

A TRANSPARÊNCIA COMO FATOR PRIMORDIAL NA CONCESSÃO DE FINANCIAMENTOS PÚBLICOS PELO BNDES

Emerson Ademir Borges de Oliveira¹

Pedro Augusto França de Macedo²

Resumo: Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o presente artigo destaca a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, previstos no inciso III do art. 3º da Constituição Federal. Considerando a relevância do tema, o trabalho se propõe a realizar um debate sobre os requisitos que devem ser observados para a concessão do financiamento público, especificamente no que concerne ao Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES. Para tanto, são utilizados métodos de pesquisa bibliográfica, através da revisão teórica de princípios que regem a atividade econômica do Estado, bem como dos instrumentos utilizados dentro do planejamento estatal. Vislumbra-se no financiamento público importante instrumento de promoção do desenvolvimento, apto a reduzir desigualdades e promover o bem comum. Ao final, conclui-se ser para escolha das propostas que mais se afinem com o interesse público para que a concessão

¹ Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Coordenador-Adjunto e Professor Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília. Advogado e parecerista.

² Mestrando em Direito pela Universidade de Marília. Especialista em Direito Público pela Universidade Anhangüera e em Direito Constitucional e Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes. Professor do Centro Universitário Uninorte e da Universidade Federal do Acre. Procurador do Estado do Acre.

do financiamento, necessário se faz a observância dos princípios constitucionais que regem a temática, sobretudo no que for pertinente ao respeito à publicidade e transparência, que funcionam como mecanismos de controle das operações realizadas. Daí a necessidade do estabelecimento de certos parâmetros, dispostos no último tópico do ensaio.

Palavras-Chave: Desigualdades regionais e sociais; Financiamento público; BNDES; Fomento.

TRANSPARENCY AS A PRIMARY FACTOR IN THE GRANTING OF PUBLIC FINANCING BY BNDES

Abstract: Among the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil, this article highlights the eradication of poverty and marginalization, as well as the reduction of social and regional inequalities, provided for in item III of art. 3 of the Federal Constitution. Considering the relevance of the theme, the work proposes to hold a debate on the requirements that must be observed for the granting of public financing, specifically with regard to the National Development Bank - BNDES. For this, bibliographic research methods are used, through the theoretical review of principles that govern the economic activity of the State, as well as the instruments used within the state planning. Public financing is seen as an important tool for promoting development, capable of reducing inequalities and promoting the common good. In the end, it is concluded that it is to choose the proposals that are more in tune with the public interest so that the granting of financing, it is necessary to observe the constitutional principles that govern the theme, especially with regard to respect for advertising and transparency, which function as mechanisms to control the operations carried out. Hence the need to establish certain parameters, set out in the last topic of the essay.

Keywords: Regional and social inequalities; Public financing; BNDES; Promotion.

Sumário: Introdução. 1 Desenvolvimento, redução das desigualdades e financiamento público. 2 O financiamento público como instrumento de atuação do Estado na redução das desigualdades. 3 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e seu papel no financiamento público. 4 Limites que devem ser observados para concessão do financiamento público. Conclusão

INTRODUÇÃO



contexto social brasileiro é marcado por fortes desigualdades regionais. Tal contexto é agravado pela enorme dimensão territorial do país. Diferentes climas, topografia, posição geográfica, dentre outros aspectos, bem como o próprio histórico de formação, têm influência direta no processo de desenvolvimento das diversas regiões brasileiras, proporcionando maior concentração de riquezas em umas em detrimento das outras.

As desigualdades regionais brasileiras têm origem no próprio processo histórico de formação do país. Durante o período colonial, a região nordeste se destacava pela forte produção de açúcar. Não obstante, após o declínio da economia açucareira, o país encontrou no cultivo do café uma forma de movimentar a economia. Ocorre que as plantações de café concentraram-se, inicialmente, no oeste paulista, concentrando, historicamente, maior quantidade de riquezas no Estado de São Paulo. Esse panorama favoreceu o desenvolvimento industrial prioritariamente na região sudeste em detrimento de outras regiões do país, na medida em que o ciclo de capital cafeeiro possibilitou o fortalecimento da economia, com conseqüente favorecimento a

investimentos que culminaram em posterior industrialização.

A região norte, por sua vez, até as três primeiras décadas do século passado, tinha na extração do látex da seringueira – destinado à produção de borracha - o principal vetor de movimentação da economia. Não obstante, com o término da segunda guerra mundial, os Estados Unidos da América não mais se comprometeram a importar a borracha brasileira. Some-se a isso o aparecimento de concorrência em âmbito internacional (haja vista o plantio de seringais na Malásia, Tailândia, Sri Lanka e Indonésia, que conseguiam fornecer a borracha a um custo menor). Tais fatores ocasionaram a queda do ciclo da borracha na região amazônica. Diante da inexistência de uma política econômica contundente para a região após o ciclo da borracha, seu desenvolvimento foi menor do que o vivenciado na região sudeste.

