



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

DÉBORAH DE MEIRA MÁLAQUE

**UM ESTUDO SOBRE O BNDES A PARTIR DAS
CONCEPÇÕES LIBERAIS E REPUBLICANAS DE
LIBERDADE:
CONTRIBUIÇÕES PARA FORMAÇÃO DE UMA
DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA DELINEADA POR PHILIP
PETTIT**

Londrina
2018

DÉBORAH DE MEIRA MÁLAQUE

**UM ESTUDO SOBRE O BNDES A PARTIR DAS
CONCEPÇÕES LIBERAIS E REPUBLICANAS DE
LIBERDADE:
CONTRIBUIÇÕES PARA FORMAÇÃO DE UMA
DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA DELINEADA POR PHILIP
PETTIT**

Dissertação de Mestrado elaborada no âmbito do Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, linha de pesquisa “Estado Contemporâneo: Relações empresariais e relações internacionais”, projeto de pesquisa “Direito e Liberdade”, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Antonio Striquer Soares.

Londrina
2018

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

M237e Málaque, Déborah de Meira.

Um estudo sobre o BNDES a partir das concepções liberais e republicanas de liberdade : contribuições para formação de uma democracia contestatória delineada por Philip Pettit / Déborah de Meira Málaqqque. -Londrina, 2018.
139 f.: il.

Orientador: Marcos Antônio Striquer Soares.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Pettit, Philip, 1945- - Teses. 2. Liberalismo - Teses. 3. Republicanismo - Teses. 4. Direito - Filosofia - Teses. I. Soares, Marcos Antônio Striquer. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 340.12

DÉBORAH DE MEIRA MÁLAQUE

**UM ESTUDO SOBRE O BNDES A PARTIR DAS CONCEPÇÕES
LIBERAIS E REPUBLICANAS DE LIBERDADE:
CONTRIBUIÇÕES PARA FORMAÇÃO DE UMA DEMOCRACIA
CONTESTATÓRIA DELINEADA POR PHILIP PETTIT**

Dissertação de Mestrado elaborada no âmbito do Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, linha de pesquisa “Estado Contemporâneo: Relações empresariais e relações internacionais”, projeto de pesquisa “Direito e Liberdade”, como requisito à obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Marcos Antonio Striquer
Soares
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Elve Miguel Cenci
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Lourival José de Oliveira
Universidade de Marília - UNIMAR

Londrina, 28 de fevereiro de 2018.

Dedico este trabalho ao meu marido e
à minha filha.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus pela oportunidade e pelo seu cuidado durante o processo seletivo e durante todas as atividades realizadas no Programa de Mestrado da Universidade Estadual de Londrina-Paraná.

Agradeço ao meu orientador pelos conselhos para a elaboração de artigos durante o curso e principalmente pela orientação neste trabalho, que foi fruto de debates e aperfeiçamentos nos estudos.

Quero agradecer especialmente ao meu querido esposo por seus conselhos, por suas contribuições técnicas e principalmente por sua paciência e carinho durante a elaboração deste trabalho.

Agradeço também à minha amada filha que, muitas vezes sem perceber e compreender a razão, me auxiliou em todo processo de estudo, suportando algumas ausências ou períodos de tempo mais curtos.

Por fim, agradeço aos meus pais, que mesmo de longe contribuíram para a conclusão deste curso, bem como à minha irmã, aos meus sogros, cunhados, cunhada e amigos, que de muitas formas participaram do processo de aprendizagem deste o seu início.

“Entregue o seu caminho ao Senhor; confie nele, e ele agirá”.

Salmos 37:5

MÁLAQUE, Déborah de Meira. **Um estudo sobre o BNDES a partir das concepções liberais e republicanas de liberdade:** contribuições para formação de uma democracia contestatória delineada por Philip Pettit. 2018. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

RESUMO

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, é uma das principais instituições públicas brasileiras e a forma e os mecanismos pelos quais o governo a utiliza no processo de desenvolvimento nacional, constitui-se o cenário do presente trabalho. Pretende-se analisar a atuação estatal por meio deste Banco Público a partir de duas relevantes correntes doutrinárias: o liberalismo e o republicanismo. Estas duas linhas de pensamento trazem conceitos distintos de liberdade, e o exame dos seus respectivos argumentos são de suma importância para o desdobramento deste estudo. Especialmente no que tange ao republicanismo, objetiva-se ainda uma compreensão mais aprofundada acerca de uma de suas vertentes que é denominada republicanismo neorromano, e que é defendida de modo singular por Philip Pettit. As contribuições deste autor serão examinadas para a verificação e confronto de suas premissas para formação de uma democracia contestatória que refreia os atos de dominação e arbitrariedade. Tenciona-se identificar se o modelo de atuação designado para o BNDES possui as características elencadas por Philip Pettit para impedir que os cidadãos sejam dominados pelo poder estatal, e, assim, verificar se há mecanismos suficientes para que o indivíduo examine o interesse público dentro dos comandos desta instituição. Para o alcance de tais objetivos, utilizou-se o método dedutivo, com o exame de conceitos gerais para a compreensão do caso específico. As conclusões indicam que há uma carência de ações para que os cidadãos não sejam submetidos à dominação estatal. Constatou-se a ausência de um planejamento sólido que conduza ao desenvolvimento nacional, bem como a falta de exposição de motivos para as decisões acerca de investimentos ou outras deliberações deste Banco Público. Ademais, revelaram-se insuficientes as ações do BNDES voltadas para a transparência para com os cidadãos, de forma que este último não detém plenas condições de analisar e contestar aquelas atitudes estatais que contrariem o interesse público. Por fim, apresentou-se a necessidade de um planejamento estatal para direcionamento do desenvolvimento nacional, a exposição dos motivos que conduziram o BNDES para determinadas ações institucionais, a manutenção de canais de contato para com o cidadão onde este tenha mecanismo para uma efetiva contestação.

Palavras-chave: BNDES. Liberalismo. Republicanismo. Philip Pettit. Interesse Público.

MÁLAQUE, Déborah de Meira. **A study on the BNDES from liberal and republican conceptions of freedom**: contributions to the formation of a contestatory democracy outlined by Philip Pettit. 2018. 139 p. Dissertation (Master's Degree in Business Law) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

ABSTRACT

The National Bank for Economic and Social Development - BNDES, is one of the main Brazilian public institutions and the form and mechanisms by which the government uses it in the process of national development, is the scenario of the present work. It is intended to analyze the state's performance through this Public Bank from two relevant doctrinal currents: liberalism and republicanism. These two lines of thought bring distinct concepts of freedom, and the examination of their respective arguments are of paramount importance for the unfolding of this study. Particularly with regard to republicanism, a deeper understanding of one of its aspects which is denominated Neo-Roman republicanism, and which is defended in a unique way by Philip Pettit, is still sought. The contributions of this author will be examined for the verification and confrontation of his premises for the formation of a contestatory democracy that restrains the acts of domination and arbitrariness. It is intended to identify if the model of action assigned to the BNDES has the features listed by Philip Pettit to prevent citizens from being dominated by state power, and thus to verify if there are sufficient mechanisms for the individual to examine the public interest within the of this institution. To reach these objectives, the deductive method was used, with the examination of general concepts for the understanding of the specific case. The conclusions indicate that there is a lack of actions so that citizens are not submitted to state domination. There was a lack of solid planning leading to national development, as well as the lack of explanatory reasons for decisions about investments or other deliberations of this Public Bank. In addition, BNDES actions aimed at transparency towards citizens have proved to be insufficient, so that BNDES is not in a position to analyze and challenge those attitudes that run counter to the public interest. Finally, the need for a state planning to guide national development, the presentation of the reasons that led the BNDES for certain institutional actions, the maintenance of channels of contact with the citizen where it has a mechanism for an effective contestation was presented.

