercados de crédito e capitais. (SCHAPIRO, 2010, p. 135)

Dessa maneira, uma relação jurídica baseada no financiamento é bastante custosa financeiramente tendo em vista os riscos de um fracasso do empreendimento, que nessas circunstâncias apenas toma os capitais e não devolve aos investidores, num prejuízo que nenhum investidor deseja ter.

Por isso, alguns empreendimentos mais complexos, de maior duração, seriam exageradamente caros e por isso inviabilizaria seu desenvolvimento, bem como causaria uma estagnação do crescimento econômico de um país. E nesse contexto estão as obras de infraestrutura, pois tendem a ser de longo prazo, mas que possibilitam o desenvolvimento nacional.

Em razão disso, são as definições de economistas keynesianos para o investimento, que auxiliam a mitigação das incertezas do mercado financeiro. Então, tendo em vista a procura por novos meios de crescimento empresarial, há a dependência de retorno dos

ativos capitais, bem como o seu financiamento. Dessa forma, num sistema de moeda fiduciária, são os bancos que possuem a prerrogativa para criar a moeda escritural, ou seja, são os bancos que possibilitam a mobilização dos recursos iniciais para o empresário que deseja um financiamento para investir. Contudo, a maior parte desses empréstimos do sistema bancário são por meio de fundos rotativos, um passivo de curto prazo, inadequado a projetos de investimento de longo prazo. Assim, tendo em vista a necessidade dos empresários em constituir um passivo a longo prazo, Keynes assinalou como alternativa a criação de um *funding*.

O funding pode ser provido via mercado de capitais ou de crédito. Em economias com mercados de capitais pouco desenvolvidos é comum o uso de instituições financeiras de desenvolvimento, em geral, constituídas sob a forma de bancos públicos, operando com crédito direcionado e taxas de juros inferiores às de mercado, para permitir que os empresários tenham acesso a fontes de recursos (e, portanto, instrumentos financeiros) que possibilitem a constituição de passivos de prazo mais longos, adequados às estruturas de ativos, permitindo, assim, a expansão dos investimentos (ARAUJO; CINTRA, 2011, p. - pg. 12)

Assim, para promoção do desenvolvimento, seriam os bancos públicos a superar as dificuldades de empreendimentos mais arriscados. Ressalta-se, que também a prévia condição do objeto a ser financiado trazer grandes benefícios sociais e atender ao interesse público.

De todo modo, as instruções para um sistema bancário bem estruturado a partir do *law and finance*, assenta-se na difusão do paradigma *rule of law*. Nesse sistema, que remonta seu início aos anos de 1990, o que realmente garante o crescimento e o desenvolvimento da economia de determinado país são as estratégias e recomendações que difundidas pelas agências financeiras internacionais e implementadas por governos locais culminam na reforma dos ambientes jurídicos institucionais, pois são os instrumentos de segurança jurídica que realmente impulsionam o desenvolvimento econômico. (SCHAPIRO, 2010, p. 130)

Há no *rule of law* as nuances das recomendações de um estado baseado em uma economia liberal, pois ao Estado somente é reservado a necessidade de preservar a segurança jurídica que por si só será suficiente para promoção do desenvolvimento de um país por meio de investimentos nos empreendimentos locais.

Tanto que, a partir do paradigma *rule of law* “prevaleceu o entendimento de que a promoção da segurança jurídica, de estímulo ao ambiente privado de negócios e da mitigação das ações interventivas do estado, despertaria, por si só, o desenvolvimento econômico e social” (SCHAPIRO, 2010, p. 130)

Inclusive, esse movimento foi percebido no Brasil, com ações governamentais consideráveis envolvendo a promulgação das Emendas Constitucionais que alterou o papel do Estado na economia, como as EC nº 5, 8, 9, 19, marcos legislativos que abriu espaço para privatizações com a Lei de concessões, Lei das Telecomunicações, Lei do Petróleo, Lei da Energia Elétrica, dentre outras, além do grande processo de desestatizações que alterou o ambiente econômico com a retirada do Estado enquanto agente. (SCHAPIRO, 2010, p. 131)

As relações jurídicas financeiras de acordo com os parâmetros de *rule of law* tenderiam a ter mais sucessos em sistemas jurídicos de *common law*, em contrapartida, os países de *civil law* francesa não ofereceriam a segurança jurídica suficiente a proporcionar o desenvolvimento de sistema bancário privado que tornasse as relações jurídicas entre acionistas e credores mais seguras e por isso, haveria maior presença estatal no segmento.

A partir dos estudos empíricos realizados por La porta, dedicado a comparar a qualidade da proteção jurídica oferecida aos investidores no âmbito dos sistemas financeiros nacionais. A conclusão sugere, que os países de *common law* são titulares de sistemas financeiros mais desenvolvidos, o que seria, enfim, uma função da qualidade das ferramentas jurídicas de proteção a acionistas e credores, [...] ao passo que nos países de *civil law* francesa, a presença direta do governo nesse segmento (no sistema bancário) é mais expressiva. É também nesses países que os bancos de desenvolvimento figuram com mais frequência. (SCHAPIRO, 2010, p. 137)

Por isso, é possível concluir que, diante de países com menores índices de regramento segundo as ideias de *rule of law*, bem como sob o viés do *law and finance*, as economias tenderiam a suportar a presença pública no sistema bancário. E, a partir disso, autores dessa linha de raciocínio, afirma que nesses sistemas haveria a *second best institucional*, uma alternativa estatal diante da sua incapacidade em oferecer um ambiente institucional adequado, afinal, não efetivava a proteção da propriedade privada nem garantiria o cumprimento dos contratos. Por isso, as fragilidades de uma organização jurídica deveria ser compensada pelo Estado, numa tentativa tendentemente insatisfatórias, afinal, em decorrência do pensamento liberal, os bancos públicos seriam quase ineficientes se comparados com os bancos privados, uma vez que as economias que há prevalência do setor público no sistema financeiro apresentariam as menores taxas de crescimento. (SCHAPIRO, 2010, p. 138)

Todavia, Mario Gomes Schapiro (2010 p. 140), critica essa concepção negativa sobre a presença de bancos públicos na economia, pois ela não reconhece que a presença de bancos públicos em economias subdesenvolvidas fomenta o desenvolvimento social e

econômico. Para o autor “se é verdade que o ambiente jurídico-institucional importa para o desenvolvimento econômico e para as atividades financeiras, é igualmente verdadeiro que existem diferentes modelos de organização das relações econômicas. Uma delas é a propriedade estatal no segmento bancário.”

Ou seja, da premissa que existem modelos jurídico-institucionais para as relações econômicas direcionadas ao desenvolvimento, há de se convencionar que a presença do Estado no segmento bancário é um modelo a ser considerado. Não há apenas como correta a atuação estatal a partir da normatização jurídica, há também a possibilidade de atuação financeira. Aponta o autor que:

A trajetória brasileira de financiamento corporativo destoa das análises e recomendações de política afinadas com as estratégias de promoção do rule of law: a presença do Estado como agente financeiro tem sido uma característica bastante presente na organização econômica do país. Em função das falhas apresentadas pelos mercados financeiros nacionais, tanto de capitais como de crédito, seja na captação de recurso, seja na sua alocação para empreendimentos portadores de externalidades positivas para o desenvolvimento, ao agentes públicos tem se responsabilizado pelo estabelecimento de mecanismos compulsórios de poupanças e pelo direcionamento do crédito para projetos corporativos identificados como estratégicos. O desempenho de atores como o Banco do Brasil, a Caixa Economia, o BNH e, notadamente o BNDES, ao longo das últimas décadas, são exemplos desse modo de organização institucional, no qual o Estado exerce um papel proeminente na mediação das relações financeiras. (SCHAPIRO, 2010, p. 140)

Tato é que em países em desenvolvimento como a Coreia do Sul, Taiwan e México, os agentes estatais suprimiram as ausências do mercado de capitais e do segmento bancário, assim como é no Brasil. E, são essas instituições que disponibilizam os recursos necessários aos investimentos de maior risco e de longo prazo. Dessa maneira, o sistema bancário público supre a carência de instituições privadas e nacionalmente o modelo de financiamento, em regime de propriedade estatal, se apresenta no segmento de poupança compulsória a partir da arrecadação tributária e do posterior direcionamento destes recursos por meio dos bancos estatais. (SCHAPIRO, 2010, p. 141)

Por isso, no Brasil, os bancos públicos têm atuado no mercado financeiro com quatro objetivos principais, com a finalidade geral de promoção do desenvolvimento econômico do país:

i) fomento ao desenvolvimento econômico, ofertando créditos para setores e modalidades em que os bancos privados não têm interesses, dados os maiores riscos e as menores rentabilidades – habitação popular, rural, infraestrutura urbana, exportações etc. – e/ou maiores prazos de maturação e maiores volumes – inovação tecnológica, matriz energética, de transporte e de telecomunicações etc.; ii) estímulo ao desenvolvimento regional, por razões semelhantes; iii) expansão da liquidez em momento de reversão do estado de confiança,

caracterizando ação anticíclica; iv) promoção da inclusão bancária. (ARAUJO; CINTRA, 2011, p. 13)

Portanto, os bancos públicos nacionais atuam para oferecer crédito aos segmentos de interesse nacional, mas desinteresse de financiamento privado em função dos riscos de sua implementação e baixa rentabilidade. Assim, são setores de infraestrutura que mais se utilizam desses recursos, ao passo que promovem o desenvolvimento nacional com a implantação de programas para habitação, mobilidade urbana, matriz energética e saneamento básico, reverte o estado de desconfiança e promove, dessa maneira a inclusão bancária desses setores.

3 INFRAESTRUTURA

3.1 Conceito

O conceito de infraestrutura vem se moldando ao longo dos anos. Inicialmente, por volta do séc. XX, o termo se referia às instalações de ferrovias francesas, e não incluindo trens especificamente. Posteriormente, na década de 1960, a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) utilizou-se do termo para se referir às instalações militares de caráter permanente. Por isso, que o início do uso do termo “infraestrutura” como é concebido hodiernamente, se refere ao período da Segunda Guerra Mundial, ao se remeter à logística militar utilizada naquele momento.” (CARVALHO, 2013, p. 75)

Não havia como desencadear operações militares sem o apoio de uma infraestrutura de base. Os veículos terrestres e as tropas do exército precisavam de rodovias para poder avançar; os navios de guerra da marinha necessitavam de estaleiros e portos para suas operações; os aviões de guerra, igualmente, tinham como imprescindível a existência de aeroportos militares. Essa relação da infraestrutura com as operações militares munidas de armas específicas e tropas passou a ser fundamental para o sucesso nas guerras. (CARVALHO, 2013, p. 75)

Foi nesse mesmo período que o termo, para fins acadêmicos, passou a ser delimitado, a partir das pesquisas de economistas que pretendiam “dar uma definição precisa e investigar sua racionalidade, no tocante à sua função, planejamento, financiamento, preço, risco, organização e desenvolvimento.” (BERCOVICI, 2015, p. 17).

Por isso, que nos dicionários mais antigos a infraestrutura era conceituada como “sistemas de comunicação e serviços para operações militares” e após a década de

1960, quando a comunidade acadêmica passou a delimitar a utilização do termo, principalmente, na área da engenharia, economia e planejamento governamental, a referência militar foi destituída e o termo passou a ser relacionado com obras públicas de desenvolvimento econômico. (CARVALHO, 2013, p. 75)

Foram os economistas políticos que se debruçaram sobre a infraestrutura e suas conceituações acentuaram que ela estava relacionada ao desenvolvimento e planejamento econômico. Segundo Gilberto Bercovici, a primeira conceituação proposta no meio acadêmico que recebeu relevância foi a do economista alemão Reimut Jochimsen em 1966, para ele:

Infraestrutura consiste no conjunto de instalações e condições de natureza material, institucional e pessoal, disponibilizado a unidades econômicas no âmbito de uma economia baseada na divisão do trabalho, e que auxiliam, de um lado, a reduzir as diferenças na remuneração de fatores de produção, regional e setorialmente, e de outro, a promover o crescimento da economia. (BERCOVICI, 2015, p. 18)

Dessa maneira, percebemos que o economista alemão compreende a infraestrutura não somente como construções físicas, mas também compreende o sentido de instituição e pessoas que estão dispostas numa divisão de trabalho, que objetivam a redução de remuneração dos fatores de produção, ao passo que também incentiva o crescimento da economia.

A partir dessa relação com os meios de produção de bens e serviços, que alguns economistas estabeleceram a necessidade de investimentos privados, assim seria o mercado alimentando o seu desenvolvimento.

A infraestrutura passou a ser considerada como sinônimo de social *over head capital*, na esteira do conceito de Rosenstein-Rodan de sustentáculo às atividades do setor primário, secundário e terciário, devendo ser precedidos de investimento privado, com longos períodos de maturação e vida útil, com uma característica de indivisibilidade nos projetos. (CARVALHO, 2013, p. 80)

Contudo, a partir da conceituação de outros economistas alemães, há a identificação com a necessidade de participação do Estado para a implementação da infraestrutura.

Jaques Stholer, em 1965 afirmou que “as tarefas de infraestrutura são aquelas que, embora sejam efetuadas em benefícios de bens públicos, só são considerados investimentos na medida em que as despesas presentes revertem em benefícios futuros,” ao considerar o orçamento público prevê a despesa com bens públicos como uma forma de investimento em infraestrutura. Nesse sentido, Egon Tuchtfeldt ressaltou, em 1970 que “os investimentos públicos são considerados o conjunto de investimentos efetuados,

em sua maior parte, pelo poder público, e que são pré-requisito para viabilizar a integração e o desenvolvimento de uma economia.” (BERCOVICI, 2015, p. 19)

Por isso, as obras de infraestrutura, por se relacionarem com planejamento e desenvolvimento econômico, são desembolsadas pelo Estado por meio de investimentos públicos, com retornos benéficos futuros e constituem o aparato primordial para o desenvolvimento econômico.