Segundo dados coletados junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 2000 e 2010, as regiões norte e nordeste apresentaram crescimento no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Todavia, estão com os menores IDHMs do país – 0,667 e 0,663, respectivamente. O maior IDHM registrado foi o da região Sudeste com valor de 0,766, seguida pela região Centro-Oeste, com 0,757. A região Sul está com o IDHM de 0,754.

Ciente desta situação, a Constituição Federal aponta, em seu art. 3º, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. São, pois, metas a serem seguidas, que devem nortear todas as políticas públicas para consecução dos objetivos descritos no referido dispositivo.

No presente artigo, coloca-se em destaque o objetivo de erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, prevista no inciso III do art. 3º da Constituição, enquanto um pressuposto a direcionar a concessão de financiamentos públicos. Conforme se demonstrará, correlacionado a este, está a garantia do desenvolvimento

nacional, objetivo previsto no inciso II do mesmo dispositivo.

Neste contexto, diga-se, de antemão, que se trata de um objetivo voltado a assegurar maior igualdade de condições para todos os indivíduos, trazendo reflexos para uma melhoria na efetivação de diversos direitos fundamentais, tais como saúde, educação e emprego. Ou seja, a redução das desigualdades perpassa pela efetivação de direitos fundamentais, implementando-os em todas as classes sociais e em todas as regiões do país. Neste norte, conforme se verá, o desenvolvimento econômico regional é fator relevante na redução das desigualdades.

Certo é que, se há objetivos traçados pela Constituição, tais propósitos não devem ter caráter meramente retórico, devendo ser concretizados por meio políticas estatais específicas para tanto. Logo, é dever do Estado estabelecer ações de combate à pobreza e às desigualdades, nos termos dos objetivos traçados pela Constituição, valendo-se do financiamento público como importante instrumento para tanto.

Neste contexto, o presente artigo se propõe a discutir: qual o *modus operandi* da concessão de financiamentos públicos, sobretudo pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES? Quais os requisitos para a seleção das propostas que mais se afinem com o interesse público? Para tanto, são utilizados métodos de pesquisa bibliográfica, por meio da revisão teórica de princípios que regem a concessão de financiamentos públicos.

Assim, aponta-se o financiamento público como importante instrumento de promoção do desenvolvimento, apto a reduzir desigualdades e promover o bem comum.

Não obstante, também serão apresentados os limites que o financiamento público deve guardar diante de pretensões que se lhe oponham, sobretudo no que se refere à concessão de créditos aos particulares.

1. DESENVOLVIMENTO, REDUÇÃO DAS

DESIGUALDADES E FINANCIAMENTO PÚBLICO

De início, cumpre sedimentar que o financiamento público se mostra como relevante instrumento de concretização dos direitos fundamentais, haja vista que muitos dos direitos previstos na Constituição, sobretudo aqueles afetos à chamada segunda dimensão de direitos fundamentais, necessitam de recursos financeiros para sua efetiva implementação. Especificamente no que toca aos direitos sociais, sua efetivação requer uma conduta positiva por parte do Estado, põe-se em relevo a análise acerca das condições econômico-financeiras do Estado, na medida em que tais direitos conclamam gastos e investimentos a serem efetuados pelo poder público. Desta forma, a efetivação dos direitos sociais interliga-se ao grau de desenvolvimento do país. Ou seja, a efetivação dos direitos sociais não pode ser dissociada do desenvolvimento, haja vista que, pelo menos em tese, um maior grau de desenvolvimento possibilita maiores investimentos nas diversas demandas sociais.

Ocorre que, muitas vezes, o setor privado não reúne condições de, por si só, caminhar sozinho e propiciar um crescimento econômico hábil a promover o desenvolvimento, seja pela falta de interesse econômico em investir em determinada atividade de cunho social, seja pela ausência de recursos financeiros para tanto. Destarte, as tendências do cenário internacional têm provocado necessidades de revisão do papel do Estado moderno, que passa a atuar, muitas vezes, como agente de fomento da atividade econômica, concedendo financiamentos públicos para atividades privadas que, em última análise, sejam capazes de propiciar um ganho social capaz de repercutir na efetivação de direitos fundamentais e na concretização da dignidade da pessoa humana³.

³ Segundo dados do BNDES, o financiamento público do referido banco apoiou projetos que possibilitaram, em 2018, 94,8 mil novas ligações de água estimadas, o que permitirá o acesso de 320 mil pessoas ao sistema de

Cumpra sedimentar que, numa visão clássica tradicionalista⁴, ao Estado caberia desempenhar os serviços públicos, deixando-se o desempenho da atividade econômica adstrito ao setor privado. Não obstante, com o alargamento dos direitos fundamentais propiciados pela Constituição de 1988, bem como pela prevalência do entendimento que assegura a eficácia concreta de tais direitos, a preocupação volta-se também para o fato de que, em determinadas circunstâncias, necessária se faz a intervenção do Estado na economia, seja através da concessão de benefícios fiscais, subvenções ou, no caso do estudo em apreço, pelo financiamento público de atividades privadas que tenham potencial interesse social.