Keywords: BNDES. Liberalism. Republicanism. Philip Pettit. Public interest.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMBEU	Comissão Mista Brasil Estados Unidos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CONCEPÇÕES DE LIBERDADE PARA OS LIBERAIS E PARA OS REPUBLICANOS	14
1.1 LIBERALISMO	23
1.1.1 A Concepção Liberal de Liberdade.....	30
1.2 O REPUBLICANISMO E SUAS ORIGENS	35
1.2.1 O Republicanismo Neolatinense e Neorromano.....	40
2 PHILIP PETTIT E A DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA	44
2.1 A LIBERDADE COMO NÃO DOMINAÇÃO	44
2.2 GARANTIAS PARA LIBERDADE REPUBLICANA.....	51
2.3 A DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA	53
3 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL COMO OBJETIVO DA REPÚBLICA BRASILEIRA	60
3.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO	60
3.2 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A INDISPENSABILIDADE DO PLANEJAMENTO ESTATAL PRÉVIO PARA O ALCANCE DO INTERESSE PÚBLICO.....	67
3.3 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	71
3.4 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	74
3.4.1 Fases do Desenvolvimento Econômico Brasileiro	78
3.5 O DESENVOLVIMENTO SOCIAL COMO INTEGRANTE DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	82
4 O BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL E A DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA	86
4.1 INFLUÊNCIAS HISTÓRICAS PARA FORMAÇÃO E VISÕES DE ATUAÇÃO DO BNDE.....	86
4.2 A INCLUSÃO DO “S” DE SOCIAL E A FORMAÇÃO DO BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	91
4.3 CARACTERÍSTICAS CONTEMPORÂNEAS E FORMAS DE ATUAÇÃO DO BNDES	95

4.4	O COMPORTAMENTO DO BNDES DENTRO DAS PERSPECTIVAS LIBERAIS E REPUBLICANA NEORROMANA DE LIBERDADE	98
4.4.1	Características e Perspectivas Liberais Sobre o BNDES	99
4.4.2	Características e Perspectivas Neorromanas Sobre o BNDES	104
4.5	OS INSTRUMENTOS VIABILIZADOS PELO BNDES PARA INFORMAR O CIDADÃO E O CONFRONTO COM A DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA	110
	CONCLUSÃO	122
	REFERÊNCIAS.....	126

INTRODUÇÃO

As instituições públicas detêm um papel crucial nas sociedades, seja em razão de suas influências no campo de atuação dos particulares, seja em relação à possibilidade de atuar em favor ou desfavor dos interesses públicos. As instituições constroem assim, práticas que refletem na política, na economia, na cultura e na organização da sociedade.

Dentro deste arcabouço, o BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, integra uma das mais expressivas instituições públicas no país, com a possibilidade da adoção de medidas que visam ampliar ou restringir o crédito no mercado, bem como através do apoio à projetos públicos e privados que pretendam viabilizar o desenvolvimento nacional.

A implantação do BNDES no contexto nacional foi amparada por influências estrangeiras que tinham interesses na modernização do sistema de produtivo do Brasil, e também influenciada por políticas governamentais que procuravam a industrialização do país e um crescimento econômico.

As ações deste Banco Público percorreram, desde sua constituição, diferentes ideologias de desenvolvimento que refletiram nos diversos ramos da sociedade, inclusive no âmbito de liberdade dos indivíduos e suas possibilidades de escolhas e de acesso à informação.

A população brasileira vivenciou distintas opções de investimentos pelo BNDES, que oscilavam em razão de concepções ideológicas, crises econômicas, ou mesmo períodos eleitorais.

Nesse viés, se revela primordial para o debate que se realizará, o estudo desta instituição a partir de conceitos doutrinários e filosóficos sobre a liberdade, especialmente para duas das principais correntes que deliberam sobre o tema: o liberalismo e o republicanismo. .

Portanto, no primeiro capítulo, propõe-se o estudo do conceito de liberdade para os liberais e para os republicanos, além de suas evoluções na sociedade. Serão examinados alguns dos principais debates sobre os limites das

vontades pessoais, sobre as oportunidades de escolhas dos indivíduos e as fronteiras que permitem ou não a atuação e interferência estatal na vida dos particulares. O conceito de liberdade para os antigos e para os modernos, bem como a noção de liberdade positiva e negativa são objetos de análise neste capítulo inicial.

Assim, através do exame de convicções políticas, econômicas e sociais, observa-se que o liberalismo e o republicanismo são duas correntes que podem trazer subsídios importantes para que sejam delineados os conceitos de liberdade e sua aplicação na sociedade. Neste sentido, as particularidades destas duas doutrinas também serão objeto de análise no primeiro capítulo, que engloba ainda fatos históricos e os principais expoentes de suas idéias.

Adiante, serão observados, no segundo capítulo, os contornos trazidos pelo doutrinador Philip Pettit para uma vertente de pensamento neorrepublicano, o denominado republicanismo neorromano. Por meio das construções teóricas deste autor, pretende-se identificar aquelas características que impedem que o cidadão seja dominado pelo poder estatal na formação de uma democracia contestatória. Neste ponto, destaca-se para a necessidade da conjugação de leis que observem o interesse público, um sistema eleitoral bem estabelecido, e a possibilidade de contestação das ações públicas pelo particular.

Ainda neste segundo capítulo, será possível tratar sobre as distinções do conceito de liberdade negativa apresentado por Philip Pettit e aquela definição exposta pelo liberalismo, bem como as alternativas para a aplicação desta liberdade negativa em uma sociedade moderna.

Afim de que sejam traçados alguns apontamentos históricos e conceituais, o terceiro capítulo se propõe a entender o desenvolvimento nacional, já que este se revela dentre um dos objetivos da República Federativa do Brasil, além de ser o principal objetivo de atuação do BNDES. Será delineado um dos principais fatores que devem preceder na busca por este desenvolvimento nacional: o planejamento estatal. Ademais, o exame dos conceitos dos modelos de desenvolvimento adotados pelo Brasil, bem como algumas das características de desenvolvimento econômico e social, finalizam os estudos deste terceiro capítulo.

Por fim, no último capítulo, serão traçados os confrontos entre os apontamentos doutrinários do liberalismo e do republicanismo, em especial do republicanismo neorromano, para com os direcionamentos contemporâneos governamentais para o BNDES.