Mas, não necessariamente essa tendência estatal ficaria permanente. Apesar da tendência de fortalecimento das ideias liberais e o fortalecimento do mercado, paulatinamente a participação do Estado na promoção de infraestrutura, seria substituída pelo aporte de capital proveniente do setor privado.

O desenvolvimento econômico com respeito às infraestruturas era subdividido em uma análise trifásica: *pré-industrial*, com protagonismo do Estado; *desenvolvimento industrial*, com o setor privado elevando o volume de investimentos; e *pós-industrial*, no qual um período de maturação acelerava o processo de depreciação e desatualização dos equipamentos de infraestrutura. (CARVALHO, 2013, p. 80. grifos do autor)

Dessa forma, a infraestrutura é compreendida tanto no aspecto material, institucional e pessoal de meios de produção, é objeto de investimento pelo Estado a fim de promover o desenvolvimento econômico que, posteriormente, deverá ser substituído pelo aporte de capital privado.

Gilberto Bercovicci, compreende seis elementos estruturantes que caracterizam o objeto da infraestrutura e sintetiza da seguinte forma:

As definições que giram em torno da função dos objetos de infraestrutura conduzem à identificação de elementos caracterizadores que também são comuns à maioria dos economistas, tais como:” i) concessão/ pagamento/ custeio prévio universal; ii) uso vinculado ao local; iii) indivisibilidade técnica; iv) ausência de exclusividade de uso; v) uso altamente intensivo de capital em contraposição à mais moderada produtividade de capital; vi) financiamento e controle pelo poder público. (BERCOVICI, 2015, p. 19)

Assim, o objeto da infraestrutura compreende todo o aparato da atividade econômica que é viabilizado e financiado pelo poder público com vistas a promoção de desenvolvimento econômico setorial e regional.

Em outras palavras “infraestrutura é sempre um bem público, resultante de investimentos públicos, que deve fornecer para todos os cidadãos, um meio coletivo de subsistência. (BERCOVICI, 2015, p. 20).

Por isso, “o conceito de infraestrutura relacionado com o crescimento, integração e suprimento para o desenvolvimento acabou prevalecendo na literatura” seu entendimento

perpassa como aquilo que é “levado a cabo nos investimentos pelo setor público e o requisito para integração e capacidade de desenvolvimento da economia” (CARVALHO, 2013, p. 81)

Sinteticamente, a partir de uma análise taxônomica, a despeito de conceituações gerais e mais abstratas, a infraestrutura se refere a quatro categorias: saneamento básico (serviço público de fornecimento de água tratada e esgoto), telecomunicações, energias e transportes. Refere-se, portanto a toda a base para o desenvolvimento da subsistência humana.

As infraestruturas materiais (econômicas) podem ser locais, regionais, nacionais ou transacionais. Taxonomicamente, a infraestrutura é um gênero, subdividindo-se em setores operados por indústrias em espécies (subsistemas físicos) determinadas. Tais setores, atualmente, são representados por quatro categorias: saneamento básico, telecomunicações, energia e transportes. Como indústrias, consideram-se aquelas que exploram a própria infraestrutura e os serviços públicos correlatos (como transporte público, distribuição de gás, energia, água e esgoto e serviços de telecomunicações) nos subsistemas físicos (rodovias, ferrovias, dutovias, portos, aeroportos, hidrovias, antenas de telecomunicações, torres de transmissão e postes de energia).(CARVALHO, 2013, p. 153)

Assim, a operacionalização da infraestrutura ocorre quando determinado setor de exploração da indústria ou do serviço público se utiliza dos subsistemas físicos, um opera sobre o outro, como por exemplo, o serviço público de telecomunicações utiliza do subsistema físico das antenas de telecomunicações para prestação do serviço.

3.2 Características

Citando o espanhol José Luis Villar Ezcurra, André CARVALHO, 2013 sintetiza as três principais características da infraestrutura: a) são uma obra ou instalação artificial, b) está relacionada à exploração de um serviço público ou destinada a um uso geral, não necessariamente remunerado, c) a titularidade da infraestrutura é da Administração Pública. (CARVALHO, 2013, p. 111)

Fernando Froés, ainda delinea como característica básica da infraestrutura a formação de um “conjunto de equipamentos e serviços necessários para a criação e funcionamento de uma organização qualquer ou para viabilizar uma atividade econômica.” (FROÉS, 2011, p. 259)

A respeito da artificialidade da infraestrutura, está a relação com a contribuição do engenho humano para a construção dos recursos, diferencia-se pois de bens ou recursos

naturais. E, ainda que venha a ser desenvolvida sobre um recurso natural, ainda há que se falar na artificialidade, pois o uso do bem natural sofreu interferência humana em função de um determinado fim.

Indicador Não se exige, dessa forma, que a infraestrutura seja integralmente artificial: uma hidrovía, por exemplo, pode ser considerada uma infraestrutura, ainda que se valha, substancialmente, de um bem público natural – a água. Há, nesse caso, o componente de incremento, de engenhosidade humana, em utilizá-la de forma a promover o transporte e, assim, o desenvolvimento. (CARVALHO, 2013, p. 111)

Inclusive, a artificialidade das infraestruturas, permite a operacionalização das “redes de infraestrutura”. Esta, deverá ser considerada como uma característica, relacionada à operacionalidade da infraestrutura e trata-se da indivisibilidade de uso, não se refere, portanto, às obras públicas pontuais, como hospitais e escolas, o “efeito rede” surge quando a utilidade de um serviço aumenta com o número de pessoas que os utilizam. Tais redes são mais comuns em serviços de telecomunicações e tecnologias. (CARVALHO, 2013, p. 119)

Em razão disso, Fernando Froés ressalta que o conceito de uma simples obra pública não deve ser confundido com o conceito de infraestrutura pública, pois esta apresenta como elemento o conceito de rede, seja em sua forma contínua (ferrovias e rodovias) descontínua (portos e aeroportos) ou únicas (sistema de abastecimento de água e energia elétrica). “A infraestrutura permite alcançar os distintos pontos de uma rede para uma finalidade concreta, as obras públicas, ao contrário, são pontuais [...] não estão conectadas a outros equipamentos” (FROÉS, 2011, P. 259)

Ao passo que, caracteriza-se pela interferência humana, esta é em decorrência da exploração de um serviço público, que embora possa ser objeto de concessão da exploração da atividade ao mercado privado, ainda é de titularidade da administração pública.

Sob a perspectiva de custo de capital para implementação de um projeto de infraestrutura, há a característica marcante se ser um empreendimento que necessita de capital intensivo, o investimento é maior que o valor da renda agregado por eles, o retorno desses investimentos é, por isso, de longo prazo. Daí, por que, é característico o controle pela autoridade política em todos os países do mundo. (FROÉS, 2011, p. 266)

Desse modo, é possível enfatizar que quando trata-se de infraestrutura, há um “monopólio natural controlado pelo Estado”, tendo em vista o fornecimento de produtos ou serviços, que somente produz retornos a longo prazo, a fim de promover o bem-estar

dos cidadãos e o desempenho das empresas, afim de surtir efeitos diretos e indiretos para toda a economia.(BERCOVICI, 2015, p. 22)

Essa característica essencialmente relacionada ao papel do Estado é constitucionalmente prevista. A magna Carta ao determinar o dever do estado em ser provedor de serviços públicos e promover o desenvolvimento econômico e social, enfatiza a característica de desempenho estatal na projeção da infraestrutura.

A infraestrutura exerce uma função de integração que é essencial para o Estado. A atribuição da responsabilidade pela infraestrutura ao Estado é dada pela Constituição, ao prever um Estado intervencionista, prestador de serviços públicos e que deve promover o desenvolvimento. Desse modo a Constituição, detemrina por meio de seus dispositivos ser um dever do Estado ter uma política ativa de desenvolvimento da infraestrutura.” (BERCOVICI, 2015, p. 24)

Portanto, a infraestrutura se caracteriza pela concatenação entre uma obra artificial desenvolvida pelo Estado a partir de sua atribuição constitucional em ser o provedor dos serviços, considerados públicos, e seu papel desenvolvimentista.

3.3 Importância Social e Econômica

A infraestrutura pode ser considerada como um dos fundamentos para implementação da atividade econômica é, por isso mesmo, um instrumento de desenvolvimento de uma nação, está relacionada como uma atividade acessória, não tem fim em si mesma, é um meio para o alcance do objetivo estatal, o “gasto em infraestrutura importa em sua tradução em melhorias (crescimento e bem-estar)” (CARVALHO, 2013, p. 156)

Para que o país consiga crescer, ele necessita de infraestrutura adequada, com estradas, para o escoamento da produção, as redes de energia elétrica, para a produção de bens, os sistemas de telecomunicações, para a troca de informações e negociações, afinal, para a economia produzir os bens e serviços são necessários os equipamentos e capitais que formam a infraestrutura pública, bem como os serviços de utilidade relacionados a ela, os serviços públicos. (FROÉS, 2011, p. 258)

Ao ser relacionada ao desenvolvimento econômico, a infraestrutura pode ser considerada como um meio de alcance para os princípios constitucionais de ordem econômica, ou ainda a direitos fundamentais, quando relacionamos saneamento básico, energia, telecomunicações e transporte ao necessário para a subsistência humana.

A infraestrutura assemelha-se, em muito, a um instrumento a serviço do Estado, além de sua função de insumo na atividade produtiva. Destarte, não seria nem princípio nem direito inscrito constitucionalmente, mas sim um instrumento para a consecução do fim maior que é o desenvolvimento. Nesse sentido, o investimento em infraestrutura deve vir sempre coligado com a ideia de instrumento para o desenvolvimento, esse sim um direito de toda a humanidade, conforme destacado acima. A infraestrutura é um instrumento diretor da política governamental. Ela pode, por exemplo, modificar o desenvolvimento regional, daí porque a sua importância no processo de planejamento e tomada de decisões. (CARVALHO, 2013, p. 111)

Dessa forma, a infraestrutura tem grande importância para a economia, enquanto provedora de unidades produtivas para a atividade econômica, e para a sociedade, ao promover o desenvolvimento social a partir da instituição de políticas públicas voltadas ao bem-estar.

Isso, pois para o setor produtivo, os serviços públicos de infraestrutura quando fornecidos com qualidade, permitem o aumento da produtividade, reduz o tempo e esforço na produção e circulação de bens e serviços, daí, conseqüentemente, a sociedade se beneficia, duplamente, da infraestrutura pública de qualidade, pois pode consumir produtos mais baratos e usar diretamente dos serviços, como, por exemplo, receber água tratada ou usufruir da energia elétrica. Por isso mesmo, que a precariedade desses serviços impedem o desenvolvimento dos fatores de produção e implicam em baixa qualidade de vida da população. (FROÉS, 2011, p. 261)

Contudo, é importante ressaltar que a existência de infraestrutura pública adequada não é suficiente por si só para garantir o desenvolvimento econômico, existem outros requisitos fundamentais. Por isso, para o alcance desse objetivo há uma certa dependência entre o “momento que os investimentos são realizados, da sua localização e do resultado obtido em termos de correção de gargalos e desequilíbrios entre demanda e oferta de serviços” (FROÉS, 2011, p. 264)

Nesse sentido, as tentativas nos anos 1930 de Hitler ,na Alemanha e Roosevelt, nos Estados Unidos da América, exemplificam que apesar dos grandes investimentos estatais em infraestrutura não houve o desenvolvimento esperado, é que no contexto da “política de infraestrutura, mesmo quando alcança dimensão gigantesca, não produz o desenvolvimento por si só. No máximo, eleva o emprego e cria condições para uma estratégia de desenvolvimento. (UNGER, 2017 p.2)

Daí, portanto, a relação existente ente a implementação de infraestrutura e um prévio processo de planejamento e tomada de decisões políticas numa dada conjuntura

governamental. Não basta investir, é preciso ter pensamento estratégico para esse investimento.

Inclusive, essa característica desenvolvimentista, ressalta a sua importância para promoção de recursos bases que repercutem na existência de um cenário favorável para as atividades privadas. Como bem preceitua Alicia Haydock Munnell, citada por André de Carvalho, a existência de uma boa base de estoque de infraestrutura em uma determinada região influencia da tomada de decisão de investimentos privados, o que traz novos negócios e novos empregos, é mola propulsora na geração de renda. (CARVALHO, 2013, p. 160)

Por isso, dada a grande importância e um ser meio chave para o desenvolvimento nacional, as ações estratégicas do Estado para a infraestrutura não podem ser percebidas como um “gasto público mezinha, sem importância, mas sim como um importante fator de dinamização econômica, territorial e social.” (CARVALHO, 2013, p. 162)

3.4 Investimento Público em infraestrutura no Brasil

3.4.1 Histórico

A partir das considerações de Pedro Henrique Pedreira Campos, Bercovici sistematiza a existência de três fases na história da infraestrutura brasileira.