Como ressalta José Adércio Leite Sampaio, o rol de direito sociais passou a incluir não apenas aqueles típicos, como educação, saúde, trabalho, lazer, moradia etc, mas também aqueles disciplinados na Constituição econômica brasileira: Ao autor destaca ainda que, neste cenário, “os direitos econômicos, sociais e culturais ainda se qualificam como fundamentais, para alguns, em virtude do grau de essencialidade da pretensão que deferem, destacada por suas vinculações com as garantias do mínimo existencial” (SAMPAIO, 2010, p.248).

Afinal, além dos direitos fundamentais, existem também objetivos traçados pelo Poder Constituinte que devem ser

saneamento ambiental; 260 mil novas ligações de esgotamento sanitário estimadas, o que possibilitará a conexão de 943 mil pessoas ao sistema; na saúde, possibilitou a criação de 742 leitos em hospitais, além de 28 salas cirúrgicas; a construção de 7 novos laboratórios ou centros de pesquisa e desenvolvimento.

⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que, na prestação do serviço público, o Estado o faz como pertinentes aos seus deveres e que presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob regime de Direito Público. Eros Roberto Grau, por sua vez, entende que o termo intervenção do Estado na economia deve ser utilizado para marcar a atuação do Estado no campo da atividade econômica em sentido estrito. Lado outro, o autor define a prestação de serviço público como atividade econômica em sentido amplo, na qual sugere o termo atuação estatal.

constantemente perseguidos, a exemplo do disposto no art. 3° da Constituição.

Neste aspecto, que engloba noções de justiça distributiva, o financiamento público ganha relevo sob seu aspecto social. Isto porque, a despeito de se tratar de uma atividade privada, busca-se um investimento que seja efetivamente capaz de se consolidar em benefícios para os cidadãos, sobretudo no que toca à efetivação de direitos fundamentais.

Fica evidenciada a importância do financiamento público, servindo-se como fonte que viabiliza, por exemplo, a geração de empregos, fomentando ainda a geração de salários indiretos, o que acaba por movimentar a economia, tendo o condão de gerar renda para uma extensa gama de pessoas. Dessa forma, quando concedido tendo por última finalidade o interesse público, o investimento torna-se algo justo, capaz de se ajustar em favor de toda a sociedade.

De forma crítica, alguns defendem que o Estado não deveria se preocupar em financiar atividades privadas, haja vista que a finalidade precípua do particular é, pois, a obtenção de lucro, e não realizar ações de interesse social. Neste sentido, Ernani Teixeira Torres Filho e Fernando Nogueira da Costa advertem que a atuação do BNDES vem sendo questionada. Os autores argumentam que, numa visão neoliberal, a instituição teria sido responsável pela geração de processo *crowding out*, inibindo a atuação dos bancos privados no financiamento em longo prazo e o próprio desenvolvimento do mercado de capitais. (TORRES FILHO, DA COSTA, 2012).

Ocorre que, conforme já asseverado, é dever do Estado promover a redução das desigualdades regionais e sociais. Para tanto, vê-se no financiamento público importante instrumento para que se possa atingir o referido dever. Neste contexto, Colombo (2012, p.156) destaca importantes elementos no que toca à questão regional trazidos pela Constituição. Primeiro, o fato de ter a Constituição disposto de forma expressa acerca do combate

às desigualdades regionais. Em segundo lugar, o autor destaca o fortalecimento dos estados e municípios, na medida em que os mesmos passaram a ser importantes atores políticos, com poder de influenciar os investimentos privados por meio de incentivos fiscais.

Neste contexto, o financiamento público surge não como um privilégio ao particular, mas sim como instrumento de promoção do desenvolvimento, apto a reduzir desigualdades e promover o bem comum. Discorrendo sobre a atuação do Estado na busca pela redução das desigualdades regionais, Aliomar Baleeiro (2010, p.654-655) assim leciona:

A Constituição de 1988 admite expressamente a concessão de incentivos fiscais em favor de áreas mais pobres, a fim de promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico regional (art. 151, I). Não se trata de uma quebra da regra da isonomia, mas da autorização de tratamento diferente e mais favorável às regiões diferentes, economicamente mais fracas. Embora, imediatamente, a isenção incentivadora possa premiar quem tenha grande capacidade contributiva e demonstre aptidão para se adaptar a plano de governo, como os prêmios à exportação, a dedução de investimentos na área da SUDENE etc., o objetivo é reduzir a miséria, as grandes desigualdades econômicas entre grupos e regiões. A justiça é, mesmo nesses casos, a meta, a finalidade última, embora os contribuintes, diretamente beneficiados com a redução da carga tributária, sejam estimulados ao investimento por meio de outros critérios e não em atenção à inexistência de capacidade econômica.