Algumas das principais atualidades que envolvem as atuações do BNDES no cenário econômico e social serão levantadas para um confronto com a realização da liberdade para os liberais e para os republicanos. Nesse diapasão, parte-se da premissa que o comportamento institucional deste Banco Público não está voltado para o interesse público de desenvolvimento nacional, vez que elementos como, planejamento estatal, transparência, motivação e possibilidade de contestação não se revelam presentes.

Assim, por meio de uma metodologia bibliográfica que detém os contornos doutrinários e filosóficos do liberalismo e do republicanismo, pretende-se apontar algumas críticas e algumas contribuições para que seja possível a configuração de uma sociedade onde os cidadãos não sejam submetidos às dominações e arbitrariedades do poder estatal nas ações do BNDES, e, assim, os elementos da democracia contestatória possam ser executados.

1 CONCEPÇÕES DE LIBERDADE PARA OS LIBERAIS E PARA OS REPUBLICANOS

O debate sobre o conceito de liberdade esteve presente no decorrer dos séculos, especialmente nos estudos sobre teoria política e filosofia. As discussões permeiam o campo das vontades internas, da oportunidade de escolha, dos limites das relações sociais e dos direitos individuais, emergindo assim, em momentos cruciais de formação de ideologias políticas, sociais e econômicas.

Sua relevância é dita por alguns como “o mais importante de todos os bens generalizados – como justiça, beleza, verdade – que nos vêm tão facilmente aos lábios” (CAUDWELL, 1968, p. 49).

O estudo analítico da liberdade está presente em diversos conflitos intelectuais que pretendem apresentar uma justificativa e uma estruturação do poder político, e também discorrer sobre os limites da ação humana na sociedade.

Visualiza-se que o interesse pelo aprofundamento da matéria ocorreu conforme a sociedade foi se modificando, trazendo assim, novas e distintas concepções de liberdade. Contudo, observa-se que este entusiasmo pelo exame da liberdade é restrito à sociedade ocidental e suas ideologias, já que não se verifica na sociedade do extremo oriente e do Islã um papel crucial de estudo da liberdade (MACEDO, 1997a, p. 20), ficando relegada a imposições do Estado ou da religião.

Um conjunto de premissas foi elaborado ao longo das décadas para compreender a liberdade humana e sugerir caminhos que alcançassem as expectativas dos indivíduos.

No período denominado como Idade Antiga¹, viu-se a presença de Grécia e Roma como indicadores marcantes na história do Ocidente, inclusive quanto às concepções de liberdade. Os gregos tiveram seu pensamento político orientado pelos ideais de Platão e Aristóteles, onde o primeiro enunciava em suas

¹ A Idade Antiga compreende o espaço de tempo entre o aparecimento da escrita e o ano 476 da Era Cristã, cujo termino se deu com o fim do Império Romano do Ocidente (FARIAS NETO, 2011, p. 214).

obras “República”, “Política” e “Leis”, a formação de um Estado ideal onde os governantes deveriam ser filósofos e os filósofos deveriam participar do governo; já Aristóteles, especialmente em sua obra “Política”, propunha a realidade política para caracterização do governo (FARIAS NETO, 2011, p. 215).

Destaque-se que desde aquela época, Aristóteles já prelecionava o senhorio das leis sobre os cidadãos, de forma que estas leis têm como função a garantia de liberdade de todos, bem como a realização da justiça, se constituindo assim, “uma expressão política da ordem natural, levando em conta a situação da cidade e de sua história, assim como a composição do corpo social” (CHÂTELET, DUHAMEL, PISIER-KOUCHNER, 2000, p. 21).

Aristóteles (1997, p. 204) ainda preleciona em seus estudos sobre a democracia, que a liberdade é um princípio fundamental da forma democrática de governo, aduzindo ainda que,

a liberdade, segundo opinião dominante, somente pode ser desfrutada nesta forma de governo, pois diz-se que ela é o objetivo de toda a democracia. Mas um princípio de liberdade é governar e ser governado alternadamente, pois o conceito popular de justiça é a observância da igualdade baseada no princípio da maioria, e não no do mérito, e se este é o conceito de justiça dominante, a maioria deve ser necessariamente soberana, e a decisão da maioria deve ser final e constituir justiça (...). Outro é o homem viver como quer, pois dizem que esta é a função da liberdade, porquanto a característica do escravo, ou contrário, é não viver com quer (...). (ARISTÓTELES, 1997, p. 204).

No que tange ao pensamento romano, a liberdade não era observada em relação à autonomia de vontade ou como uma faculdade do sujeito assegurada pela lei, mas sim dentro da cidade e em suas relações políticas (BARROS, 2016, p. 200). As assembleias do povo com intuitos eleitorais e legislativas admitiam somente cidadãos, aqueles sujeitos do sexo masculino e maiores de idade (CORASSIN, 2001, p. 53).

Miguel Reale (2002, p. 628) aponta para o fato que este predomínio da concepção política na sociedade romana é idêntico àquele presente na Grécia, já que o *status civitatis* ou a chamada “cidadania” predominava na vida do indivíduo, onde seu valor permanecia somente enquanto houvesse o “elo de uma vivência coletiva, integrado na *civitas*” (REALE, 2002, p. 628).

Destarte, para os antigos a liberdade não era visualizada de forma individual ou mesmo através de um aspecto subjetivo. Conforme ensina Celso Lafer (1980, p. 17), “a liberdade antiga é a liberdade do cidadão e não a do homem enquanto homem. Ela só se manifesta, por isso mesmo, em comunidades políticas que regularam adequadamente a interação da pluralidade”.

Neste sentido, a liberdade era voltada para a coletividade e não para o indivíduo, com uma integração do particular ao corpo social em que vive.

Mais adiante na história, na denominada Idade Média², viu-se a limitação da liberdade dos indivíduos nos moldes estabelecidos segundo os interesses e vontades e da Igreja³.

Após séculos de influência e poder da Igreja Católica tanto na parte política, econômica, artística, cultural, filosófica, viu-se, a partir do século XIV, a elevação nos problemas econômicos, inúmeras guerras, redução demográfica pela peste bubônica e, outrossim, o enfraquecimento da Igreja.

Revelou-se a ascensão das monarquias nacionais com a perda do poder político e da autoridade dos papados. Uma somatória de argumentos foi apresentada para explicitar os limites da liberdade e possibilitar uma coexistência entre os indivíduos, com ênfase para a responsabilidade do Estado nesta conjuntura histórica.

Vejam-se as anotações de Thomas Hobbes (1588-1679) em sua obra “Leviatã” e o papel do Estado para a implementação e condução da liberdade. Neste trabalho, o autor indica a indispensabilidade do Estado para garantir a segurança dos cidadãos que abandonaram a condição de guerra que era consequência das paixões naturais dos homens (HOBBS, 2009, p. 123). Assim, para o autor, o Estado que é formado pela multidão reunida numa só pessoa, tem poder e força para assegurar a paz e a defesa comum (HOBBS, 2009, p. 126-127), não se visualizando a existência de liberdade sem o Estado.