Na primeira fase, entre a metade do séc. XIX e 1930, houve o predomínio das empresas estrangeiras, responsáveis pela construção de ferrovias, portos, serviços urbanos (iluminação, transporte, saneamento) e pequenas usinas hidrelétricas. Essas empresas estrangeiras eram contratadas por outras firmas estrangeiras que atuavam na infraestrutura, geralmente como concessionárias. Na segunda fase, entre 1930 e 1955, o Estado se destaca como o grande realizador de obras públicas, construindo infraestrutura energética e de transportes do país, ampliando os serviços urbanos. Neste período, houve a estatização da contratação de obras de construção pesada. Finalmente, na terceira fase, iniciada em 1955, delinea-se uma divisão mais clara de tarefas entre a contratação por parte do Estado (a atividade estatal-contratante) e a realização das obras de infraestrutura por parte de empresas privadas, (a atividade privada-contratada), em sua maioria, de capital nacional. (BERCOVICI, 2015, p.25)

Nesta primeira fase, que remonta à época colonial até o final do Império, a economia brasileira era pautada na exportação de produtor primários, por isso, houve a implantação de infraestrutura portuária e eixos rodoviários para a escoação da produção de madeira,

ouro, diamante e, principalmente, açúcar. E, nos anos 1930, a crescente exportação de borracha e café, atraíram investimentos ingleses para implantação de ferrovias e revitalização dos portos. (FROÉS, 2011, p. 274)

A segunda e terceira fase são a mudança de paradigma, pois há início do ciclo de industrialização brasileira. Inicialmente, o financiamento era oriundo da atividade cafeeira e alavancado por investimentos internacionais, pois a implementação da indústria demandava o desenvolvimento de setores de energia elétrica, comunicação e, principalmente, a formação de uma malha rodoviária. Mas esse investimento era insuficiente, havia a demanda por implementação da infraestrutura pública, e coube ao Governo atuar diretamente nos diversos segmentos da infraestrutura pública, a fim de atrair mais capital externo para as atividades industriais. Em 1952 foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico iniciando o primeiro planejamento para infraestrutura pública brasileira. (FROÉS, 2011, p. 274)

Nos anos 1970, as companhias estatais brasileira que atuavam na infraestrutura captaram grandes empréstimos internacionais a fim de investir no desenvolvimento nacional. Nas décadas seguintes, 1980 e 1990, o movimento foi contrário, os investidores internacionais tentavam investir em setores estratégicos, como minérios fontes energéticas e infraestrutura públicas, por isso iniciaram-se no território nacional, principalmente por pressões externas e internas, os programas de privatização. (FROÉS, 2011, p. 275)

Contudo, apesar da privatização e voluptuosos investimentos, a infraestrutura brasileira não pode ser considerada de qualidade:

No início dos anos 2000, nas grandes cidades brasileiras, os serviços relacionados à infraestrutura pública eram oferecidos de forma desigual, refletindo o padrão de concentração de renda da população. Por exemplo, a carência de serviço de água e esgoto estavam concentrada nas camadas da população de nível de renda inferior a 3,5 salários-mínimos e a coleta de lixo acontecia apenas nas áreas mais urbanizadas das cidades. Além dessas deficiências, a rápida e caótica urbanização havia causado novos problemas congestionamentos nas vias urbanas, a poluição sonora, do ar e da água e a violência. (FROÉS, 2011, p. 275)

Por isso, é possível observar uma insuficiente disposição de investimentos e, de modo ainda mais grave, é percebido que os investimentos já realizados estão concentrados nas camadas sociais mais urbanizadas, não havendo o planejamento de desenvolvimento equilibrado.

Uma solução a esse problema enfrentado nacionalmente é apresentada por Roberto Mangabeira Unger ao se referir a necessidade de política de infraestrutura com três atributos: a “capilaridade social”, o “agnosticismo a respeito dos setores” e o

“adensamento dentro da federação”. Ou seja, é preciso aplicar uma política de infraestrutura que sirva ao médio e pequeno empreendedor, não apenas aos grandes empresários da mineração ou do agronegócio, a característica da capilaridade social é buscar a democratização da oferta. O agnosticismo é não privilegiar alguns setores, é necessário estruturar um projeto de infraestrutura de qualidade a disponível a todos os setores de produção da forma mais neutra possível, sem privilégios setoriais. E, ainda, ao se referir ao adensamento dentro da federação, se refere à busca de desenvolvimento por meio de políticas regionais, pois em suas palavras “a estratégia nacional de desenvolvimento só ganha cores de realidade no Brasil quando toca no chão da realidade regional, do Brasil profundo” (UNGER, 2017, p. 3)

Dessa forma, para além de grandes investimentos públicos ao projeto de infraestrutura, é preciso adotar uma postura estratégica frente aos desafios de estagnação desenvolvimentista do Brasil. Assim, é preciso repensar o desenvolvimento a partir da equalização das diferenças regionais, do fortalecimento dos pequenos produtores, da identificação dos grandes problemas que impedem o avanço da infraestrutura em território nacional.

3.4.2 Programas de Infraestrutura

No Brasil existiram programas lançados pelo Governo Federal em atendimento à política de desenvolvimento econômico focado em melhorar a qualidade da infraestrutura nacional.

De 1996 até 2003 houve o programa Brasil em Ação e Avança Brasil nos mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e tinha como objetivo investimentos em infraestrutura a fim de proporcionar a expansão da economia nacional.

No período de 2005 até 2007, houve Projeto Piloto de Investimentos (PPI), com desembolso de R\$ 3,2 bilhões destinados à infraestrutura de rodovias, portos, perímetros de irrigação, pesquisa e desenvolvimento para prospecção de petróleo, meteorologia e administração fazendária. (TESOURO NACIONAL)

No ano de 2013 até 2016 estava em vigência o Programa de Investimentos em Logística (PIL) com montante total de R\$ 194,4 bilhões investidos em aeroportos, ferrovias,

rodovias e portos. O objetivo do programa era melhorar a logística nacional no transporte de cargas e reduzir assim os custos.

Contudo, o principal projeto é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que desde 2007 está em execução no Brasil e tem o objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética.

Os recursos para o PAC são provenientes do Orçamento da União, empresas estatais, financiamento via bancos públicos e Parcerias Público Privadas.

Está dividido em três eixos principais: infraestrutura energética, infraestrutura logística e infraestrutura social e urbana. Mas também engloba projetos para desenvolvimento da Defesa e Ciência, Tecnologia e Inovação.

Segundo dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, assim denominado à época, no documento de transição de governo 2018-2019, o Eixo de Infraestrutura Energética recebeu cerca de R\$ 300 bilhões entre 2015-2018 investidos em ações para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, além de pesquisas para extração de petróleo, gás, combustíveis renováveis e mineração. Neste eixo também estava incluso o projeto de construção de petroleiros e gaseiros, empreendimentos da Marinha Mercante e o Programa Luz para Todos, que tem o objetivo de universalização do acesso à energia elétrica em áreas rurais. No Eixo de Infraestrutura Logística conta o monitoramento de 475 empreendimentos que somam cerca de R\$ 183 bilhões, o objetivo é diversificar a matriz de transportes nacional, vez que, está concentrada em transporte rodoviário, com grande emissão de poluentes e alto custo, o que impede o desenvolvimento nacional, uma vez que o Brasil possui dimensões continentais. Por último, o Eixo de Infraestrutura Social e Urbana, tem o objetivo de promover o desenvolvimento regional e a qualidade de vida dos brasileiros, conta com o Programa Minha Casa Minha vida, a transposição do Rio São Francisco, o investimento em saneamento básico, prevenção a desastres nacionais e construção de creches, Unidade Básica de Saúde e Unidades de Pronto Atendimento. São monitorados 29.000 empreendimentos com total de R\$ 46 bilhões.

3.4.3 Direito e Infraestrutura

O Direito não busca a definição da infraestrutura, mas tenta determinar em qual área do conhecimento jurídico ela deve ser disciplinada e estudada. Não há na doutrina jurídica brasileira um conceito de “infraestrutura, que conduz a uma caracterização com base nas diversas peculiaridades existentes, sobretudo na área econômica e na social.” A conceituação é proveniente dos avanços acadêmicos dos anos 1960 e 1970, principalmente dos economistas alemães. (CARVALHO, 2013, P. 95)

Por isso, o chamado Direito da infraestrutura é um ramo de estudo “relacionado a qualquer tipo de relação jurídica que envolva as infraestruturas públicas, seja por meio de investimentos públicos ou privados. [...] é o estudo de medidas governamentais a fim de promover a infraestrutura pública.” (CARVALHO, 2013, P. 95)

Dessa forma, o conhecimento jurídico da infraestrutura é baseado nas relações jurídicas que se formam para a implementação de obras públicas de infraestrutura e adoção de política públicas para infraestrutura, sempre pautadas no objetivo de desenvolvimento público e social.

Em verdade, o Direito Público comporta vários modelos de implantação de projetos de infraestrutura. Diante das opções legislativas, que serão escolhidas pelo administrador público ao caso concreto, não é possível determinar um padrão de escolha para casos semelhantes. Existe uma certa discricionariedade.

A adoção de soluções diferentes para situações-problema semelhantes reflete a dificuldade em se apontar qual o modelo “correto” ou o “mais adequado” em cada caso. As opções são escolhidas em função de variáveis de diversos matizes. Optar por um modelo e não por outro, na maior parte das vezes, não depende de discussão jurídica (no sentido dogmático, de escolha baseada na validade da decisão tomada). A escolha decorre de avaliação de política pública e de técnica gerencial. (CÂMARA, 2017, p. 3)

Assim, é possível observar que diante do arranjo jurídico para implantação de um projeto de infraestrutura não há uma imposição do legislador para a adoção de um determinado modelo ao caso concreto, a escolha é determinada pela política pública e técnica gerencial adotada pelo Poder Executivo.

Contudo, a escolha de um modelo de contratação vincula os administradores públicos aos mandamentos legais da opção escolhida. O legislador indica as possibilidades e a administração escolhe uma delas e, conseqüentemente, obedecerá as imposições legais de tal modalidade.

Segundo Jacinto Arruda Câmara, existem cinco modelos jurídicos gerais aplicáveis aos projetos de infraestrutura: Licitações, no regime de contratação administrativa comum (Lei

Geral de Licitações e Contratações Públicas 8666/93), o Regime Diferenciado de contratações- RDC (Lei 12462/11), as Concessões de serviço público (Lei 8987/95, de caráter geral), as concessões por meio das Parcerias Público-Privadas (Lei 11079/04) e os Consórcios públicos e Contratos de Programa (Lei 11107/05). (CÂMARA, 2017, p. 3)

A forma mais comum de implementação de um projeto de infraestrutura é por meio de licitações, com a celebração de contratos, entre a Administração Pública e Construtoras encarregadas pela execução da obra. Essa relação jurídica é regida pela Lei 8666/93.

As licitações são uma espécie de disputa entre aqueles interessados em ser contratados pelo Poder Público. Há uma “competição a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõe a assumir”. O objetivo é eleger a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, a que apresenta o melhor custo-benefício. (MELLO, 2019, p. 537)

A lei das licitações, 8666/93, estabelece quatro modelos de execução indireta (art. 6º, VIII, inc. a, b d, e): a empreitada por preço global (contratação baseada por preço certo e total) a empreitada por preço unitário (quando a contratação é sobre unidades determinadas do projeto) a tarefa (mão de obra para pequenos trabalhos com preço certo) e a empreitada integral (quando a contratada é responsável integralmente pelo empreendimento, as obras, serviços e instalações necessárias com entrega pronta para a operação).

Dessa forma, a depender das etapas a serem executadas pela empresa contratada haverá um tipo específico de contratação para execução indireta na forma da lei.

Em relação às contratações para obras de infraestrutura, existem algumas peculiaridades. Segunda a lei 8666/93 no art. 7, §2º; §3º, a contratada não será a responsável pelo financiamento da obra a ser executada, por isso toda a dotação orçamentária durante toda a execução deve estar prevista no orçamento do ente público que realiza a contratação. Por isso, é requisito indispensável essa contratação a disponibilidade de recursos e, eventuais financiamentos devem ser tomados pela Administração, não pela contratada. Afinal, há a contratação de uma prestação de serviço que será remunerado simultaneamente à execução da obra. A lei também determina que o projeto deve ser apresentado no edital, (art. 7º §2º, I) por isso, a contratada tem a obrigação de executar o projeto base apresentado inicialmente. Mas é possível que falte a expertise para apresentação deste projeto base, sendo necessária uma licitação para sua elaboração.

Em razão disso, a lei proíbe, expressamente que os autores do projeto básico sejam os responsáveis pela execução deste (art. 9º, I e II, §1º)

Sobre esse projeto básico existe uma discussão acerca dos riscos dele decorrente, em razão de possíveis inconsistências.

Transformou-se numa triste rotina dos projetos de infraestrutura do País, a constatação de imprecisões no projeto básico. A empresa contratada, ao elaborar o projeto executivo, percebe a impropriedade das definições oriundas do projeto básico e se reproduziram no contrato. Constatada a necessidade de alteração do projeto, e não sendo a contratada a responsável por sua elaboração, não resta alternativa a não ser modificar o contrato, e por consequência, recompor o seu equilíbrio econômico-financeiro.

[...]Quando o projeto se mostra de má qualidade, a disputa acaba, em certa medida, sendo artificial. Os interessados disputam objetivamente itens e quantidades que, de antemão, já se sabe que não serão executados. (CÂMARA, 2017, p. 8)

Por isso, é de suma importância que o projeto base seja criteriosamente elaborado, pois é sobre ele que os valores da contratação são acordados. Um projeto mal elaborado é sinônimo de desperdício do dinheiro público.

Além da licitação comum, existe o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), aprovado pela lei 12.462/11. Esse modelo foi aprovado no contexto da realização das obras para os eventos mundiais sediados no Brasil, a Copa Das Confederações e a Copa do Mundo, em 2013 e 2014. Mas atualmente é aplicável às obras do PAC- Programa de Aceleração ao crescimento- do Governo Federal (art. 1º, IV, incluído pela Lei 12.688/2012), a obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino (art. 1º, § 3º, incluído pela Lei 12.722/2012), a obras e serviços de engenharia do Sistema Único de Saúde SUS (art. 1º, V, incluído pela Lei 12.745/2012) e para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo (art. 1º, VI, incluído pela Lei 12.980/2014). Ou seja, obras em setores específicos estão sob a égide do RDC.

A principal diferença pe a integração entre o elaboração do projeto básico e a execução da obra. Assim, a chamada "contratação integrada" sana o grande problemas das contratações comum por meio da licitação.

Assim, nesse modelo, a "Administração apenas define o *anteprojeto de engenharia*, no qual estabelecerá as características gerais da obra a ser executada. A elaboração do projeto básico -e os riscos daí advindos- é transferida para a contratada." (CÂMARA, 2017, p. 13. grifos do autor)

Ou seja, os problemas de projeto básico que obrigam o restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro, agora fica a cargo da contratada. Conforme a disposição do art. 9º da Lei 12. 462/11, a contratante somente se responsabiliza: pelo anteprojeto, nos caso de omissões que der causa e em hipótese de caso fortuito e força maior.