Ademais, deve-se salientar que a redução das desigualdades regionais e sociais encontra amparo Constitucional também no artigo 170, VII, da Constituição Federal, elencada ao status de princípio da ordem econômica. Tal princípio é explicitamente conectado aos objetivos da República previstos no art. 3º da Constituição Federal, sobretudo no que toca ao inciso III (“erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”). Ou seja, pela sistemática trazida pela Constituição, não se pode dissociar a erradicação da pobreza e da marginalização dos objetivos e princípios da ordem

econômica, haja vista que uma ordem econômica justa e efetiva contribui para a redução das desigualdades.

Cumprase asseverar que, a existência digna também se afigura como finalidade da ordem econômica. Deriva deste postulado a ideia de uma distribuição equilibrada dos ganhos oriundos da produção econômica, com aptidão para propiciar maior participação do indivíduo na distribuição de riquezas. A justiça social, por seu turno, possibilita a todos o acesso a recursos mínimos hábeis à satisfação de direitos fundamentais.

Deve-se ter em conta a enorme extensão territorial do Brasil, a qual conclama grandes diferenças culturais, econômicas ou sociais. Conforme sedimentado na introdução, os dados coletados junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstram a diferença entre o índice de desenvolvimento humano das diversas regiões brasileiras, evidenciando a desigualdade regional e social. Ou seja, pensando num país de dimensões continentais como o Brasil, há muitas desigualdades regionais, as quais devem ser superadas com base na Constituição, valendo-se o financiamento público como importante ferramenta para tanto.

Ademais, frise-se que as desigualdades regionais e sociais brasileiras são fruto do próprio processo histórico de formação e desenvolvimento da República. O auge da economia cafeeira ajuda a explicar a hegemonia do sudeste, já que os recursos daí oriundos estimularam o desenvolvimento industrial.

Segundo Matheus Felipe de Castro, o Brasil se construiu fundado em grandes e bem definidas disparidades econômicas, sociais e políticas, que remontam desde a prática da escravidão. O autor aponta que ainda hoje tais estigmas encontram-se sedimentados na sociedade atual, apontando para tanto a formação de uma camada branca e masculina, bem assalariada ou representante de uma burguesia; e de outro lado, destaca a existência de uma camada negra, mestiça e feminina desempregada, ou ocupando posições nos mercados de trabalho informal, ou

mesmo na criminalidade. (CASTRO, 2009).

Neste contexto, ao lado do financiamento público, a ideia de federalismo cooperativo surge como importante ferramenta na busca da ordem econômica e social justa, pois a descentralização política inerente à forma federativa de Estado facilita a implementação de políticas peculiares a cada região. Em contrapartida, discorrendo sobre o princípio da “solidariedade regional”, Carvalho (2018, p.30) assim leciona:

No sentido da efetividade do princípio da “solidariedade regional”, a Constituição de 1988, reconhecendo a existência de diferenças regionais, assegurou o percentual de 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões mais pobres e, no caso do Nordeste, definindo tratamento especial ao Semiárido, ao assegurar-lhe a metade dos recursos federais destinados à região para aplicação direta na construção de infraestrutura e ampliação do tecido empresarial.

Ainda, como exemplos de políticas voltadas para a redução das desigualdades regionais, podemos citar o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). É fundamental reconhecer a existência de diferenças regionais, para consequente adoção de políticas com aptidão para redução das mesmas.

Nesta seara, a Constituição Federal dispõe, em seu artigo 43, que para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. Outrossim, no parágrafo primeiro do referido artigo, a Constituição atribui à lei complementar a tarefa de regular as condições para integração de regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais que executarão os planos regionais integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

Já no §2º do dispositivo Constitucional em apreço, a Constituição Federal especifica os incentivos regionais,

aduzindo que os mesmos compreenderão, além de outros, igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; e prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

No parágrafo 3º, por sua vez, constata-se a obrigação voltada à União de incentivar a recuperação de terras áridas e cooperar com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Ainda no que toca à necessidade de redução das desigualdades, destaque-se o disposto no art. 43 da Constituição.⁵ Pelo dispositivo em questão, constata-se que a Constituição

⁵ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

permite à União articular, planejar e executar ações e programas num dado complexo social e geoeconômico. Tal política tem por foco estimular o desenvolvimento das regiões menos favorecidas, acarretando, por conseguinte, a redução das desigualdades regionais. Dessa forma, a própria Constituição busca dar concretezude ao mandamento de redução das desigualdades, autorizando a adoção de políticas afirmativas em favor das regiões menos desenvolvidas.