² A Idade Média compreende o período entre a queda do Império Romano, aproximadamente no século V, até o século XV, com a tomada de Constantinopla pelo Império Otomano, e com a passagem para Idade Moderna.

³ Relembre-se que este período foi marcado especialmente pelo estabelecimento do feudalismo, com uma economia essencialmente agrícola, e pelo predomínio e pela supremacia da Igreja Católica que era responsável por justificar o poder dos reis originário da “vontade de Deus”.

Ainda segundo Thomas Hobbes (2009, p. 151-152), o sentido próprio da palavra liberdade, se observa pela ausência de oposição ou impedimentos, isto é, o homem é livre se não foi impedido de fazer a sua vontade. Contudo, essa liberdade pode ser concretizada somente no estado natural, sem quaisquer restrições às suas vontades e capacidades.

Mais tarde, Jean Jacques Rousseau (1712-1778) em sua obra “Do contrato social” preleciona que a necessidade de uma coerção social para que o homem obtenha a liberdade, descrevendo que, “o que o homem perde pelo contrato social, é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo que o tenta e pode atingir; o que ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui.” (ROUSSEAU, 2002, p. 37).

A instituição estatal acabou por assumir a responsabilidade pela restrição ou ampliação da liberdade dos indivíduos, que àquela época ainda se confundia com o direcionamento e com os privilégios das classes feudais, aristocráticas e religiosas.

Note-se por meio dos apontamentos supramencionados, que a aplicação e os esforços para o estudo da liberdade se davam especialmente no campo da política. Nesse sentido, Hannah Arendt (1997, p. 191) entende que o dilema da liberdade não recebeu tratamento primordial nas investigações filosóficas, sendo a última das questões metafísicas a ser debatida, ficando atrás de temas como o ser, o nada, a alma, o tempo, a eternidade e outros. Para a autora, não se viram preocupações significativas sobre a liberdade entre os filósofos da Antiguidade, sendo que a primeira manifestação na tradição filosófica sobre liberdade interior foi vista através de uma experiência de conversão religiosa de Paulo e de Agostinho (ARENDR, 1997, p. 191).

Relembre-se que para os antigos não havia espaço para o estudo da liberdade do indivíduo isoladamente, mas apenas para o entendimento do cidadão em conjunto.

Como salientado por Miguel Reale,

Os homens gregos não tinham plena consciência do que denominamos liberdade política e liberdade jurídica, como binômio

estrutural do Estado Moderno. (...) O homem grego, ao contrário, não poderia jamais compreender o indivíduo como um núcleo isolado no seio da comunidade política e capaz de contrapor-se à comunidade. Era, como disseram alguns tratadistas, uma liberdade em sentido coletivo, e não uma liberdade em sentido individual. (REALE, 2002, 626).

Por conseguinte, o surgimento do problema da liberdade é atribuído em primeiro plano ao campo da política, vez que estas discussões se mostram indispensáveis e inseparáveis para as questões de política. Dito de outra forma, é “difícil tocar em um problema político particular sem, implícita ou explicitamente, tocar em um problema de liberdade humana” (ARENDDT, 1997, p. 192).

Portanto, antes mesmo que o conceito de liberdade fosse relacionado a um atributo do pensamento ou a uma qualidade da vontade, a liberdade era tida como o estado do homem livre, que o capacitava a se mover, a se deslocar no encontro com outros indivíduos por meio de palavras e ações (ARENDDT, 1997, 194).

Segundo a ótica de Leo Strauss (2009, p. 113), o homem é um ser racional que possui inúmeras alternativas de ideias e de ações, e a consciência dessa fartura de alternativas, ou seja, dessa liberdade, vem escoltada pela consciência da necessidade de uma limitação para o exercício irrestrito dessa liberdade. À vista disso, a liberdade do homem é associada a uma reverência sagrada, a uma consciência natural que nem tudo é permitido (STRAUSS, 2009, p. 113).

A liberdade é tida com um atributo indispensável para a formação do ser humano em sua plenitude, requerendo limites para que cada um exercite sua liberdade de forma responsável (GOMES, 2008, p. 208).

Contudo, este entendimento e a consolidação do pensamento que a liberdade deve ser usufruída por todos indistintamente e também encontra limites nos direitos alheios, não se constituiu de maneira automática e pacífica. Foi necessária a ruptura de paradigmas fincados na estrutura da sociedade, a partir de pensamentos mais inclusivos e igualitários, como aqueles apontados pela Revolução Francesa. Veja-se assim que,

Com a grande Revolução o problema da liberdade torna-se prático e político. Não se trata mais de uma liberdade no seio do cosmos como na Antiguidade, ou do sutil problema medieval da liberdade da criatura face ao Deus criador e onisciente; tampouco da liberdade renascentista entendida como exaltação do homem face à natureza. Com os pensadores que a preparam, a Revolução Francesa desloca a tônica para a liberdade como coexistência de liberdades, como problema ético-político, além de significado geral da cultura (MACEDO, 1997, p. 22).

Um novo panorama para o estudo da liberdade começa a ser instaurado e novas doutrinas passam a ser desenvolvidas. O liberalismo desponta como umas das principais correntes de pensamento que desenvolve o ideal de liberdade a partir de uma conotação individual. Conforme será melhor delineado adiante, os estudiosos adeptos ao liberalismo desenvolvem conceitos e explicações que envolviam o indivíduo como particular, e não somente como integrante de um corpo social.

Os fatos históricos começavam a revelar que o homem poderia governar a si mesmo, e tomar suas próprias decisões com o fim de realizar plenamente suas potencialidades, e assim se aproximar de uma evolução social (FROMM, 1983, p. 13).

A partir deste cenário, Benjamim Constant, um romancista, filósofo da religião e pensador político, descreve, em 1819, sobre as diferentes concepções de liberdade dos antigos e dos modernos. Seus apontamentos restaram marcados como uma das mais importantes elucidações teóricas sobre as concepções de liberdade.

Benjamin Constant foi contemporâneo da Revolução Francesa, e avistava com repulsa os excessos da liderança jacobina que detinha o poder. O autor, considerado um liberal puro, enxergava os abusos que o Comitê de Salvação Pública (1793) promovia, colocando sob perigo a liberdade e os direitos individuais (GUSMÃO, 2001, p. 43).

Em seus estudos e conclusões, este filósofo aborda as distinções entre os objetivos dos antigos e dos modernos, descrevendo que o objetivo dos antigos era a divisão do poder social entre todos os indivíduos de uma pátria comum, por meio de uma participação ativa da coletividade (CONSTANT, 1985, p.

15). Por outro lado, os modernos têm por meta, “a segurança dos privilégios privados; e eles chamam liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios” (CONSTANT, 1985, p. 16).

A perspectiva de Benjamin Constant traz a ideia de um sentimento individualista que se formou nos tempos modernos. Demonstra que a preocupação da civilização moderna é distinta daquelas anteriores que tinham a participação pública como anseio primordial. Agora, os indivíduos buscavam independência em suas vidas privadas, e as instituições seriam mecanismos para assegurar que a liberdade daqueles seria mantida e não sofreria interferência.