Outra possibilidade para implementação de infraestrutura no sistema jurídico brasileiro é o modelo geral das concessões.

Com esse sistema, o Estado reconhece que dada atividade é relevante para a sociedade e, por este motivo, exerce sobre ela uma forte intervenção, assumindo o dever de assegurar sua existência (dever de continuidade dos serviços públicos). Não obstante o reconhecimento de seu caráter público, a prestação do serviço é transferida para particulares, que, em contrapartida, recebem o direito de explorá-lo economicamente (mediante a cobrança de tarifas dos usuários). (CÂMARA, 2017, p. 18)

Neste modelo há a transferência da execução do serviço público de infraestrutura para a iniciativa privada, inclusive, sendo ela responsável pelas ações realizadas e pelo investimento exigido. Contudo, a titularidade do serviço público oferecido é do Poder Público e ele quem fixa as regras básicas de oferta do serviço, as condições operacionais, o cronograma de expansão do serviço, entre outras previsões sobre a gestão do empreendimento. Desse modo, o Estado fica responsabilizado pela viabilidade da atividade. (CÂMARA, 2017, p. 20)

Inclusive, a concessão pode acontecer em duas modalidades estabelecida pela Lei 11.079/04. A lei das Parcerias Público-Privada, reconhece as concessões patrocinadas e as concessões administrativas.

Nas concessões patrocinadas, o Poder Público subsidia parte do custo da obra ou serviço público concedido. Na concessão administrativa a obrigação da contratação é revertida para a própria Administração e é dela que advém o pagamento.

As novas espécies de concessões, introduzidas formalmente no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei de PPP, trazem como ponto comum a previsão de que a Administração responda financeiramente pelo custo do empreendimento a ser delegado a particulares. Ou seja, o particular constrói a obra ou presta o serviço, adquire com isso o direito de explorar economicamente o empreendimento por período determinado, mas sua remuneração não recairá exclusivamente nos usuários do serviço, como tradicionalmente se dá. As concessões definidas como PPP preveem que o Poder Público assumirá (total ou parcialmente) a obrigação de remunerar o investidor privado (prestador do serviço ou mantenedor da obra pública). É justamente essa peculiaridade que aponta o campo de aplicação propício para esse modelo contratual. (CÂMARA, 2017, p. 24)

Portanto, para a implementação de infraestrutura, existem formas de contratação específicas, previstas no ordenamento jurídico do Direito Público. Conseqüentemente, fica a critério da administração pública a escolha do modelo a ser adotado, pois não há

obrigatoriedade, mas sim a dicricionariedade. Nessa senda, a Administração pública contrata empresas privadas para a execução das obras ou serviços públicos, promove o desenvolvimento econômico a partir de infraestrutura, remunerando iniciativas privadas.

4. O INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA E SUA IMPLEMENTAÇÃO POR BANCOS ESTATAIS DE DESENVOLVIMENTO

4.1 AS FINANÇAS PÚBLICAS E O INVESTIMENTO PÚBLICO

4.1.1 As finanças públicas segundo a Economia Política

A partir da constatação que a Economia é um fenômeno social e que o Estado, atualmente, interfere diretamente no contexto econômico, resta apresentar um panorama sobre o que os economistas desenvolveram no contexto das finanças públicas, um segmento da Economia Política.

Dentre os economistas da Teoria Clássica, há o predomínio da ideia que os gastos do governo são improdutivos e constituem um óbice ao desenvolvimento econômico, de tal maneira, deve ser restrito ao máximo e, quando o Estado precisar gastar, deve se ater ao limite do possível de arrecadação de receitas, afinal a dívida pública é sinônimo de estagnação econômica.

Os fundamentos das finanças públicas na teoria clássica é apreciada de forma conjunta dos enunciados dos economistas Smith, Say e Ricardo. Todos eles apresentam de uma perspectiva os “macro fundamentos da teoria das finanças públicas: a questão da intervenção (da produção pública), do consumo/gasto governamental e, finalmente dos aspectos relacionados com a tributação.” (SANTOS, 2001, p. 38)

Todas as teorias liberais, as quais buscam a abstenção do Estado na Economia, são derivadas das proposições precursoras de Smith. Ele parte do pressuposto que o mercado é suficientemente regulado por suas próprias leis e que nenhuma externalidade precisa influenciar, pois ele é regido por uma “mão-invisível”. Expressão que,

imprescindivelmente, precisa ser melhor esclarecida nos dizeres de Reginaldo Souza Santos:

Aliás, ao contrário do que possa ser imaginado, não havia uma preocupação em Smith (e também nos demais economistas pertencentes à Escola Clássica) em combater a ação do Estado através do culto ao mercado como melhor caminho para se chegar à prosperidade. Não era essa a discussão. Por isso, a expressão “mão-invisível” é mais coloquial do que formal na obra de Smith. Na verdade a discussão partia de dois supostos: a) o equilíbrio permanente do sistema econômico e b) a noção de externalidade da ação do Estado. Compreendendo que o desequilíbrio do sistema econômico só ocorre por fatores externos. [...] Ninguém melhor que Smith, entre os clássicos, formulou e delimitou os limites mais convenientes da ação do estado na economia. No entanto, Smith não deixa de reconhecer a necessidade dos gastos estatais em defesa, justiça e obras públicas, reconhecendo estas últimas como dever do soberano ou do Estado de criá-las, porque jamais o lucro compensaria o indivíduo que desejasse empreendê-las. (SANTOS, 2001, nota de rodapé nº 6, p. 32)

Assim sendo, a intervenção do Estado é defendida em setores selecionados e deve seguir dois princípios primordiais: a tributação de ser na exata medida dos benefícios oferecidos, cuja receita é restritamente proveniente de um poder local e provincial, que melhor administraria os bens, e que a produção estatal deve ser compatível com seus custos a fim de não acarretar em ônus para os particulares. Uma vez que, o endividamento estatal desestrutura tanto o sistema tributário, com elevação dos tributos, como do sistema econômico, pois diminui o estoque de capital. É portanto, um impeditivo ao pleno emprego, a produção e o capital de uma nação. (SANTOS, 2001, p. 34)

A partir da determinação conceitual que improdutivo, seja o trabalho ou o gasto governamental, é tudo que não contribui diretamente para o aumento da renda nacional, Smith, determina que os gastos do estado sempre seriam improdutivos, ao passo que os gastos do setor privado podem ser produtivos ou improdutivos. Dessa forma, é preferível que a tributação recaia sobre a parte improdutiva do setor privado e não sobre a renda e a propriedade. Assim, haveria a transferência de parte improdutiva para o Estado. E, quando há gastos além dos limites da tributação sobre a parte improdutiva, o agente estatal passa a tributar a parte produtiva que geraria renda, lucro, há, nesse contexto, uma redução do potencial de acumulação. Por isso, Smith, ensina nos dizeres de Reginaldo Santos, determina que “quanto menos o Estado gastar melhores e mais efetivos serão os efeitos sobre a economia” e exceder os parâmetros toleráveis de tributação e das necessidade da produção pública, restrita a justiça e segurança, seria um “ato irresponsável do governante”, o que leva à necessidade de um orçamento equilibrado, as receitas nos limites das despesas. (SANTOS, 2001, p. 36)

Say, complementa o raciocínio do Smith ao introduzir a noção de gastos governamentais atrelados ao custo e benefício e sob a égide de sua lei de mercados, a “lei de Say”.

Pelo princípio do custo e benefício o gasto governamental somente seria necessário e viável se produzisse uma rentabilidade igual ao setor privado. O que Reginaldo Santos assevera ser uma “forma disfarçada de excluir qualquer participação estatal na produção social” visto que são diferentes as motivações de investimento privado e público. (SANTOS, 2001, p. 45)

Ademais, segundo a lei dos mercados de Say, para toda produção há uma demanda de igual valor, sendo assim, o gasto improdutivo estatal é uma transferência da renda privada destinada ao consumo improdutivo.

Sendo os gastos públicos considerados improdutivos, não exerceriam nenhum efeito positivo sobre o sistema econômico, pois não passariam de meras transferências do setor privado para o Estado. Ao contrário disso, caso os fundos transferidos decorressem da tributação sobre o lucro ou sobre o estoque de capital, os gastos do Estado tenderiam a produzir obstáculos à expansão do crescimento econômico. (SANTOS, 2001, p. 46)

A análise de David Ricardo acerca das finanças públicas, acrescenta aos postulados dos economistas anteriores duas constatações sobre a tributação e, conclui que os impostos sempre são óbices à acumulação, afinal, o que poderia ser destinado a algo produtivo é transferido ao poder do Estado que necessariamente executa gastos improdutivos, e sempre a tributação elevará os preços sobre qualquer mercadoria. (SANTOS, 2001, p. 46).

Thomas Robert Malthus é que contrapõe os autores anteriores e acrescenta a ideia de demanda agregada que posteriormente é desenvolvida por Keynes na elaboração da sua teoria que preceitua ao gasto estatal o conceito de bem-estar social. (SANTOS, 2001, p. 58).

Nesse contexto, a demanda agregada é uma função composta pelos gastos totais da comunidade e o investimento do Estado. “A ideia correta de Keynes era fazer o Estado ter participação ativa no processo de elevação da demanda agregada, via consumo e investimento e uma sujeição passiva mediante abrandamento da ação tributária” (SANTOS, 2001, p. 89).

Portanto, o investimento do Estado, sob a perspectiva liberal, era algo inaceitável, havia a necessidade de equilíbrio orçamentário, era vedado ao Estado gastar além dos benefícios

que poderia oferecer, os gastos públicos, sempre improdutivos, pois não aumentam a renda nacional, somente seriam destinados à segurança e justiça.

Posteriormente, com as teses defendidas por Keynes no Pós Segunda Guerra Mundial e a constatação das falhas do modelo capitalista na crise que se iniciou em 1929, o papel do estado não tem a mesma conotação. De agora em diante o Estado agregará a economia de modo a contornar as falhas de mercado.

4.1.2 O Investimento público

Os investimentos públicos, “são caracterizados por uma operação financeira relativa a uma aquisição patrimonial (obras, bens móveis ou imóveis, etc.) ou uma redução da dívida pública” (LEITE, 2018, p. 378).

Por isso, os investimentos públicos, ao contrário, das demais despesas públicas, potencialmente ampliam o patrimônio líquido do setor público e geram um fluxo futuro de receitas. Além disso, trata-se de uma importante variável macroeconômica, pois exerce efeitos simultâneos de estímulo na oferta, pois pode romper faltas estruturais e ampliar a produtividade, e na demanda, pois é associado a multiplicadores de produtos e emprego (ORAIR; SIQUEIRA, 2018, p. 940).

Sendo assim, é possível concluir que os investimentos públicos, embora estejam no orçamento público enquanto despesas, funcionam como meio de futura arrecadação de receita.

4.1.2.1 Regramento jurídico para investimento público

O investimento deve estar previsto no orçamento, que é elaborado pelo poder executivo e deverá ser autorizado e fiscalizado pelo poder legislativo. Está previsto no orçamento enquanto despesa de capital, pois agregam ao patrimônio do Estado, porém, tendo em vista a regra do equilíbrio orçamentário, as despesas correntes, que são os custos da manutenção do Estado, são indiscutivelmente priorizadas quando da destinação das receitas públicas.

Por isso, para compreender o contexto dos investimento público é necessário observar o regramento financeiro do Estado, a partir da conceituação de institutos jurídicos derivados da teoria das finanças públicas.

4.1.2.1.1 Orçamento público

Aliomar Baleeiro sobre a perspectiva financeira, define o orçamento como o documento que “contém o cálculo de receita e despesa autorizadas ao funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins projetados para o governo” (BALEEIRO, 2012, p. 525).

Eduardo Jardim, resume o orçamento público como “o planejamento político de conteúdo financeiro.” (JARIDM, 2019, p. 107).

Dessa forma, o orçamento público é um planejamento, uma previsão, das receitas e despesas de um ente político.

Regis Fernandes de Oliveira conceitua o orçamento público enquanto um instrumento de ação do estado no uso das verbas públicas. Não trata-se, pois, de um documento estático que apenas dispõe sobre as receitas e despesas, mas um documento dinâmico no qual se encontra todo o planejamento governamental para o atendimento dos interesses sociais. O autor ainda aponta os aspectos do orçamento público da seguinte maneira:

Tem seu aspecto *político*, porque revela desígnios sociais e regionais, na destinação de verbas; *econômico*, porque manifesta a atualidade econômica; *técnico*, com o cálculos das receitas e despesas; e *jurídico*, pelo atendimento às normas constitucionais e legais. (OLIVEIRA, 2015, p. 601. Grifos do autor)

Com efeito, conclui o autor que o “orçamento não constitui uma mera peça orçamentária ou simples metas de governo, mas sim um compromisso de efetivação de políticas públicas reivindicadas pela sociedade.” (OLIVEIRA, 2015, p. 609)

Dessa forma, ao alocar os recursos públicos em uma ou outra prestação de serviço público, o poder executivo, obrigatoriamente, deverá especificar o quantum e indicar onde essas receitas serão gastas. Inclusive, esse é um meio de garantia do equilíbrio financeiro, pois a partir do montante disponível é que será possível indicar onde esses valores deverão ser dispensados. É um meio para que o “Estado possa imprimir ordem e método na Administração” (BALEEIRO, 2012, p. 526)

4.1.2.1.2 As Receitas e Despesas

Segundo Aliomar Baleeiro as receitas constituem a entrada daquilo que se acrescenta ao patrimônio público, é um elemento novo e positivo, pois não há reservas ou condições ao seu uso. Difere-se assim, dos ingressos públicos, que seriam os movimentos de fundo financeiro, que estão “[...] sob reserva de serem restituídas ao depositante ou pagas a terceiro por qualquer razão.” (BALEEIRO, 2012, p. 152)

Dessa forma, nem todo valor que consta nas contas públicas poderá ser considerado receita, pois existem os ingressos, aqueles valores com restrições de uso específico.