Logo, constata-se que a formação de regiões prevista no art. 43 da Constituição Federal é fator de instrumentalização dos objetivos traçados pelo Constituinte, possibilitando o desempenho de relevante papel na redução das desigualdades regionais.

2. O FINANCIAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Considerado o cenário de desigualdades regionais apontado alhures, o financiamento público se apresenta como instrumento apto a promover o desenvolvimento regional, na medida em que, através do fomento a determinadas atividades, incentiva-se a geração de empregos e renda.

Neste contexto, especificamente no que toca à redução das desigualdades regionais, os objetos da República Federativa do Brasil, traçados no art. 3^o da Constituição, impõem ao Estado um dever de agir que, no âmbito da economia, pode ser efetivado por meio da concessão de financiamento público, enquanto instrumento na concretização da dignidade da pessoa humana.

Nesta linha, o objetivo principal do financiamento público é promover investimentos para concretização de novos negócios, tendo sempre em vista o potencial de geração de empregos, renda e de inclusão social para o País, de acordo com o interesse estatal envolvido.

Assim, para que um sistema financeiro seja eficiente, é necessário que ele seja funcional ao desenvolvimento econômico,

isto é, que ele seja capaz de fomentar investimentos para o crescimento econômico, apto a preservar a segurança sistêmica da economia e completo em matéria de instrumentos financeiros. Essa funcionalidade precisa ser construída pela política pública, tanto na forma de um aparelho regulador, quanto pela criação de instituições, estruturas e instrumentos para a disponibilização de recursos financeiros para fomentar investimentos (ALÉM; MADEIRA; MARTINI, 2017, p.212).

No que toca às suas finalidades, o financiamento público guarda relação direta com a concretização de objetivos ditados pela Constituição. Conecta-se, pois, aos ditames de realização da justiça social, às políticas tributárias e econômicas, às questões de interesse ambiental, bem como à promoção do desenvolvimento regional e nacional.

Consoante ressalta SILVEIRA (2016, p.199), no afã de desenvolver o Sistema Financeiro Nacional, a Constituição não olvidou as finanças privadas, legitimando a atuação das instituições financeiras públicas para “atividades de fomento e economia popular”. Voltar os olhos ao particular evidencia a compreensão estatal de que os agentes privados, ao se desenvolverem economicamente, podem e devem trazer reflexos sociais que colaborem com o desenvolvimento do país como um todo.

Neste aspecto, por meio do financiamento público, é possível apontar a existência de relação entre a regulação da ordem econômica na Constituição e a efetivação de direitos fundamentais. Como exemplo, cite-se a desoneração tributária para estimular o desenvolvimento de certa região ou incentivar a realização de certa atividade econômica que seja de interesse da coletividade. Destarte, especificamente no âmbito da redução das desigualdades regionais, o financiamento público pode se manifestar através da concessão de empréstimos com juros favorecidos, sobretudo para atividades econômicas a serem desenvolvidas em regiões onde exista um interesse público corporificado na promoção do desenvolvimento.

Nestas situações, certo é que, tratando-se de regiões menos favorecidas economicamente, a concessão de empréstimos

públicos com juros favorecidos funciona como incentivo à instalação de atividades empresariais. Como consequência, denota-se uma série de fatores econômicos que contribuem para o desenvolvimento da região: há geração de empregos, renda, com consequente crescimento da indústria e do comércio. Tais fatores atuam fortemente para atenuação da pobreza e das desigualdades regionais, em consonância com os objetivos ditados pela Constituição.

Daí porque afirmar Eros Grau (2010, p.218) que a garantia do desenvolvimento nacional, ao lado da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, se traduz na realização de políticas públicas reivindicadas pela sociedade. Noutras palavras, a expansão do desenvolvimento nacional, a partir da perspectiva incentivadora do Estado, atua no sentido de reduzir as disparidades regionais historicamente geradas.

3. O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES) E SEU PAPEL NO FINANCIAMENTO PÚBLICO

Torres Filho e Costa destacam (2012) destacam que o surgimento dos bancos de desenvolvimento ocorre num contexto pós-II Guerra Mundial, ocasião em que a recuperação dos mercados se fazia necessária para retomada do comércio multilateral. Havia, pois, a necessidade de investimentos que pudessem reconstruir os países diretamente destruídos pela guerra, bem como fomentar o crescimento dos que foram indiretamente afetados. Para superar a desconfiança do setor privado na realização de investimentos devido à instabilidade do mercado pós-guerra, a criação de fundos públicos de investimento foi uma saída encontrada a nível mundial para retomada do crescimento econômico.

Neste contexto, num panorama geral, os bancos de desenvolvimento nascem com o objetivo de captar recursos que, a

longo prazo, mostram-se de extrema relevância para o fomento da promoção da expansão da infraestrutura e da indústria moderna.