Entre os antigos, os indivíduos não tinham poder de direção em seus assuntos privados, entretanto na seara pública, eram quase sempre soberanos (CONSTANT, 1985, p. 11). Já os modernos, almejam a independência na vida privada e se distanciaram das decisões públicas e do corpo coletivo, não possuindo poder político, ou seja, é soberano apenas na aparência.

Estes moldes intelectuais elaborados por Benjamin Constant foram utilizados pelo filósofo europeu Isaiah Berlin como fundamentos para o debate político sobre a liberdade e suas diferentes acepções.

Isaiah Berlin é apontado como precursor e principal estudioso sobre os modelos positivos e negativos de liberdade⁴, formatando argumentos e conceitos sobre as duas concepções de liberdade. Em 1958, o referido autor publica nos primórdios da Guerra Fria, o ensaio Dois conceitos de liberdade (CASARIN, 2008, p. 283). Isaiah Berlin aponta para o fato que no mundo antigo, não havia uma discussão sobre a liberdade individual como um ideal político consciente, e, assim, “o desejo de não ser coagido, de ser deixado em paz, tem sido uma marca da alta civilização tanto da parte dos indivíduos como das comunidades” (BERLIN, 2002, p. 235).

⁴ Entretanto, estas expressões de liberdade positiva e negativa já foram utilizadas anteriormente, por exemplo, em 1941 com o psicanalista e filósofo alemão Erich Fromm, publica sua obra “O medo à liberdade”, e descreve uma distinção entre liberdade positiva e negativa. Nesta obra, Erich Fromm (1983, p. 37) aduz a distinção entre “liberdade de” (liberdade negativa) e “liberdade para” (liberdade positiva).

Esta concepção moderna de liberdade também trouxe consigo uma variedade de concepções para o termo liberdade. Isaiah Berlin (2002, p. 228-229) aponta para o fato que existem mais de 200 (duzentos) sentidos para o termo liberdade, derivados de inúmeras interpretações de historiadores de ideias. O termo se tornou tão poroso quanto os vocábulos, felicidade, bondade, natureza e realidade (BERLIN, 2002, p. 228).

Para o foco de seus estudos, Isaiah Berlin (2002, p. 229) propõe o estudo de apenas dois sentidos para a expressão liberdade: os conceitos negativo e positivo de liberdade. A essência deste estudo é justificada ante a importância destes dois conceitos para a política contemporânea, já que podem mobilizar e articular as variáveis de identificação política (CASARIN, 2008, p. 284).

Dentro da acepção positiva de liberdade, implica-se a resposta da pergunta “O que ou quem é a fonte de controle ou interferência capaz de determinar que alguém faça ou seja uma coisa em vez de outra?” (BERLIN, 2002, p. 229). Para o sentido negativo de liberdade, o questionamento é “Qual é a área em que o sujeito – uma pessoa ou grupo de pessoas – é ou deve ter permissão de fazer ou ser o que é capaz de fazer ou ser, sem a interferência de outras pessoas?” (BERLIN, 2002, p. 229).

Dito de outra forma, este filósofo britânico compreende que o modelo de liberdade positiva, observada como liberdade-autonomia, é atribuída à vontade humana e que requer condições especiais no âmbito político, e a liberdade negativa é caracterizada como não interferência nos esforços de realizar os desejos e vontades individuais (MARUYAMA, 2009, p. 46).

O modelo positivo desenvolve argumentos sobre a natureza e como o poder é exercido para que existam condições para que os indivíduos atuem como desejarem, enquanto o modelo negativo de liberdade se atenta para o impedimento de interferência das ações dos particulares. Dito de outra forma, a liberdade negativa é uma qualificação da ação, uma liberdade de agir, enquanto a liberdade positiva integra a qualificação de uma vontade, uma liberdade de querer (BOBBIO, 1997, p. 52-53).

Isaiah Berlin (2002, p. 236-237) esclarece que o sentido positivo da palavra liberdade vem da vontade que a pessoa seja seu próprio senhor, seja um sujeito e não um objeto. Já Norberto Bobbio trás à memória, o fato de que Rousseau apresentou a definição clássica de liberdade positiva,

para quem a liberdade no estado civil consiste no fato de o homem, enquanto parte do todo social, como membro do eu comum, não obedecer a outros e sim a si mesmo, ou ser autônomo no sentido preciso da palavra, no sentido de que dá leis a si mesmo e obedece apenas às leis que ele mesmo se deu (...) (BOBBIO, 1997, p. 51).

No que tange ao sentido negativo, independentemente do princípio que o norteie (lei natural, direitos naturais, utilidade, imperativo categórico, santidade do contrato social, ou outro conceito justificador), a liberdade sugere “livrar-se de” (BERLIN, 2002, p. 233).

Relembre-se que esta percepção de liberdade negativa remonta ao filósofo Thomas Hobbes, onde o mesmo sugere a ausência de impedimentos para que o homem faça a sua vontade, como sendo caracterizador da liberdade, pelo que as leis devem ser limitadas somente às necessidades do homem.

Entendemos por liberdade, conforme o significado da própria palavra, a ausência de empecilhos externos, que podem, muitas vezes, tirar parte do poder de cada um de agir como quiser, mas não impedir que cada pessoa use o poder restante de acordo com seu julgamento e razão. (HOBBS, 2009, p. 97).

Essa dicotomia no entendimento sobre a liberdade passou a ser tratada como referencia para os especialistas no assunto, já que suas peculiaridades podem apontar um caminho para resolução de conflitos entre obediência e coerção.

Ademais,

(...) as concepções de liberdade derivam de visões do que constitui um eu, uma pessoa, um homem. Uma manipulação perfeita da definição do homem e da liberdade é capaz de fazer com que ela signifique qualquer coisa que o manipulador deseje. A história recente tem deixado muito claro que a questão não é meramente acadêmica. (BERLIN, 2002, p. 239-240).

Destarte, a visão do homem de si próprio e o campo de atuação e permissão para que este exercite de suas vontades, se modifica nas principais

doutrinas ideológicas que subsistiram com os séculos. Além disso, a concepção de liberdade adotada pelas diversas correntes doutrinárias e filosóficas traz reflexos no entendimento do papel da lei em uma sociedade.

Nesse sentido, o liberalismo e o republicanismo, como tradicionais e constituídas correntes de pensamento divergentes, apresentam um embate na conceituação da liberdade que deve ser mais cuidadosamente examinado. Seus principais expoentes retratam opções hábeis para o aprofundamento do estudo acadêmico e, conseqüentemente, para o encontro de hipóteses práticas para os dilemas atuais da sociedade.

Segue-se assim, com a exposição dos principais tópicos que destacam a doutrina do liberalismo e do republicanismo, abrangendo suas discordâncias e contribuições para a temática proposta para o presente trabalho.

1.1 LIBERALISMO

O surgimento do liberalismo é descrito a partir de um processo de erosão das monarquias absolutistas e do enfraquecimento do regime econômico do mercantilismo, que pressupunha principalmente a concessão de privilégios a uma parcela restrita de grupos ligados ao Estado.