As receitas estatais, basicamente, são provenientes da arrecadação de tributos e servem para financiar as atividades administrativas de prestação de serviço público. E é o Direito Tributário, constitucionalmente instituído, que possibilita a limitação do poder estatal de arrecadação, protege pois, os cidadãos da “voracidade fiscal”, o que levaria à vulnerabilidade dos contribuintes em suas situações econômicas. (NUSDEO, 2015, 272)

As receitas são calculadas com obtenção de valores aproximados da produção nacional. Com base na economia total do país é possível mapear, em valores aproximados, tudo o que é tributável para constituir receita para os entes da federação. Inclusive, esses valores podem ser determinantes para que o governo adote políticas de adaptação aos fenômenos macroeconômicos. (BALEEIRO, 2012, p. 554)

Segundo as lições de Aliomar Baleeiro, as receitas se classificariam como extraordinárias e ordinárias ou originárias e derivadas. As extraordinária seriam as receitas obtidas raramente, “são inconstante, e não raro, excepcional”, e as ordinárias, as recolhidas com regularidade. As originárias, por sua vez, sem caráter obrigatório, seriam provenientes de atividades econômicas exercidas pelo Estado e as derivadas, aquelas provenientes do poder de tributar por meio dos impostos, taxas e contribuições. (BALEEIRO, 2012, p. 152)

As despesas, por sua vez, são traçadas tendo em vista o interesse público e, provenientes das necessidades do Estado em abastecer-se monetariamente para financiar o atendimento e o cumprimento dos seus objetivos, são as receitas, com a entrada de dinheiro por meio da arrecadação, que cumpre com essa finalidade. (OLIVEIRA, 2015, p. 450).

Aliomar Baleeiro apresenta dois sentidos para a locução despesa pública. Despesa pública consiste em dispêndios das pessoas de Direito Público para a manutenção de serviços públicos, deve ser prevista no orçamento e se refere ao custeio da máquina estatal. Em outro sentido, seria o ato da Administração pública no pagamento de certa quantia, com autorização legislativa, para execução das obrigações governamentais. (BALEEIRO, 2012, p. 83)

Então, a despesa pública se refere tanto à previsão dos gastos, bem como ao próprio pagamento daquelas obrigações pecuniárias previstas no orçamento público.

A ideia de despesa pública enquanto pagamento de dinheiro por parte dos poderes públicos das coisas que utiliza, substitui a ideia de pagamentos com bens e serviços, como honorarias, títulos, privilégios ou prerrogativas para àquelas pessoas que tinham que suportar a utilização de suas coisas pelas autoridades políticas. (BALEEIRO, 2012, p. 84)

Aliomar Baleeiro ressalta o caráter político como critério na decisão de um governo no uso do dinheiro público, bem como a aplicabilidade do princípio da máxima vantagem social, uma vez que, as despesas integram o processo econômico de redistribuição de renda. Em razão disso, a perspectiva do governo sobre quais gastos são necessários, poderá variar segundo a posição política daquele que detém o poder:

Determinar quais as necessidades de um grupo social a ser satisfeitas por meio do serviço público, e, portanto, pelo processo da despesa pública, ressalvada a hipótese de concessão, constitui missão de órgãos políticos e questão essencialmente política. Se um país for dominado por uma elite rica e requintada, esta exigirá do governo, provavelmente, construções de luxo e obras de conforto e embelezamento. [...] se as massas humildes conseguem a partilha do poder político, as despesas públicas se dirigirão para a construção de hospitais, maternidades, postos de puericultura, escolas primárias e outros serviços, que, de modo geral, correspondem aos interesses do proletariado. (BALEEIRO, 2012, p. 88)

Eduardo Jardim, por sua vez, apresenta um conceito de despesa pública estritamente legal ao entender que aquela consiste em “todo dispêndio previsto no orçamento” e que “não pode ter finalidade estranha ao interesse público”. (JARDIM, 2019, p. 83)

A respeito das despesas públicas, existe a discussão sobre o seu aumento progressivo. Sobre o tema Aliomar Baleeiro, entende que esse fenômeno seria ilusório, pois a análise do aumento ou diminuição nos valores destinados aos gastos públicos devem ser analisados sobre as condicionantes de desvalorização da moeda nacional, a substituição do sistema de contabilidade em valor bruto de despesas, que importa em valores muito maiores em relação aos valores líquidos, o crescimento demográfico, a avocação de

serviços públicos que antes eram privados, bem como a expansão territorial. (BALEEIRO, 2012, p. 105).

Diante disso, o referido autor conclui sua reflexão atribuindo o aumento de despesas a três causas precípuas:

- a) incremento da capacidade econômica do homem contemporâneo, sobretudo devido ao aperfeiçoamento da técnica de produção e, portanto, da produtividade;
- b) a elevação do nível político, moral e cultural das massas sob o influxo de ideias-forças, que levam os indivíduos a exigir a conceder mais ampla e eficaz expansão dos serviços públicos, c) as guerras (BELEEIRO, 2012, p. 107)

Assim, para uma real análise sobre o aumento de despesas em um Estado, deverão ser consideradas a evolução da produção de bens econômicos, as exigências cada vez maiores de efetivação da prestação de serviços públicos e a existência de guerras.

4.1.2.1.3 O controle sobre o Orçamento Público e a Responsabilidade Fiscal

Nos anos 60, no período da ditadura militar e governos populistas, houve a existência de uma figura de governante que gasta, ou “investe”, através de um sistema financeiro caótico que levou ao aumento do déficit público, gerador de inflação e de uma economia instável.

Nos dizeres de Marcos Cavalcanti “vivíamos sobre o império de um Estado gigante, intervencionista, que só fez torrar o dinheiro público, sem se preocupar em prover o cidadão com necessidades básicas, ou aquelas suficientes à sobrevivência”. (CAVALCANTI, 2002, p. 301)

Por isso, salta a necessidade de limitação dos investimentos públicos à legalidade e precipuamente à observância da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pois, de nada adiantaria múltiplos investimentos que levassem à falência estatal e dessa forma o intuito de justiça social e vida digna fossem desrespeitados.

Para o exercício do controle sobre as contas públicas, o Tribunal de Contas acompanha a execução do orçamento e emite um parecer ao final de cada exercício financeiro sobre as transações financeiras do ente público. Posteriormente, há o julgamento das contas pelo Congresso Nacional, todo o controle exercido com base na Lei de Responsabilidade Fiscal. (BALEEIRO, 2012, p. 563)

O Tribunal de Contas é o órgão de controle sobre as contas públicas, com a fiscalização da execução orçamentária segundo os objetivos pretendidos pelos orçamentos fiscais aprovados pelo Congresso Nacional.

Aliomar Baleeiro reforça a ideia do Tribunal de Contas como consectário da aprovação das finanças públicas pelo Congresso Nacional:

Ele controla os pagamentos do Executivo, pode impedi-los, se não forem autorizados, e dá parecer sobre o conjunto e o detalhe da execução. Vela para que o Presidente e Ministros só gastem para os fins específicos do orçamento e dentro dos limites que o Congresso traça a cada um desses fins. De nada valeria a competência do Poder Legislativo para aceitar ou rejeitar o programa de Governo, autorizar ou vedar receitas e despesas, se não tivesse meios e órgãos técnicos de fiscalização e de execução orçamentária. (BALEEIRO, 2012, p. 563)

O Tribunal de Contas nasceu pouco tempo depois da Proclamação da República e até a Constituição Federal de 1946 era um departamento do Ministério da Fazenda e havia certa subordinação a este. Recebeu nova estruturação em 1949 com a Lei nº 830 e, posteriormente com o Decreto-Lei nº 199 de 25 de fevereiro de 1967, que reestruturou o mecanismo e a competência do Tribunal de Contas. (BALEEIRO, 2012, p. 571)

Por exercer um controle externo e administrativo, os Tribunais de Contas tem a feição de Cortes Administrativas e não judiciais. Inclusive, em cada entidade da federação há um Tribunal de Contas para fiscalizar a contabilidade do estado, de modo que houve a recepção da constituição vigente dos Tribunais Municipais e os Conselhos de Contas Municipais, mas vedou sua criação a partir da vigência do diploma constitucional. (JARDIM, 2019, p. 124)

Importa descartar que estas cortes administrativas apenas julga as contas propriamente ditas, de modo que não podem processar e julgar os servidores públicos responsáveis pela alocação das verbas públicas, mas podem determinar ou instalar sindicâncias e inquéritos administrativos que desencadearão numa futura responsabilização aplicado pelas instancias próprias. (JARDIM, 2019, p. 127)

Segundo Marcio Cavalcanti a Lei de Responsabilidade Fiscal está fundada nos alicerces da responsabilidade fiscal e a necessidade de planejamento. Por isso, “O Novo Modelo de Estado brasileiro deve ser o Estado que, com suas finanças saneadas, é capaz de investir no bem-estar social, cumprindo o seu dever social, e ao mesmo tempo atrair investimentos.” (CAVALCANTI, 2002, p. 303)

Ainda, segundo o referido autor, a Lei de Responsabilidade Fiscal concilia a função social do Estado com a atração de investimentos em três perspectivas: a) das garantias e sinais

que a LRF transmite aos mercados e os investidores, com a necessidade de transparência nas contas públicas, b) a possibilidade de celebração de novas modalidades contratuais, e a imposição de que os gastos somente poderão ocorrer quando existentes os recursos à disposição e, c) a partir modelo de federalismo fiscal, uma flexível aplicação do pacto de estabilidade pode ser meio propulsor para a redução das desigualdades sociais. (CAVALCANTI, 2002, p. 333).

Assim, atrelada à leitura constitucional da ordem econômica é necessária observância, por parte dos entes públicos e privados, dos princípios instituídos no art. 170 CF/88, afinal, a regulamentação jurídica nasce da necessidade do Estado em certa medida oferecer vida digna calcada na ideia de justiça social.

4.1.2.2 Análise do Investimento Público no Brasil em Infraestrutura

A partir do requerimento do Tesouro Nacional, por meio da sua secretaria executiva, o Fundo Monetário Internacional (FMI) desenvolveu os estudos sobre a os investimentos públicos no Brasil.

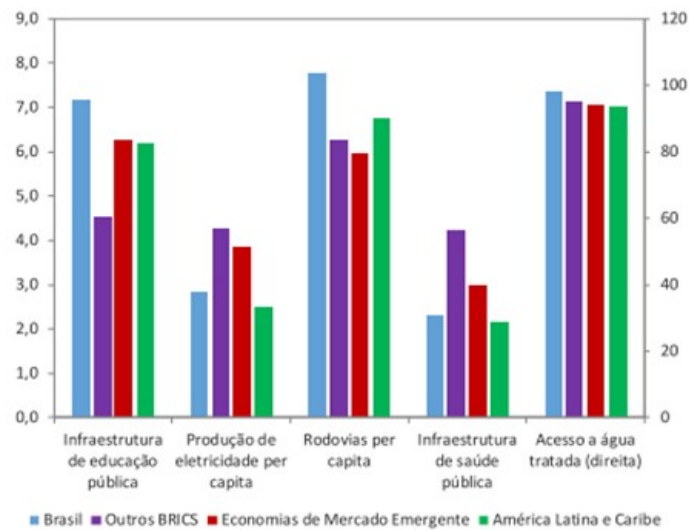
O relatório concluiu que o Brasil, devido a sua extensão territorial e populacional tem alta demanda para infraestrutura. Porém, se comparado com a média regional da América Latina, o investimento público no Brasil esteve consideravelmente abaixo da média e culmina em um estoque de capital nacional bem reduzido.

No Brasil, ao longo dos últimos 25 anos, o investimento tem ficado entre 1% e 3% do PIB. De modo contrário, o investimento do governo federal tem sido, em média, três vezes maior nas Economias de Mercado Emergentes, 2,5 vezes maior na América Latina e mais de quatro vezes maior nos outros países dos BRICS. (FMI, 2018, p. 16)

O relatório apresenta um gráfico no qual é possível compreender os níveis de investimento do Brasil em comparação com economias do mesmo grupo de renda.

O gráfico compara o acesso à infraestrutura da população nacional nos setores de infraestrutura da educação pública, produção de eletricidade per capita, acesso às rodovias per capita, acesso à infraestrutura de saúde pública e acesso à água tratada.

O acesso à infraestrutura no Brasil pode ser verificada com a análise do gráfico a seguir:



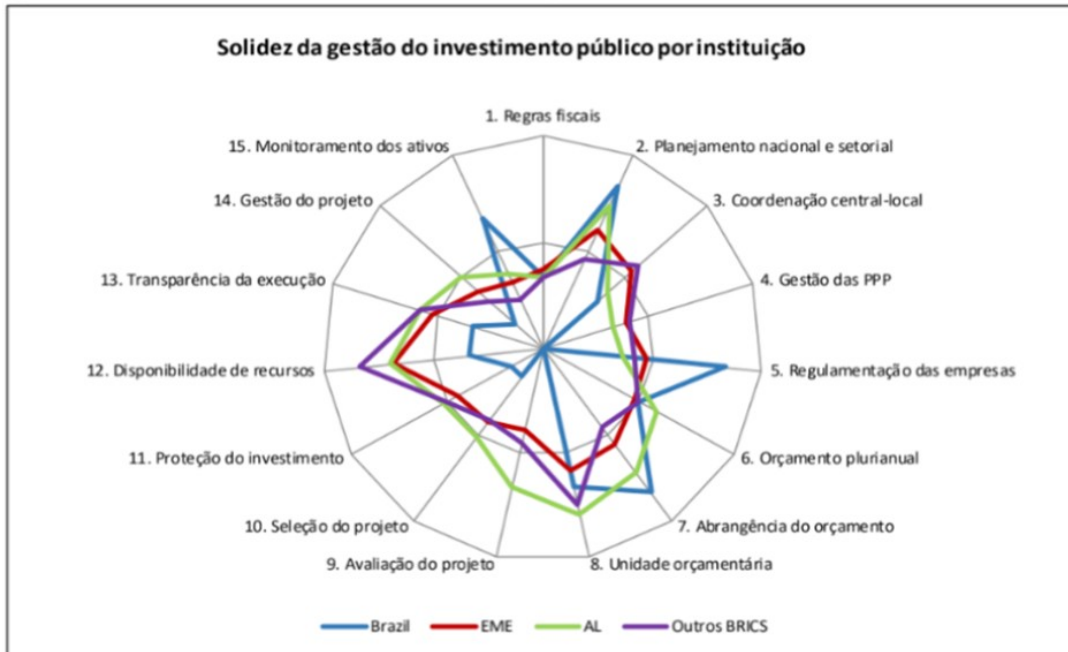
Fonte: indicadores de desenvolvimento mundial do Banco Mundial

A partir disso, é possível constatar que no Brasil, o acesso à infraestrutura de educação pública e rodovias per capita apresenta melhor desempenho na análise comparativa, e uma mínima diferença positiva em relação ao acesso à água tratada. Mas, evidentemente há menores acessos a eletricidade e saúde pública.