No plano internacional, com os Acordos de *Bretton Woods*, em 1944, nascem, confundindo-se com tais objetivos, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial (BIRD). Já no art. 1º, o estatuto de regência do FMI deixa claro que o fundo tem por objetivos promover a cooperação monetária internacional por meio de uma instituição permanente que forneça um mecanismo de consulta e colaboração no que respeita a problemas monetários internacionais; facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional e contribuir, assim, para o estabelecimento e manutenção de níveis elevados de emprego e de rendimento real e para o desenvolvimento dos recursos produtivos de todos os membros; promover a estabilidade dos câmbios, evitando desvalorizações cambiais competitivas; auxiliar a instituição de um sistema multilateral de pagamento, eliminando restrições cambiais que dificultam o desenvolvimento do comércio mundial; proporcionar confiança aos membros, através da disposição dos recursos do Fundo, bem como abreviar a duração e diminuir o grau de desequilíbrio das balanças internacionais de pagamentos dos membros.

O estatuto do BIRD, por sua vez, indica, já no artigo primeiro, que a instituição tem por objetivo ajudar a reconstrução e o desenvolvimento. O BIRD tem como um de seus braços, justamente, a *International Development Agency* (IDA), órgão destinado à concessão de empréstimos a baixo ou nenhum custo.

Em 1961, em Paris, cria-se a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujo objetivo é contribuir para o crescimento sustentável da economia mundial, para o aumento do nível de emprego e melhora da qualidade de vida dos países-membros, além de outras funções. Tem pois por objetivo promover políticas que visem o desenvolvimento

econômico e o bem-estar social de pessoas por todo o mundo. Destinado à discussão, estudo e pesquisa, é considerada um *Think tank*.

Especificamente no caso brasileiro, tomando-se por base os preceitos levantados nos capítulos anteriores, que frisaram a importância do financiamento público enquanto fator de promoção do desenvolvimento, o governo federal criou, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Juridicamente, o BNDES tem natureza de empresa pública, fator esse que o distingue dos demais bancos com finalidades estritamente comerciais. Logo, a finalidade do referido banco não se vincula unicamente à obtenção de lucro, mas também visa a promoção do desenvolvimento, em todas as suas formas.

É preciso frisar que, ainda que a fundação do BNDES tenha se dado em 1952, o mesmo adequa-se aos ditames trazidos pela Constituição de 1988. Diga-se que, embora o poder constituinte originário seja ilimitado frente ao ordenamento jurídico anterior, carrega consigo toda a carga social pré-existente ao Estado recém erigido pela nova Constituição. Desta forma, conforme já sedimentado, a Constituição de 1988 reconhece em seu texto a existência de desigualdades e a necessidade de desenvolvimento, propiciando mecanismos para tanto. O próprio BNDES pode ser citado como um mecanismo de promoção do desenvolvimento. Este fator é destacado por Além, Madeira e Martini, conforme se constata:

O BNDES tem como mandato “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”. É, portanto, uma instituição que atua em variados segmentos e setores. Historicamente, o BNDES se adaptou às diversas necessidades da economia brasileira, focando suas atividades de acordo com a orientação da política econômica. Desde que foi criado, em 1952, o banco é o principal financiador dos projetos de longo prazo no Brasil, além de participar ativamente no planejamento e acompanhamento desses projetos (ALÉM;

MADEIRA; MARTINI, 2017, p.213).

Saliente-se, pois, que o BNDES torna-se importante instrumento do Governo Federal para o financiamento de longo prazo, possibilitando a realização de investimento na economia brasileira como um todo, sem distinção acerca do ramo ou segmento econômico. Há investimentos no setor de infraestrutura, agropecuária, exportação, meio ambiente, cultura, indústria, serviços, dentre outros.

O financiamento público por meio do BNDES materializa-se através de empréstimos e apoio a empreendedores, tanto de grande quanto de pequeno porte, abarcando ainda incentivos concedidos para pessoas físicas. Vinculando-se a uma finalidade pública, o financiamento em questão deve estar relacionado à modernização e expansão de negócios potencialmente aptos a gerarem empregos e renda, o que certamente contribui para inclusão social e desenvolvimento do país.

Especificamente, o apoio do BNDES também se concretiza através de financiamento a investimentos, subscrição de valores mobiliários, prestação de garantia e concessão de recursos não reembolsáveis a projetos de caráter social, cultural e tecnológico. Ademais, o Banco também atua por meio de produtos, programas e fundos, conforme a modalidade e a característica das operações.

Isso posto, não restam dúvidas de que o investimento público pode se tornar importante aliado para a promoção de desenvolvimento social. Contudo, considerando que tais investimentos envolvem a utilização de dinheiro público, necessário que sejam respeitados alguns limites para que a concessão do financiamento não se torne verdadeiro privilégio ao particular. Na sequência, passa-se a expor alguns desses limites, estudando-os sob o prisma da a seleção das propostas que mais se afinem com o interesse público.