Este movimento liberal se observou principalmente no fim do século XVIII e início do século XIX, alterando os fundamentos filosóficos e políticos da sociedade com a demarcação e limitação dos poderes do Estado.

As elites intelectuais passaram a ter suas bases ancoradas no liberalismo: “ser um intelectual era sinônimo de ser liberal” (STEWART JÚNIOR, 1986, p. 22). Desde então, a doutrina liberal passou a ser vinculada a um novo estilo de vida, delineando ideais de economia, política, cultura, sociologia e filosofia.

As bases que alicerçaram o liberalismo incluíam a formação de um Estado não intervencionista e desvinculado dos direcionamentos da Igreja, fatos

estes necessários para o fortalecimento da classe burguesa que apresentava na sociedade e reclamava pela garantia de seus interesses propriedade e liberdade. Além disso, viu-se uma nova concepção do homem e da urgência da distinção entre o público e o privado, e também das questões de direito e da moral.

Donald Stewart Júnior (1986, p. 14) aduz que o liberalismo é uma doutrina política que se vale de ensinamentos da ciência econômica para apresentar os meios a serem utilizados para que a humanidade eleve seu padrão de vida. Já José Ortega y Gasset (1962, p. 140) afirma que o liberalismo é princípio de direito político em que o poder público limita-se a si mesmo e procura deixar espaço para que os indivíduos possam viver como queiram.

Não concordando com a existência de uma conceituação perfeita, Ubiratan Borges de Macedo (1997b, p. 15) argumenta que o liberalismo é uma práxis histórica continuada que se confunde com o sentido da história do ocidente moderno, ultrapassando a ação e o pensamento de partidos liberais.

Importa observar que o liberalismo representou uma grande transformação para o modelo de sociedade que se vivenciava à época, sugerindo mudanças de comportamento do Estado e apontando para um novo conceito de liberdade do indivíduo.

Desde a formação da doutrina liberal, viu-se uma ramificação de vertentes que partiam dos mesmos pressupostos, mas com diferentes pensadores e suas perspectivas discrepantes. Veja-se, por exemplo, John Locke (1632-1704) que é considerado um dos principais expoentes do liberalismo em sua forma clássica, propunha a substituição da monarquia absolutista por uma relação contratual, com bases firmadas nas leis e na constituição⁵.

Isso revela de maneira evidente que a monarquia absoluta, que alguns homens consideram como a única forma de governo do

⁵ Tomás Várnagy (2006, p. 52) aponta que, inicialmente, em 1661, o pensamento político de John Locke era voltado para o zelo da ordem e da tranquilidade, de forma que a sociedade era ameaçada por uma massa ingovernável, e, portanto, era indispensável um governo absoluto para contê-la. O autor argumenta ainda que John Locke defendia que não havia limitação ao poder do governo, já que este só respondia a Deus, não sendo assim, legítimo apresentar resistência ao governante (VÁRNAGY, 2006, p. 52). O pensamento de John Locke se transformou vinte anos mais tarde para argumentar que o governo surge de um contrato revogável entre os particulares, com o objetivo de salvaguardar a vida, a liberdade e a propriedade destes (VÁRNAGY, 2006, p. 46).

mundo, é na verdade inconsistente com a forma de governo do mundo, é na verdade inconsistente com a sociedade civil, e por isso não poderia constituir de forma alguma um governo civil. Porque a sociedade civil tem por finalidade evitar e remediar aquelas inconveniências do estado de natureza que se tornam inevitáveis sempre que cada homem julga em causa própria, instituindo uma autoridade conhecida a que todos daquela sociedade podem apelar sobre qualquer injúria recebida ou controvérsia que possa surgir, e que todos da sociedade devem obedecer (LOCKE, 1994, p. 134-135).

John Locke desvenda uma nova mentalidade para homem acerca do convívio político. A comunidade outorgaria um poder político ao Estado para a confecção de leis para a manutenção de bens e dos direitos (SOUZA, 2003, p. 96). Neste ponto em especial, a proteção da propriedade era de suma relevância, já que John Locke valorizava e justificava a propriedade privada, distinguindo esta, da propriedade comum.

(...) embora as coisas da natureza sejam dadas em comum, o homem, sendo senhor de si mesmo e proprietário de sua própria pessoa e das ações de seu trabalho, tem ainda em si a justificação principal da propriedade; e aquilo que compôs a maior parte do que ele aplicou para o sustento ou o conforto de sua existência, à medida que as invenções e as artes aperfeiçoaram as condições de vida, era absolutamente sua propriedade, não pertencendo em comum aos outros. (LOCKE, 1994, p. 108).

Por outro lado, Thomas Hobbes (1588-1679), que também é considerado um filósofo liberal⁶, argumentava a existência de um pacto entre os homens e que estes renunciaram sua liberdade em razão de suas limitações, apoiando a manutenção do regime absolutista. Tendo em vista que, sem a espada, o poder coercitivo, os pactos feitos pelo homem não subsistem e não proporcionam qualquer segurança (HOBBS, 2009, p. 123), faz-se necessário a presença do Estado, do Soberano como uma forma de poder comum que direcione e determine as ações dos homens para o bem comum (HOBBS, 2009, p. 126).

Encontram-se diferenças até mesmo em virtude de diferença de

⁶ Cabe ressaltar que, não se trata de um posicionamento unânime, a classificação das ideias hobbesianas como liberais, já que o autor defendia a permanência de uma monarquia absolutista. Por isto, alguns autores, como Ari Ricardo Tank Brito (2012, p. 108), aduzem que o funcionamento do Leviatã não seria liberal, mas sim o seu fundamento. Neste caso, analisando “o motivo do Contrato sendo a autoproteção individual de cada um, e não a manutenção de uma Sociedade”, bem como “que a razão da existência da Sociedade é acima de tudo a manutenção do que é próprio a um ser humano: a sua vida e o que lhe pertence”, entende-se como uma ideia liberal (BRITO, 2012, p. 108).

localidade onde o liberalismo e suas ideias originais foram absorvidas e implantadas. As tradições históricas, o modelo de colonização e o nível de interesse na difusão das convicções liberais, moldaram a forma e o período de ingresso desta doutrina nas nações.

Note-se, por exemplo, o liberalismo vivenciado na Inglaterra, onde houve a personificação do ideal liberal, em razão de sua relativa estabilidade e de suas tradições intelectuais e institucionais (BELLAMY, 1994, p. 21). Já no território francês, identificou-se a presença de um temor que a doutrina fosse degenerada para um individualismo econômico grosseiro, de forma que, destacavam a importância da participação política para manutenção de padrões mínimos de espírito público (BELLAMY, 1994, p. 109).

Apresentando um contraste mais decisivo, o liberalismo italiano vivenciou ideias e instituições comprometidas de modo enfático nas restrições de uma sociedade predominantemente agrária, de forma que, ao contrário dos ideais que desafiavam a moralidade e os privilégios das elites pré-industriais, “a burguesia italiana adaptou-os aos seus próprios interesses e continuou a defender a sua antiga ordem” (BELLAMY, 1994, p. 187).