O estudo ainda verificou o desempenho das instituições públicas na gestão dos investimentos públicos no Brasil e concluiu que os setores com deficiências significativas está na avaliação e projetos de infraestrutura a serem implementados, bem como, falta organização na decisão de quais investimentos requer prioridades estratégicas para o desenvolvimento.

É a partir de quinze instituições que o FMI avalia a gestão dos investimentos públicos. A saber, regras fiscais, regulamento nacional e setorial, coordenação centro-local, gestão das parcerias público privadas, regulamentação das empresas, orçamento plurianual, abrangência do orçamento, a unidade orçamentária, a avaliação do projeto, a sua seleção, a proteção do investimento, disponibilidade de recursos, a transparência na execução, a gestão dos projetos e o monitoramento dos ativos.

A conclusão leva a necessidade do governo brasileiro realizar as maiores inspeções sobre a gestão das parcerias público privadas, bem como a seleção e avaliação dos projetos de infraestrutura a serem implementados com os recursos públicos.



Fonte: Relatório do Fundo monetário Internacional 2018

Em vista disso, o relatório apresenta as seguintes medidas para que o cenário de gestão dos investimentos públicos inspire maiores confianças para as economias mundiais, bem como oferecer obras de qualidade para atender às necessidades públicas. Por isso, faz-se necessário, aumentar a flexibilidade orçamentária e desenvolver arcabouço de médio prazo, fortalecer a priorização estratégica do investimento público e desenvolver uma carteira (banco) de projetos de alta qualidade, classificados por ordem de prioridade, aprimorar a coordenação entre os governos federal e subnacional no planejamento de investimentos e revisão dos mecanismos de financiamento, reforçar e padronizar os procedimentos de preparação, avaliação e seleção de projetos, aumentar a previsibilidade do financiamento dos principais projetos de capital, aprimorar as capacidades de gestão de projetos e a responsabilização, e também modernizar as compras públicas. (FMI, 2018, p. 16)

Portanto, a despeito dos baixos investimento e alta carência na realização de investimentos públicos, há a necessidade de atuação estratégica nos investimentos futuros em infraestrutura no Brasil, principalmente na avaliação dos projetos a serem financiados, que com a devida expertise, possibilitará o desenvolvimento econômico tão necessário no território nacional.

4.2 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

4.2.1 Conceito

Os bancos de desenvolvimento são uma entidade estatal com o objetivo solucionar as falhas de mercado de crédito, “sobretudo no caso de projetos de maturação de longo prazo.” Dessa forma, “oferecem financiamento subsidiado de longo prazo a projetos para os quais não haveria crédito privado” (LAZZARINI; MUSACCHIO, 2015, p. 272)

Dessa forma, os bancos de desenvolvimento constituem em uma intervenção do Estado no sistema financeiro a fim de oferecer crédito para negócios em que a iniciativa privada não se sustenta. Característica mais comum em economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento.

Ao reconhecerem que nesses países os mercados privados de capitais e de crédito apresentam falhas ainda mais agudas, mostrando-se insuficientes para sustentar os respectivos planos de desenvolvimento, os formuladores de política pública deram consecução a um estio de organização financeira que conta com o Estado como o seu principal articulador. (SCHAPIRO, 2010, p. 72)

Mas além dessa característica de servir como solução aos gargalos do mercado de crédito, os bancos de desenvolvimento, assim como o nome sugere, desenvolvem um papel importantíssimo no progresso econômico da nação. Esse tipo de banco tem uma missão específica no contexto econômico, a de instrumento desenvolvimentista, servem de meio para o cumprimento de políticas públicas.

Isso quer dizer que, a intervenção estatal dentro desse contexto “obedece a uma racionalidade substantiva, marcada pela consecução de resultados e finalidades econômicas, estipuladas previamente pelos gestores do Estado, nos respectivos instrumentos de planejamento econômico” (SCHAPIRO, 2010, p. 95)

Portanto, os bancos de desenvolvimento são ferramenta, de grande importância para políticas desenvolvimentistas. Constituem-se de intervenção direta na economia, é o Estado empresário, tendo em vista se tratarem de Sociedades de Economia mista.

4.2.1.1 Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento ao Desenvolvimento

Segundo a própria definição do Banco Central, as agências de fomento são instituições financeiras “com o objetivo principal de financiar capital fixo e de giro para empreendimentos previstos em programas de desenvolvimento na unidade da Federação onde estiver sediada.” (BANCO CENTRAL, 2019)

Trata-se, portanto, de uma instituição do Sistema Financeiro Nacional que, em âmbito estadual, ofertará recursos públicos para implementar o desenvolvimento econômico, com aplicação em indústrias, comércio, micro e pequenas empresas, inclusive, em projetos de infraestrutura.

Em verdade, a criação das Agências de Fomento ao Desenvolvimento é resultado do Programa de Incentivo à redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, o PROES, no ano de 1996. Essas agências surgiram como o intuito de reduzir a presença de Estados-Membro e Distrito Federal na atividade bancária, tanto que tais agências ficaram autorizadas ao funcionamento de uma única agência. (ALCOFRADO, 2006, p. 233)

A realidade dos bancos estaduais era servir como fonte de receitas por meio de empréstimos aos estados, sem haver a posterior pagamento, o que causava um colapso no equilíbrio financeiro das instituições bancárias. Por cauda disso, os governadores pressionavam o governo federal a solucionar o problema com a interferência do Banco Central com a emissão de moeda. Nessa senda, “os governos estaduais conseguiam vultuosos empréstimos de seus bancos, concedidos após frágil análise de crédito e lastreados por garantia quase duvidosa, fazendo com que os bancos tivessem problemas de liquidez.” (FERREIRA; LIMA, 2012, p. 19)

Foi a Medida Provisória nº 2192, que regulamentou o incentivo federal para a extinção de bancos estaduais:

Art. 1º A redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária será incentivada pelos mecanismos estabelecidos nesta Medida Provisória, e por normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, no âmbito de sua competência, preferencialmente mediante a privatização, extinção ou transformação de instituições sob o controle acionário da Unidade da Federação em instituições financeiras dedicadas ao financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos no país, denominadas agências de fomento.

Desse modo, houve a posterior regulação pelo Conselho Monetário Nacional, com a res. 2365/97, e pelo Banco Central, pela Circular 2742/97, a cerca da constituição e funcionamento das agências de fomento.

4.3.2 Histórico

Relatos históricos mostram que os bancos de desenvolvimento existem pelo menos desde o XIX, com a criação da Société Générale pour Favoriser l'Industrie National, na Bélgica (1822), bem como um grupo de instituições bancárias na França, como Crédit Foncier, Comptoir d'Escompte e a Crédit Mobile que, protagonizou a promoção da construção da infraestrutura europeia, como ferrovias, no século XIX. Mas, indubitavelmente, os bancos de desenvolvimento recebem destaque no Pós Segunda Guerra Mundial no contexto do Plano Marshall, que exigiu a criação de fundos internacionais para reconstrução dos países, e conseqüentemente houve a criação dos bancos de desenvolvimento da Alemanha, o KfW alemão, o japonês, JDB, e o BNDES brasileiro. (LAZZARINI; MUSACCHIO, 2015, p. 272).

A existência de bancos de desenvolvimento se deve essencialmente aos gargalos do mercado de crédito para financiar obras voluptuosas como as de infraestrutura, em razão da incerteza acerca da rentabilidade do negócio a ser financiado. Entretanto, são de suma importância para o desenvolvimento econômico social no contexto que se insere, daí o interesse do Estado em intervir no domínio econômico.

Existem três motivações precípua à existência de um banco de desenvolvimento:

Primeiro, eles podem aliviar a escassez de capital e promover ação empreendedora para impulsionar setores novos ou tradicionais, sobretudo aqueles que precisam financiar projetos de capital intensivo. Segundo, os bancos de desenvolvimento podem financiar projetos de longa maturação ou com baixo retorno financeiro, mas com alto retorno social. Finalmente, os bancos de desenvolvimento devem envolver-se em atividades promocionais, no caso de "possíveis oportunidades de investimentos não serem reconhecidas e /ou não serem exploradas pelo setor privado". Em outras palavras, os bancos de desenvolvimento devem coordenar as ações dos empreendedores ou fornecer informações sobre "custos da descoberta." (LAZZARINI; MUSACCHIO, 2015, p. 276)

Mesmo após as ondas de liberalismo econômico que reduziu significativamente a existência de empresas estatais ao redor do mundo em decorrência das privatizações, os bancos de desenvolvimento não perderam seu espaço no mercado financeiro e em todo o

mundo, principalmente em países subdesenvolvidos, existem instituições bancárias de desenvolvimento em funcionamento.

Em 2011, haviam centenas de bancos de desenvolvimento no mundo e a metade deles se declararam empenhados no fornecimento de empréstimos para diversos projetos de infraestrutura e industrialização. Dos 288 bancos de desenvolvimento em todo o mundo, a sua concentração é maior em Economias de Mercado Emergentes, como o Sul e no Leste da Ásia que 29,5% das instituições bancárias são bancos de desenvolvimento, ao passo que na África são 24,3% e na América Latina e Caribe 17,7%. (LAZZARINI; MUSACCHIO, 2015, p. 273)

4.3.3 Os Bancos de Desenvolvimento no Brasil:

4.3.3.1 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

É uma instituição bancária diferente dos bancos comerciais estatais, que comumente serve de meio para obtenção de apoios políticos e dessa forma tendem a perder dinheiro. O BNDES, por sua vez, enquanto banco que possui recursos públicos federais, é dirigido como banco governamental relativamente eficiente, tentando manter-se rentável mesmo em épocas de dificuldade. (LAZZARINI; MUSACCHIO, 2015, p. 274).

4.3.3.1.1 Histórico

A partir das constatações das falhas do mercado financeiro nacional, em conclusão dos trabalhos de Comissão Brasil-Estados Unidos, que compreendeu o período de estudo entre 1951 a 1953, e resultou num acordo bilateral que incumbia ao governo brasileiro a tarefa de que, à medida que o Brasil reestruturasse seu mercado financeiro e suprimisse as lacunas financeiras, o Brasil teria acesso a recursos internacionais que deveriam ser, obrigatoriamente, empregados em setores críticos como o ferroviário e o elétrico. (SCHAPIRO, 2010, p. 142)

A formação de contrapartida nacional contou com a adoção de um mecanismo de poupança compulsória: a lei 1474/51 instituiu a alíquota adicional ao imposto de renda, o que permitiu a Formação do fundo de reaparelhamento econômico. Em

1952, a lei 1628 instituiu a autarquia federal Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico- BNDE, a quem foi encarregada a administração e o gerenciamento da aplicação desses recursos, em conformidade com as diretrizes consignadas nos planos nacionais de desenvolvimento. A constituição do BNDES, foi, portanto, uma resposta institucional às lacunas do sistema financeiro privado e resultou, desde então, na conformação de um arranjo financeiro alternativo, baseado na captação e direcionamento público dos recursos. (SCHAPIRO, 2010, p. 142)

Posteriormente, nos anos 1950, 1960 e 1970, o Banco consolidou-se como um dos principais agentes financeiros do país para o atendimento das prioridades do governo para o país.

Mas nos anos 1964 e 1967, e sobretudo no decorrer dos anos 1990, apesar dos saldos positivos, houveram muitas alterações legislativas no intuito de fortalecer o ambiente financeiro privado e reduzir a participação estatal no segmento, com o objetivo de diversificação do modelo brasileiro de financiamento.

Em ambos os períodos, as reformas tiveram por objeto o aperfeiçoamento do ambiente de negócios, valendo-se para tanto de iniciativas destinadas a estabelecer regras de proteção aos investidores, mecanismos de governança, e ainda, a ampliação de competição, entendida como um fator de indução ao bom funcionamento dos mercados de crédito e capitais. (SCHAPIRO, 2010, p. 143;144)

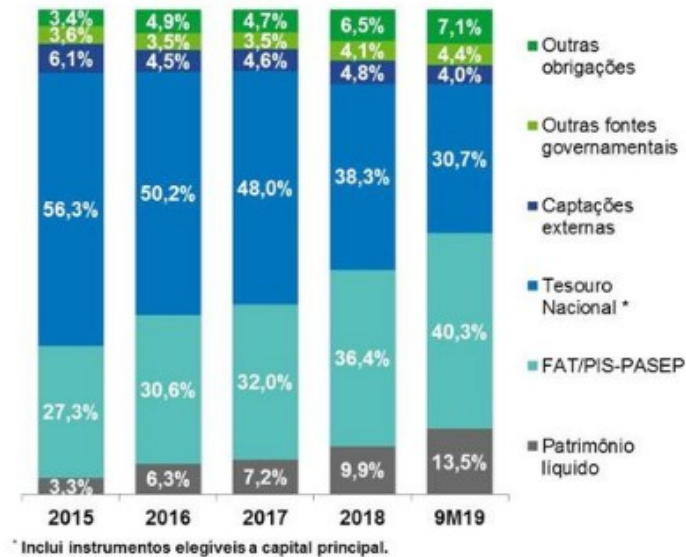
Atualmente, o banco desenvolve papel um papel crucial no desenvolvimento nacional, beneficiando todos os setores que desenvolvem atividades voltadas para o cumprimento dos objetivos do governo nacional de desenvolvimento econômico e social.