4. LIMITES QUE DEVEM SER OBSERVADOS PARA CONCESSÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO

No presente tópico, busca-se analisar o *modus operandi* da concessão de financiamentos públicos, sobretudo pelo BNDES, bem como os requisitos para a seleção das propostas que mais se afinem com o interesse público. De antemão, diga-se que, em que pese o financiamento público ser importante instrumento no combate à pobreza e à marginalização, bem com eficaz meio para promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades, existem certos limites que devem ser observados quando da sua concessão, sob pena de violação da própria Constituição Federal.

Assim, deve-se ressaltar que a concessão de financiamento público não pode ser concedida de forma indiscriminada, devendo guardar obediência aos ditames trazidos pela Constituição, com destaque para os princípios constitucionais da legalidade e isonomia. Afinal, a concessão de financiamento público por mero interesse político, sem observância dos preceitos constitucionais mencionados, pode configurar verdadeiro privilégio a certo grupo, em detrimento da igualdade e da real efetivação de direitos fundamentais.

Destarte, o financiamento público deve guardar obediência a alguns parâmetros, dentre os quais se destacam: princípios que informam a ordem fiscal e tributária brasileira; capacidade contributiva; redistribuição de rendas; princípio da destinação pública - o financiamento público deve transcender a órbita de uma mera intervenção estatal. Silveira (2016, p.208-212) ressalta, ainda, a imprescindibilidade dos princípios da transparência e da eficiência na concessão do financiamento público.

Logo, é possível concluir que a concessão de financiamento de forma indiscriminada pode provocar prejuízo/desequilíbrio na concorrência com novos produtos/inação, na medida em que restaria configurada uma quebra da isonomia, dado o tratamento favorecido a um determinado agente econômico em detrimento dos demais atores do mercado.

Isto é, tratando-se de financiamento público, não se pode olvidar que, em que pese tratar-se de uma atuação no ramo da economia, a presença do Estado como agente de fomento tem o condão de atrair a aplicação de princípios da Administração Pública, sobretudo para evitar que o financiamento torne-se privilégio desarrazoado em favor de poucos.

Neste contexto, a concessão do financiamento deve ter sempre como pano de fundo um interesse público subjacente ao lucro visado pelo particular. Ou seja, deve-se buscar a realização de investimentos em áreas com potencial retorno social, que levem em conta o impacto socioambiental e econômico no Brasil. A título exemplificativo, pode-se citar a prevalência de investimento em projetos que visem incentivar a inovação e o desenvolvimento regional.

Ainda com foco na observância dos princípios da Administração Pública, conforme já asseverado, mostra-se de suma relevância o princípio da isonomia, o qual perpassa pela impossibilidade de que o Estado venha preterir algum particular, que efetivamente preencha os requisitos de fundo, quando da concessão de investimentos.

Neste ponto, imprescindível a colaboração do princípio da transparência, com amparo constitucional e deslinde decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme lembra-nos Silveira (2016, p.209), o artigo 48 da LRF identifica os instrumentos de transparência da gestão fiscal, como prestações de contas, pareceres prévios, Relatório de Gestão Fiscal, dentre outros, todos essenciais para a responsabilização decorrente da gestão fiscal do erário público.

Especificamente no que toca à concessão de financiamentos pelo BNDES, frise-se que tal instituição deve possibilitar a realização de investimento em todos os segmentos da economia brasileira, sem distinção quanto ao ramo de atuação do agente econômico. Ademais, não há distinção quanto a quem pode se beneficiar do financiamento, uma vez que, preenchidos

os requisitos de fundo - demonstração de capacidade de pagamento, com as obrigações fiscais, tributárias e sociais; dentre outros - qualquer pessoa que pretenda empreender pode se beneficiar do financiamento, pois o mesmo destina-se tanto para grandes quanto para pequenas empresas, inclusive para pessoas físicas.

Diga-se ainda que a concessão do financiamento público deve estar em consonância com o planejamento estatal, não podendo se dissociar das políticas públicas voltadas para a implementação do desenvolvimento nacional. Ademais, o termo atividade econômica disposto no artigo 174 da Constituição Federal comporta interpretação ampla, abarcando tanto o setor público quanto o setor privado.

A ideia de planejamento abarca uma série de medidas, de antemão definidas, com fulcro na obtenção dos resultados e objetivos traçados pelo texto Constitucional, sobretudo numa aplicação a longo prazo. Conforme expressa dicção do artigo 174 da Constituição Federal, o planejamento econômico é determinante para setor público (legalidade) e indicativo para o setor privado (livre iniciativa).