Por fim, Richard Bellamy (1994, p. 279) aponta que na Alemanha se viu uma classe média ser acusada de sacrificar os objetivos políticos do liberalismo na busca de crescimento econômico. O autor aponta que a sociedade alemã estava supostamente desiludida com os ideais éticos para o progresso social e a liberdade individual, já que não obtiveram êxito na união da nação “sem o apoio das políticas de sangue e ferro de Bismarck” (BELLAMY, 1994, p. 279).

No caso brasileiro, viu-se no período da Primeira República, um descrédito pela produção intelectual, que muitos intérpretes declaravam que as ideias do liberalismo eram meramente importadas, e provocavam uma defasagem entre a ideologia e a realidade, e, por isso, este modelo externo liberal, era definido como “ambíguo, frágil, inadequado, malgrado, de fachada, entre outros qualificativos” (CAPELATO, 1989, p. 14-15).

As convicções liberais encontravam empecilhos no Brasil, especialmente em virtude da escravatura que se vivenciou desde sua colonização e,

a partir da República, entraves em razão de uma economia agroexportadora que visava favorecimentos a determinadas classes e a manutenção da ordem social pelos grandes proprietários (CAPELATO, 1989, p. 15).

Veja-se que, desde o século XVIII, o ministério de Sebastião de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, deixou legados profundos que se estenderam por muitas décadas e com reflexos até os dias atuais. Não obstante, as reformas introduzidas, tais como abolir o monopólio dos jesuítas sobre o ensino, promover a indústria manufatureira, criação de companhias estatais de comércio e reforma do Exército, não se vislumbrou uma reforma das instituições políticas, que permaneceram vinculadas ao absolutismo monárquico (PAIM, 2015, p. 13-15).

Outro fator que se revelava contrário aos princípios liberais nesta época, era o apoio às teorias mercantilistas por Marques de Pombal. Para este ministro, “a riqueza das nações provinha do comércio internacional, razão pela qual este deveria estar diretamente subordinado ao Estado ou por este supervisionado muito de perto” (PAIM, 2015, p. 16). Aqueles ideais de riquezas fruto do trabalho e da livre atuação do mercado, difundidos a partir de Adam Smith no século XVIII, foram difundidos no Brasil somente no século seguinte (PAIM, 2015, p. 16).

Em seus primórdios, os principais propagandistas do liberalismo brasileiro foram Hipólito da Costa e o Correio Braziliense; a fundamentação teórica desta corrente de pensamento foi realizada por Silvestre Pinheiro Ferreira; a construção política foi trazida por José Bonifácio; Pedro I foi tido como herói-símbolo; e considera-se como precursor da versão econômica, o Visconde de Cairu⁷ (MACEDO, 1997b, p. 54).

Portanto, viu-se que o liberalismo assumiu contornos diferenciados, e se revelou em épocas nem sempre coincidentes pelo mundo.

Entretanto, alguns princípios e elementos permaneceram na corrente liberal durante sua constituição e consolidação. John Gray (1986, apud STEWART JÚNIOR, 1986, p. 15) elenca algumas destas características comuns às vertentes que se apresentaram nas diferentes localidades: a) individualista, com a

⁷ José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu, foi um economista brasileiro com grande relevância no processo de independência política e econômica do Brasil.

superioridade moral do indivíduo em relação aos desejos da coletividade; b) igualitária, proporcionando o mesmo status moral aos homens, e não permitindo diferenças de natureza política ou legal entre estes; c) universalista, apresentando um caráter homogêneo da moral do ser humano e atribuindo importância acessória a certos aspectos culturais e históricos; d) meliorista, já que considera possível a correção e aprimoramento das instituições sociais e políticas.

Destaque-se neste ponto que, dentro de um viés liberal, a noção de interesse público se adequou à visão e à vontade dos indivíduos que pretendem permanecer em sociedade para proteção dos seus interesses privados, ou seja, uma perspectiva individualista e contratualista.

Sob outro enfoque, o liberalismo clássico enfatizou a proteção dos direitos do cidadão que incluíam a vida e a liberdade, a exigência de tolerância política e religiosa, e a descentralização do poder, enfatizados de formas diferenciadas por cada pensador liberal em seu respectivo momento histórico (BRITO, 2012, p.105-106).

O direito de propriedade que fora justificado em razão do senhorio do homem sobre si mesmo e sobre as ações de seu trabalho (LOCKE, 1994, p. 108), apontava para a necessidade da proteção deste direito e de todos os bens dos homens. Neste sentido, a sociedade política deve necessariamente ter o poder de preservar a propriedade e poder para punir as ofensas aos membros desta sociedade (LOCKE, 1994, p. 132-133).

Outro ponto de destaque que delimitou o pensamento liberal é apontado por Norberto Bobbio como sendo o jusnaturalismo. Este é elencado como pressuposto filosófico do liberalismo, onde se vê uma doutrina em que todos os homens têm por natureza certos direitos fundamentais (vida, liberdade, segurança, felicidade) que o Estado deve proteger (BOBBIO, 2000, p. 12).

Os direitos individuais são tidos como naturais e, como dito por John Locke,

O “estado de natureza” é regido por um direito natural que se impõe a todos, e com respeito à razão, que é este direito, toda a humanidade apresenta que, sendo todos iguais e independentes,

ninguém deve lesar o outro sem sua vida, sua saúde, sua liberdade ou seus bens; todos os homens são obra de um único Criador todopoderoso e infinitamente sábio, todos servindo a um único senhor soberano, enviados ao mundo por sua ordem e a seu serviço; são portanto sua propriedade, daquele que os fez e que os destinou a durar segundo sua vontade e de mais ninguém. (LOCKE, 1994, p. 84).

Por conseguinte, fez-se necessário um Estado de direito que positivasse estes direitos naturais, ou seja, o Estado liberal requer a transformação destes direitos naturais em direitos juridicamente protegidos (BOBBIO, 2000, p. 18). Aqui, tem-se a origem de um constitucionalismo moderno, onde há subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais (BOBBIO, 2000, p. 19).

Por fim, cabe salientar que, a partir dos ideais do liberalismo clássico, observou-se o surgimento de diferentes modalidades desta doutrina que focalizavam determinados aspectos de estudo da sociedade. Atente-se, especialmente ao liberalismo econômico⁸, voltado para a negativa de ingerência do Estado na atuação do mercado, e liberdade para pactuação de acordos entre particulares. Nestas orientações, a livre concorrência era vista como a melhor condutora para a expansão e desenvolvimento da sociedade, pressupondo a não concessão de privilégios de qualquer natureza a pessoas ou grupos.

Adam Smith (1723-1790) foi um dos principais expoentes desta vertente econômica do liberalismo, e, indica que o sistema econômico mais adequado “é o da liberdade natural que desonera o soberano do dever de superintender a actividade das entidades privadas e de encaminhar para as utilizações mais adequadas aos interesses da sociedade” (SMITH, 1999, p. 33).