4.3.3.1.2 Fontes dos recursos

Segundo dados oficiais, disponíveis no site do BNDES, os recursos são provenientes de fundos governamentais, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, PIS-PASEP, e o Tesouro Nacional, estas instituições correspondem à parcela mais significativa dos recursos do BNDES, 71,0% dos recursos totais dos dados apresentados em 30 de setembro de 2017. Houve uma redução, se comparar com os 74,7% de participação nos recursos há um ano atrás, em 31 de dezembro de 2018.

O restante dos recursos são provenientes do Fundo da Marinha Mercante (FMM), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e de seu fundo de investimento (FI-FGTS); bem como captações no exterior – via organismos multilaterais ou emissão de títulos (bonds); e emissões privadas de Letras Financeiras.

O gráfico a seguir demonstra o percentual exato dos recursos do banco com dados coletados até setembro de 2019.



Fonte: Plataforma online oficial do BNDDES. (bndes.gov.br)

4.3.3.1.3 Etapas de financiamento

O financiamento no BNDDES pode ser de duas maneiras: apoio direto, com a contratação diretamente com o banco, ou na modalidade indireta, na qual, instituições financeiras credenciadas agem como intermediários entre os beneficiários e o próprio BNDDES.

O fluxo para solicitação de apoio direto no BNDDES compreende: a Habilitação, momento em que se verifica a qualidade de beneficiário, a Solicitação de Apoio Financeiro, posterior Análise da viabilidade do financiamento, a Contratação e por fim, o Acompanhamento. Inclusive, é no acompanhamento que há a disponibilização dos recursos financeiros. (BNDDES, 2019)

4.3.3.1.4 Instrumentos de financiamento

Os instrumentos de financiamento podem ser por meio dos produtos, com as chamadas as linhas de financiamento, os programas temporários, tendo em vista um segmento específico, ou o uso do cartão do BNDDES e, não há impedimento à combinação desses

instrumentos na solicitação do financiamento. Estas, “sempre refletem as prioridades e diretrizes da política de desenvolvimento do Governo Federal” (BNDES, 2019)

Desse modo, as linhas de financiamento permanentes, são aquelas mais utilizadas pelos beneficiários, são mais comuns de serem solicitadas e apresentam as condições específicas mais benéficas, como menores taxas de juros e melhores prazo de pagamento. Um exemplo de produto é o “BNDES Finame” que oferece financiamento para máquinas e equipamentos, com condições específicas a depender do objetivo, se aquisição, produção ou modernização. (BNDES, 2019)

O Cartão BNDES é um produto destinado a micro, pequenas e médias empresas de controle societário nacional e possui crédito rotativo e pré-aprovado de até R\$ 2 milhões destinados a aquisição de produtos e serviços credenciados. (BNDES, 2019)

4.3.3.1.5. Beneficiários do financiamento

Os investimentos desembolsados pelo BNDES se destina aos setores da Infraestrutura; agropecuária; exportação; inovação; desenvolvimento regional; Social; indústria, comércio e serviços; micro, pequenas e médias empresas; cultura e economia criativa; mercados de capitais e meio Ambiente (BNDES, 2019)

Podem ser beneficiárias as empresas sediadas no Brasil, empresários individuais (pessoa física com CNPJ), microempreendedores individuais (pessoa jurídica); entidades ou órgãos públicos, da administração direta e indireta, das esferas Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal; fundações e associações de direito privado; cooperativas; pessoas físicas domiciliadas e residentes no país, desde que exerçam atividades econômicas e sejam devidamente registradas, consórcios e condomínios que exerçam atividade produtiva; e sindicatos e clubes (BNDES, 2019)

Tais instituições devem obedecer requisitos mínimos para poder ter acesso ao financiamento. É preciso, portanto, estar em dia com as obrigações fiscais, tributárias e sociais; apresentar cadastro satisfatório; ter capacidade de pagamento; dispor de garantias suficientes para cobertura do risco da operação; não estar em regime de recuperação de crédito; atender a legislação relativa à importação, no caso de financiamento para a importação de máquinas e equipamentos; e cumprir a legislação ambiental. (BNDES, 2019)

Portanto, não basta ser apta, deve possuir contabilidade adequada, cumprir com a proteção ao meio ambiente e ainda apresentar as garantias para satisfação do empréstimo.

Por essa razão, que não podem ser beneficiárias aquelas pessoas que possuam inadimplimento com o Sistema BNDES ou integrem Grupo Econômico que possuam inadimplimento com o Sistema BNDES; sejam responsáveis por título protestado (salvo se houver, a critério do BNDES, justificado o protesto ocorrido); constem em processo judicial que, uma restrição mais flexível, uma vez que o BNDES ao avaliar a e constatar alta probabilidade da pessoa, física ou jurídica, se comprometer a ao cumprimento de suas obrigações perante o banco. Ademais, é vedada a concessão de empréstimo à pessoa que tenha apontamentos cadastrais indicando inadimplimento contumaz ou restrições à sua idoneidade; ou, ainda, que estejam em processo de falência, concordata ou recuperação judicial ou extrajudicial. Cabe ressaltar, que essas restrições também se aplicam aos controladores de pessoa jurídica que estejam nessas condições. (BNDES, 2019)

O BNDES classifica seus clientes em função do porte, o que permite uma atuação adequada às características de cada segmento, com condições que atendam às suas peculiaridades. Mas, apoio às micro, pequenas e médias empresas, por exemplo, é considerado prioritário pelo BNDES, que oferece condições especiais com o intuito principal de facilitar o acesso destas empresas ao crédito. (BNDES, 2019)

Dessa forma, aqueles que atendem às especificações para ensejar a qualidade de cliente do BNDES, poderão implementar os recursos aos quais solicitam em investimentos para implantação, expansão, modernização e/ou recuperação de empreendimentos, infraestrutura, empresas ou instituições públicas e privadas, podendo o financiamento ser para os estudos da viabilidade, projetos, obras civis, instalações, treinamento, entre outros; produção ou aquisição de máquinas e equipamentos novos (inclusive veículos utilitários, ônibus, caminhões e aeronaves), de fabricação nacional e credenciados pelo BNDES; bens novos, insumos, serviços, softwares; capital de giro; exportação de bens e serviços nacionais; e aquisição de bens e serviços importados e despesas de internação (através de linhas e condições específicas para esse fim), desde que haja comprovação de inexistência de similar nacional. (BNDES, 2019)

4.3.3.1.6 Setores e empreendimentos proibidos de serem beneficiários

Não poderão ser beneficiados os setores que visam o Comércio de armas; oferta de serviços em hotéis, saunas e termas; jogos de prognósticos e assemelhados e atividade bancária/financeira, ressalvado o apoio ao microcrédito. Inclusive, em caso de financiamento a capital de giro, se o cliente desenvolver múltiplas atividades, ainda que exerça ao menos uma destas não apoiáveis, não poderá solicitar recursos do banco (BNDES, 2019)

Igualmente, empreendimentos que envolvam mineração como processo de lavra rudimentar ou garimpo, ações ou projetos sociais já contemplados com incentivos fiscais, ou empreendimentos no ramo imobiliário. (BNDES, 2019)

4.3.3.1.7. BNDES na desestatização

A desestatização é um ato que promove a alienação de ativos públicos ou promove a transferência da prestação de serviço público à iniciativa privada em um prazo determinado. E, o BNDES atua na estruturação dos projetos de desestatização, bem como concede apoio financeiro aos vencedores dos leilões. Esse é o Programa de Parcerias para Investimentos (PPI)

O Banco atuará na estruturação de projetos que visem atrair a parceria privada, identificando oportunidades e conduzindo o processo desde a fase de estudos e modelagem, até a assinatura do contrato de concessão entre os governos estaduais e as concessionárias.

Cabe também ao BNDES, no papel de membro do Conselho do PPI, indicar empreendimentos que se qualifiquem para sua implantação por meio de parcerias privadas.(BNDES, 2019)

Tendo em vista a urgente necessidade de ações no setor de saneamento nacional, o banco, atualmente, prioriza projetos desse segmento.

Além do mais, o investimento nesse setor reflete positivamente na saúde pública, na qualidade de vida, na produtividade na educação e no trabalho, no meio ambiente e na geração de renda e empregos e principalmente cumpre uma das metas previstas constitucionalmente de promoção da vida digna conforme os mandamentos da justiça social.

Segundo dados oficiais da plataforma online do BNDES (2019) existem três projetos de concessão dos serviços públicos de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, indicados pelo BNDES. Atualmente, os serviços estão sob a responsabilidade da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE); Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia (CAERD); e Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA).

Além do setor de saneamento, há a financiamento no setor de logística, tendo em vista a necessidade desse tipo de infraestrutura no país. O BNDES planeja permanecer atuando nesse setor, uma vez que o considera “crucial para a retomada do crescimento da economia.” (BNDES, 2019)

Atualmente, já foram aprovados pelo PPI, o projetos de concessões, nos setores rodoviário e aeroportuário: a Rodovia BR364/365 – GO/MG; o Aeroporto de Florianópolis; o Aeroporto de Salvador; o Aeroporto de Fortaleza; o Aeroporto de Porto Alegre.

Inclusive, a partir das desestatizações recentes o BNDES reformulou suas políticas operacionais de acordo com as novas premissas estabelecidas para os futuros leilões de concessões, dessa maneira há a tendência de incentivar participação do setor financeiro privado e do mercado de capitais.

Portanto, tendo em vista a crescente utilidade do Programa de Parcerias e Investimentos, o BNDES assume postura menos intervencionista e mais regulatória para a atuação de agentes privados.

4.3.3.1.8 O BNDES Aberto

Em verdade, a existência de bancos públicos eram vistos com certa desconfiança. Seja por parte dos adeptos de um modelo Estatal mais liberal, em razão do exercício de uma atividade econômica, uma interferência direta. Seja pelo ponto de visão político partidária, com certa desconfiança que esses bancos públicos serviriam, em verdade, para satisfação de interesses pessoais de políticos. Nesse sentido, dois aspectos negativos se sobressaltariam.

Primeiro, capitalistas em busca de renda podem pedir crédito subsidiado ou capital próprio barato mesmo para projetos que poderiam ser financiados e lançados usando fontes de capital privada. [...] Segundo, os bancos de desenvolvimento podem salvar empresas que, do contrário, fracassariam. [...] Políticos e autoridades miram empresas específicas como alvos de fundos – empréstimos ou investimentos- como maneira de impulsioná-las e consolidar o setor e a promover a própria expansão. [...] Estudos recentes descobriram evidências empíricas compatíveis com a hipótese de os financiamentos serem influenciados por fatores

políticos, como ciclos eleitorais e doações de campanha. (LAZZARINI; MUSACCHIO, 2015, p. 276)

E justamente essa problemática que recentemente envolveu o BNDES em polêmicas: a investigação independente da JBS, a “caixa-preta do BNDES, e o BNDES e a Lava jato.

No caso da JBS, houve a suspeita de “corrupção; suborno e influência indevida junto ao corpo técnico do BNDES, que pudessem ter impactado a análise, aprovação e contratação de oito operações relevantes, de 2005 a 2018”. (BNDES ABERTO)

Ou seja, funcionários do BNDES teriam facilitado a destinação de recursos do banco para uma grande empresa multinacional, principalmente para compra de ações em empresas dos EUA. O valor total das operações, financiamento e investimento em aquisições na bolsa de valores, chegou a R\$ 20.173 milhões de reais em valores atualizados em janeiro de 2020. O banco instalou uma investigação independente que levou a conclusão de que “não foram encontrados indícios de corrupção, suborno e de influência indevida junto ao corpo técnico nas operações [...] Essa apuração foi encaminhada ao MPF, TCU, CGU e Banco Central para que sirvam de subsídio para eventuais investigações em curso” (BNDES ABERTO)

A segunda polêmica de maior relevância foi de que o banco seria uma “caixa-preta”, termo muito difundido pela mídia nacional, que levava a entender que existiriam muitas informações secretas do BNDES e que poucas pessoas poderiam ter acesso. Isso diz respeito, principalmente, à divulgação de informações que são protegidas por sigilo bancário. Em 2015, o STF decidiu que “o BNDES era obrigado a informar ao TCU dados completos das operações de crédito, transferindo a esse órgão de controle a obrigação de sigilo bancário.” Então o banco voltou a apresentar todas as informações requeridas. Outro fato que atribuiu ao banco de desenvolvimento o sinônimo de “caixa-preta” remonta à época de 2012 quando o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao qual o banco era subordinado classificou os contratos de financiamento à exportação de bens e serviços de engenharia para Cuba e Angola como “secretos”. Em 2015, o próprio Ministério cancelou a classificação de secreto e todas as condições do contrato estão disponíveis no site do BNDES (BNDES ABERTO)

Outra relevante questão envolvendo o BNDES foi a “operação lava-jato”. As empresas investigadas eram clientes do banco. Contudo, a operação da Polícia Federal não encontrou irregularidades nas relações jurídicas destas empresas e o BNDES, a

condenação não está relacionada a concessão de financiamentos ou aos investimentos realizados. (BNDES ABERTO)

Por isso, Em razão desses casos de suposta corrupção foi inaugurado o programa BNDES Aberto, sob o slogan: “Quem está aberto, está aberto para novos momentos. BNDES. Aberto para o desenvolvimento do Brasil.” Isso, na tentativa de demonstrar o comprometimento da instituição com a transparência de suas atividades e o comprometimento com o desenvolvimento nacional.

A página oficial na internet esclarece todos os casos, tem um espaço para envio de perguntas sobre o Banco e, apresenta as 10 ações que estão em prática para melhorar a transparência das operações financeiras e evitar mais casos de corrupção.