No que toca à eficiência, igualmente essencial, devemos lembrar que o princípio em questão “está intrinsecamente ligado ao princípio da utilidade, que é um dos princípios das despesas públicas, em que o administrador deve efetuar as despesas para satisfazer o maior número de pessoas, evitando, assim, a realização de despesas improdutivas ou que atendam a um número reduzido de pessoas” (SILVEIRA, 2016, p.212).

Outrossim, a concessão do financiamento público deve guardar observância à publicidade e transparência. Diga-se que, para além da importância axiológica do direito à informação elencado pela Constituição enquanto direito fundamental, a publicidade dos atos afigura-se como importante instrumento de controle do Poder Público pelos cidadãos, na medida em que o acesso à informação apresenta-se como um dos principais

mecanismos de controle institucional, possibilitando o fortalecimento da democracia participativa. Neste norte, o acesso à informação passa a integrar a esfera de direito público subjetivo do indivíduo, que tem a possibilidade de solicitar a órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, afigurando-se como legítimo mecanismo de garantia dos sistemas democrático e do modelo republicano.

Exatamente em razão da necessidade de publicidade e transparência, mecanismos que possibilitam o controle sobre a atividade pública, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Mandado de Segurança (MS) 33340, decidiu que o Tribunal de Contas da União pode ter acesso aos dados referentes aos empréstimos públicos. Na ocasião, o relator do processo, ministro Luiz Fux, salientou o caráter público do BNDES, razão pela qual quem firma contrato com a referida instituição fica sujeito à publicidade dos atos enquanto mecanismo de controle da legitimidade dos atos, razão pela qual justifica-se o conhecimento por toda a sociedade de informações que possam influenciar seu desempenho empresarial.

Atendidos os pressupostos vistos neste capítulo, será legítima a concessão de financiamento público. Caso contrário, a utilização deste instrumento pode trazer forte desequilíbrio na concorrência, implicando assim afronta à Constituição.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível concluir que a redução das desigualdades sociais e regionais enquanto objetivo fundamental da República Federativa do Brasil insculpido no art. 3º da Constituição, deve ser efetivamente levada a efeito através da realização de políticas públicas. Assim como os demais objetivos, a redução das desigualdades constitui mandamento Constitucional que deve nortear a ação do Estado, englobando todos os seus aspectos de atuação.

Na seara econômica não é diferente. Deve o Estado valer-se de instrumentos postos à sua disposição na busca do cumprimento dos referidos objetivos. Neste contexto, o financiamento público pode ser relevante instrumento para consecução dos objetivos ditados pelo art. 3º da Constituição, mais precisamente no que toca à redução das desigualdades sociais e regionais.

Como visto, o financiamento público pode atuar como indutor do desenvolvimento de determinadas regiões, na medida em que funciona como fator de fomento para o crescimento econômico, tendo a aptidão para geração de emprego e renda, de forma direta e indireta.

Não obstante, para escolha das propostas que mais se afinem com o interesse público para que a concessão do financiamento, necessário se faz a observância dos princípios constitucionais que regem a temática, sobretudo no que for pertinente ao respeito à publicidade e transparência, que funcionam como mecanismos de controle das operações realizadas. Se tais princípios não forem observados, o financiamento público pode se desvirtuar de sua finalidade, provocando efeito reverso do esperado. Isto porque a ausência de critérios objetivos, aliada à ausência de clareza e informação quanto às operações realizadas, pode desvirtuar a finalidade do financiamento público.



REFERÊNCIAS

- ALÉM, Ana Cláudia; MADEIRA, Rodrigo Ferreira; MARTINI, Ricardo Agostini. Sistemas nacionais de fomento: experiências comparadas. *Revista do BNDES*, v. 47, jul. 2017, p.205-257.
- BALEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de*

- tributar*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CARVALHO, Cícero Pércles de Oliveira. O Desenvolvimento da Região Nordeste nos Anos Pós-Sudene (2000-2016). *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v.39, n.134, jan./jun. 2018.
- CASTRO, Matheus Felipe de. Capitalista coletivo ideal: o estado e o projeto político de desenvolvimento nacional na constituição de 1988. Tese submetida ao Centro de Pós-Graduação em Direito – CPGD da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutor em Direito. 2009. P. 452.
- COLOMBO, Luciléia Aparecida. *A ascensão e queda de uma instituição: A SUDENE no sistema federativo brasileiro*. 2012. 333 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.
- CUNHA, Fabiana Azevedo da. *Federalismo Fiscal no Brasil: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio*. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos fundamentais* 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- SILVEIRA, Thiago Cortes Rezende. Concessão de financiamentos públicos: transparência, eficiência e princípios constitucionais. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, v.10, n.2, dez./2016, p.195-215.
- TORRES FILHO, Ernani Teixeira. DA COSTA, Fernando Nogueira. *BNDES e o financiamento do desenvolvimento*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, dez. 2012.