Essas medidas preveem: a adoção de acordo com o Ministério Público Federal em combate à corrupção (I), criação da Diretoria de Compliance (II), Corregedoria interna(II), contratação de auditoria externa forense (IV), plano de dados abertos, adesão voluntária ao Dec. 8.777/16, pois o BNDES não é ente da Administração Pública Federal Direta, autárquica ou fundacional, a fim de que seus dados estejam livres para utilização pela sociedade (V), aprimoramento de conhecimento dos colaboradores (VI), uma plataforma para o acompanhamento das ações do BNDES para os objetivos de desenvolvimento sustentável (VII), uma nova estratégia de atuação no mercado de captais, reduzindo seu limite de exposição a riscos. Desse modo os recursos serão reposicionados para investimentos de maior impacto no desenvolvimento da economia(VII), hotsite que facilita a busca por informações. As mais de 3,5 milhões de operações de financiamento, participações acionárias, subscrição de debêntures e aquisição de cotas de fundos, estão disponíveis para consulta(IX),. E, a integração da análise cadastral com bases externas. Para que a empresa tenha acesso aos recursos do BNDES ela terá seus dados cruzados com informações provenientes de outros órgãos públicos, como o IBAMA, da Controladoria-Geral da União, do Conselho Nacional de Justiça, do Tribunal de Contas da União e outros órgãos de fiscalização e dados de mídia (X) (BNDES ABERTO, 2020)

A partir disso, é possível reconhecer o comprometimento do Banco com a transparência de suas operações, maior criteriosidade na análise cadastral daqueles que acionam o banco para captação de recursos e seu direcionamento às políticas públicas de desenvolvimento econômico sustentável.

5. CONCLUSÃO

Portanto, a partir das considerações acerca do desenvolvimento da ordem econômica em nosso país, é possível constatar que durante a sua evolução, há gradual aumento da proteção aos trabalhadores e consumidores, uma vez que são hipossuficientes na cadeia de produção. Inclusive, a partir das determinações constitucionais, a fim de garantir a existência digna à todas as pessoas e a busca pela efetivação da justiça social, contata-se a forte influência de promoção do bem-estar social na Magna Carta brasileira. E não é para menos, pois para construção de uma economia forte o suficiente, quanto mais pessoas participam nas relações de mercado, maior será o desenvolvimento econômico.

Isso porque, alinhado ao movimento de Constitucionalismo social que inspirou a normatização da ordem econômica nacional. O Estado assume o papel decisivo na construção de uma sociedade baseada nos valores da dignidade humana e na justiça social.

É possível concluir, ademais, que a evolução das formas de intervenção do Estado na Economia, de tempos em tempos, tende a uma maior ou menor intervenção. Mas a partir das experiências econômicas é preciso perceber que os extremos causas relevantes prejuízos econômicos, seja com um modelo liberal no qual prevalece o individualismo e em meios às atividades cíclicas do mercado que inevitavelmente apresenta falhas, em maior ou menor grau. Do mesmo modo, há que se evitar um governo intervencionista em excesso, uma vez que um mercado equilibrado pressupõe a liberdade econômica, a livre concorrência e a livre iniciativa, e se o Estado exacerbadamente busca a reparação social, poderá ter as suas contas em colapso e ser impedido de oferecer qualquer serviço público.

Logo, a partir do ordenamento constitucional nacional, o mercado está sujeito ao poder normativo e regulador do Estado. Bem como, há a autorização à exploração direta da atividade econômica quando necessários os imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. A partir disso, é permitida a criação de empresas estatais para atendimento de alguma necessidade social que o mercado privado ainda não consegue suprir.

Por isso, em busca de um mercado equilibrado, é possível contar com a participação estatal, moderada, a fim de reduzir as falhas de mercado. E, em uma dessas hipóteses, o Estado pode atuar enquanto agente financeiro, para empreendimentos que exijam grande aporte de capital e por longo prazo, atua, então, nos setores em que não há interesse de atuação do setor privado.

Dessa forma, ao contrário dos economistas da Teoria Clássica os gastos do governo não são exclusivamente improdutivos. Na hipótese de atuação no mercado financeiro é justamente a atuação estatal que garante um meio para produção de renda e capital na sociedade.

Então, em meio às intempéries econômicas, com a existência da lei da escassez e da lei de mercados, o Estado pode intervir em setores que não correspondem aos interesses privados a fim de promover o desenvolvimento, além, é claro, de fornecer a segurança jurídica necessária para o estabelecimento das relações jurídicas comerciais.

Em vista disso, a atuação administrativa direta é exercida pelo Ministério da Economia cuja competência é a de estipulação, avaliação e reformulação de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento nacional. Ao passo que, a atuação indireta se dá pela atividade das empresas estatais, as quais mais relevante ao presente trabalho são as de atuação no sistema financeiro nacional.

Nesse contexto, o principal banco estatal é Banco Central do Brasil que cumpre com a obrigação de execução da política monetária e política cambial, exercendo a função normatizadora e fiscalizatória de todos os agentes financeiros em território nacional e em cumprimento de todas as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Desse modo, a Caixa Econômica Federal, O Banco do Brasil e outros setoriais para o desenvolvimento, como o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social estão ativos em cumprimento à finalidade geral de desenvolvimento econômico do país. Uma vez que suas políticas são direcionadas a oferecer créditos para setores em que bancos privados não tem interesse, aqueles empreendimentos com maiores riscos e menor rentabilidade, como é o caso da infraestrutura urbana, exportações, por exemplo.

Ademais, as instituições oficiais de crédito no Brasil podem ser consideradas de sucesso, uma vez que mesmo em meios às ondas de privatizações e desestatizações, permaneceram sólidas e em posse do Governo Federal.

A infraestrutura, por sua vez, é um importante meio para o desenvolvimento econômico-social de um país. Por meio dela é que é possível assegurar vários direitos fundamentais, tendo em vista os setores que a comporta. O saneamento básico, energia, transporte e comunicações são as formas de se exercer o direito à vida, à saúde, à liberdade. São portanto, meios em que se efetiva uma vida digna com base nos ditames da justiça social, assim como preceitua a ordem econômica constitucional nacional.

Nesse contexto, em que são necessários recursos, para que a Administração Direta se empenhe em executar um empreendimento para infraestrutura (saneamento básico, comunicação, transporte e energia), e não possui em seu orçamento receita disponível, bem como o mercado privado não atende a essas demandas, ela recorrerá aos bancos públicos. Principalmente ao BNDES, uma instituição comprometida com o desenvolvimento nacional e com uma atual política de transparência e comprometimento com a eficiência dos recursos públicos.

Inclusive, quando discute-se os modelos jurídicos de contratação para execução de empreendimentos em infraestrutura, seja pela contratação via Licitação, no Regime Diferenciado de Contratação ou ainda no sistema de concessão, o BNDES pode atuar tanto como financiador para a Administração Pública, como também, é possível que estas empresas contratadas sejam clientes do banco de desenvolvimento em algumas de suas linhas de crédito. Seja para a modernização de maquinário ou para capital de giro, por exemplo. É possível que o investimento que possibilita a empresa participar de processos licitatórios com maior competitividade e qualidade para execução dos serviços seja com o apoio do BNDES.

De maneira relevante, é necessário destacar o crescente movimento de desestatização no país, no qual a Administração passa a contar com a participação dos agentes privados interessados na prestação dos serviços públicos. Tanto que, o BNDES é o mediador das concessões de serviços públicos, com projetos em andamento e considerados promissores.

Assim, no contexto nacional em que ainda são demandados do Governo Federal vultuosos investimentos em infraestrutura, além das receitas disponíveis no Orçamento fiscal e em cumprimento às regras de responsabilidade fiscal, o BNDES se mostra como grande aliado, uma vez que o valor do capital é reduzido, os juros são menores e, há melhores condições de pagamento, algo essencial em obras de infraestrutura que demoram a retornar lucros.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 5 ed. rev. atual. ampl. São Paulo, 2016

ALCOFRADO. Haroldo Mavignier Guedes. Empresas Estatais Integrantes do Sistema Financeiro Nacional. *In*: SOUTO, Marcos Jurema Villela (coord.), **Direito Administrativo Empresarial**, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2006, p. 229-254

ARAGÃO. Alexandre Santos de. **Poder Normativo das Agências Reguladoras**. 2º ed. São Paulo: Forense, 2006

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JR. Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. rev., atual. São Paulo: Editora Verbatim, 2015

ARAUJO, Victor Leonardo; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. **O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira**. IPEA. Texto para discussão 1602, Brasília, 201. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1620> Acesso em: 06 dez. 2019

ARAUJO. Eugênio Rosa de. **Resumo de Direito Econômico**. 2 ed. rev. atual. ampl. Niterói: Impetus. 2007

BALEEIRO, Aliomar (1905-1978). **Uma Introdução às ciências das finanças**, 18º ed. rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo- Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BANCO CENTRAL. **Banco Central do Brasil: fique por dentro**. 4 ed. BCB: Brasília, 2008 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/sobre/bcuniversidade/cartilhaBancoCentral>. Acesso em: 06 dez. 2019

BANCO CENTRAL. **Site oficial**. Brasília. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/> Acesso em: 30 nov. 2019

BERCOVICI, Gilberto. **Infraestrutura e desenvolvimento**. *In*: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (Coord.) Elementos de Direito da infraestrutura. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015. p. 17-26

BNDES. **Site oficial**. Brasília. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>. Acesso em: 30 nov. 2019

BNDES ABERTO. **Site oficial**. Brasília. Disponível em: <https://aberto.bndes.gov.br/aberto#abertodialogo>. Acesso em: 19 jun. 2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02/06/2019

BRASIL. **Decreto- Lei nº 200**. 25 de fevereiro de 1967. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm Acesso em: 30 nov. 2019

BRASIL. **Lei. 8666/93**. 2 de junho de 1993. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm Acesso em: 30 nov. 2019

BRASIL. **Lei. 12.462/11**. 4 de agosto de 2011. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 30 nov. 2019

BRASIL. **Lei 13.303**. 30 de junho de 2016. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 30 nov. 2019

BRASIL. **Lei 13.844**. 18 de junho de 2019. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 30 nov. 2019

BRASIL. **Lei 4595**. 31 de dezembro de 1964. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4595.htm. Acesso em: 30 nov. 2019

BRASIL. **Lei Complementar 101**. 4 de maio de 2000. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 nov. 2019

BRASIL. **MP 2.192-708/01**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2192-70.htm. Acesso em: 18 jun. 2020

CÂMARA. Jacintho Arruda. Direito Público e Infraestrutura. In: NUNES JR. Vidal Serrano (coord.) **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II: Direito Administrativo e Constitucional**. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017

CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento**. Tese (Doutorado em Direito)- Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 612. 2013

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. [4ª reimpressão] - São Paulo: Atlas 2017

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. rev. atual. e ampl. [4º reimpressão]. São Paulo: Atlas, 2017

CAVALCANTI, Marcio. Investimentos e a lei de responsabilidade fiscal, o estado responsável e o bem-estar social. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NÓBREGA, Marcos (org). **Administração pública: direito administrativo, financeiro e gestão**

pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 297-310.

CUNHA JR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** 9 ed. rev. atual. ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2015

FERREIRA, Denilson Queiroz Gomes; LIMA, Isabela Soares de. A participação Estatal no sistema bancário brasileiro: uma análise do período 1996-2006. **Revista Planejamento e Políticas públicas.** n. 39. jul/dez. 2012, p. 9-36

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito Econômico.** 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FROÉS, Fernando. Infraestrutura Pública: conceitos, importância e a intervenção governamental. *In:* CARDOSO, José Eduardo Martins, QUEIROZ, João Eduardo Lopes, SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos (Coord.). **Direito administrativo econômico.** São Paulo; Atlas, 2011, p. 257- 340

GICO JR. Ivo. Introdução ao Direito e Economia. *In:* TIMM, Luciano Benetti (Org), **Direito e Economia no Brasil.** 2 ed. [2. Reimpr]. São Paulo: Atlas, 2018 p. 1-33

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica).** 16 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2014

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito financeiro e tributário.** 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019

LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo. **Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países;** tradução Afonso Celso da Cunha Serra- 1ª ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro.** 7 ed. rev.atual.ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Programa de Investimentos Prioritários em Infraestrutura-PAC. *In:* **Transição de Governo 2018-2019: informações estratégicas. Texto 11/15.** Brasília, 2018-2019

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 34. ed. rev., atual até a EC 99/17. São Paulo: Malheiros 2019

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 31 ed. São Paulo: Atlas, 2015

NETO, Manoel Jorge e Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 9 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2015

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito financeiro**. 7 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas Dos Tribunais, 2015

ORAIR, Rodrigo Octávio e SIQUEIRA, Fernando de Faria. Investimento Público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas. V. 27, n. 3 (64), set/dez 2018, p. 939-969

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

PINTO JR. Mario Engler. **Empresa Estatal: função econômica e dilemas societários**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2013

ROSSETTI. José Paschoal. **Introdução à Economia**. 20 ed. [5 reimpr.], São Paulo: Atlas 2008.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes**. São Paulo: Mandacaru, Salvador: Cetead, 2001

SCHAPIRO, Mario Gomes. **Novos parâmetros para a intervenção do Estado na Economia**. Coleção direito, desenvolvimento e justiça, série produção científica, São Paulo: Saraiva 2010

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6 ed. São Paulo: LTr, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

TESOURO NACIONAL. **Projeto Piloto de Investimento**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/projeto-piloto-de-investimentos-ppi>, Acesso em: 18 de jun. 2020

UNGER. Roberto Mangabeira. A alternativa nacional e o setor de infraestrutura. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. V. 1/2017, abr/jun, 2017, p. 23-37

VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri. Constituição e Desenvolvimento. *In: Agenda Contemporânea: Direito e Economia: trinta anos de Brasil*, tomo 1. LIMA, Maria Lúcia L. M. Padua (Coord.) São Paulo: Saraiva, 2012, p. 381-400

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. A análise econômica do direito e das organizações. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito e Economia: análises econômicas do Direito e das Organizações**. [2. reimpr.]. São Paulo: Elsevier, 2005. p. 1-15