Ainda dentro desta vertente econômica, viu-se a partir da segunda metade do século XX, o despontar da teoria conhecida como neoliberalismo⁹. Conforme preleciona David Harvey (2008, p. 29), esta vertente foi sustentada

⁸ O liberalismo econômico e o liberalismo político-filosófico são duas vertentes do liberalismo que se complementam. Enquanto a primeira dispõe acerca da intervenção mínima do Estado na economia, tendo o mercado como seu próprio fator determinante, a segunda argumenta sobre a limitação do poder estatal na vida dos particulares, além da tolerância religiosa, e dos direitos individuais.

⁹ Ricardo Bielschowsky (2004, p. 37) acrescenta que o prefixo “neo” possui ainda a conotação específica entre os liberais brasileiros, já que estes passaram a admitir a ocorrência de alguma intervenção estatal na economia, o que era compreensível em uma economia subdesenvolvida como a brasileira.

inicialmente por um grupo pequeno de economistas, historiadores e filósofos acadêmicos que se reuniam em torno do filósofo político austríaco Friedrich von Hayek. Tais estudiosos, que incluíam Ludwig von Mises, Milton Friedman e Karl Popper, se reuniram em 1947 para criar a “Mont Pelerin Society”¹⁰, (nome dado em virtude do spa suíço onde os mesmos se encontraram pela primeira vez), e fundar uma sociedade, um grupo que defendia os princípios de livre mercado da economia neoclássica (HARVEY, 2008, p. 29-30).

Através desta teoria foram apresentados argumentos para uma intensa redução da atuação do Estado nas atividades do mercado. A globalização e a crescente facilidade de intercâmbio de mercadorias deveriam fluir de forma a atender aos interesses do mercado e sem ingerência restritiva do ente estatal. O dever do Estado é garantir que haja uma estrutura institucional que seja apropriada para a utilização da propriedade privada, livre mercado e o livre comércio, como por exemplo, a garantia da qualidade e integridade do dinheiro (HARVEY, 2008, p. 12).

Portanto, seja no aspecto econômico ou político, os fundamentos do liberalismo se mantêm na tentativa de manutenção do individualismo e proteção dos direitos que viabilizam este objetivo. Entretanto, não se deixa de atestar a relevância desta doutrina que possibilitou a desvinculação do Estado e dos assuntos privados, bem como orientou para a positivação de direitos a serem respeitados tanto pelos poderes públicos, quanto pelos particulares.

A partir destas premissas e anotações iniciais sobre a doutrina liberal, questiona-se: qual o conceito de liberdade para o liberalismo? Quais são os fundamentos que sustentam esta doutrina que modificou as bases históricas do pensamento político e filosófico?

1.1.1 A Concepção Liberal de Liberdade

Como dito, o liberalismo invoca uma relação contratual com o Estado, onde este é incumbido de proteger os direitos e liberdades dos cidadãos

¹⁰ Tradução: Sociedade Mont Pelerin

para que estes atuem conforme sua razão lhe convier. Já o particular se obriga a respeitar os limites delimitados pela lei para proteção dos direitos de propriedade.

O indivíduo que agora é considerado tanto em uma perspectiva particular (detentor de direitos e deveres), quanto em uma ótica universalista (integrante de um grupo com direitos e oportunidades idênticas), é desvinculado de amarras religiosas, morais ou políticas para exercer livremente suas atividades e desejos.

As premissas liberais sustentam a proteção dos direitos de propriedade e liberdade individual, bem como, os direitos subjetivos, a manutenção de um governo limitado constitucionalmente, a representação política e a soberania do povo exercida por meio desta representação, um mercado livre, a elaboração espontânea de contratos, liberdade de ideias de concepção de bem, a neutralidade estatal perante esse pluralismo de visões e defesa dos direitos humanos (RAMOS, 2005, p. 229-230).

Neste contexto, o discernimento dado pelo liberalismo à liberdade, integra uma concepção negativa, isto é, a liberdade do homem é entendida a partir da ausência de interferência de outro homem ou de outro grupo nas suas ações (BERLIN, 2002, p. 229).

Aquela descrição de liberdade pela ausência de interferência dada por Thomas Hobbes, também é vista com clareza nos apontamentos de Isaiah Berlin (2002, p. 229), onde o mesmo define o aspecto negativo da liberdade “simplesmente como a área na qual um homem pode agir sem ser obstruído por outros”.

O liberalismo apresenta a liberdade individual e a autonomia como alguns de seus aspectos e valores mais fundamentais, compreendendo limites definidos pela lei, para que o indivíduo tenha um campo de ação mais amplo possível, não sendo assim, impedido, obstruído ou coagido por ninguém (RAMOS, 2005, p. 236). Neste caso, a coerção expressa uma deliberada ingerência que limita a liberdade de um particular, impedindo a ação do indivíduo para agir ou deixar de agir (RAMOS, 2005, p. 236).

Para efetivação da liberdade, bastaria que os potenciais violadores

desta não realizassem uma intervenção, como, por exemplo, o Estado não exercesse atos de censura contra imprensa, não houvesse atos de invasão de domicílio pelo Estado, ou ainda em caso de particulares, que o Estado pudesse coibir e reprimir as violações de liberdade em detrimento de outro particular (CASARIN, 2008, p. 284).

Entretanto, conforme nos relembra Norberto Bobbio (1997, p. 49) a liberdade negativa abrange não apenas a ausência de impedimento, ou a possibilidade de fazer algo, mas também integra a ausência de constrangimento, a possibilidade de não fazer algo.

A partir do momento em que o indivíduo detém autonomia para deliberar sobre suas escolhas, definir estratégias de ação, e se associar a um modelo de vida específico, este estará em uma sociedade pluralista e apta para propiciar o desenvolvimento de seus cidadãos.

Nesse diapasão, o Estado liberal tem como característica a neutralidade. Suas ações devem ser imparciais para que os indivíduos exerçam suas opções de escolhas sem objeção estatal. Consequentemente,

Qualquer interferência estatal em favor desta ou daquela concepção particular afeta a autonomia dos sujeitos e o valor da imparcialidade do poder público. Trata-se de garantir os direitos do cidadão, sobretudo a sua liberdade de elaborar e buscar uma determinada concepção racional de bem que, junto com a pluralidade de concepções divergentes, foram a diversidade dos modos de vida das pessoas (RAMOS, 2005, p. 237).

O Estado deve se valer de todos os instrumentos legais, políticos e institucionais para assegurar que os indivíduos ou grupos de indivíduos não intervenham direta ou indiretamente nos empreendimentos particulares.

Esta ausência de ingerência ou intromissão é avaliada inclusive sob os aspectos de valores éticos ou religiosos, ou seja, não se tolera ingerências com apresentação de justificativas éticas ou religiosas. Não se parte de uma noção de virtude moral do bem comum, mas sim de uma pretensão universalizada que pense a política segundo um ideal de justiça, “entendida como o procedimento correto que determina um resultado igualmente correto ou equitativo de princípios, qualquer que

seja o conteúdo, desde que o procedimento (contratual) tenha sido corretamente aplicado” (RAMOS, 2005, p. 237).

Assim, o direito é o único “bem” que pode ser partilhado, já que a lei é o instrumento mais eficaz para certificar que a propriedade privada, a liberdade individual, a pluralidade de opiniões e a variedade nos modos de vida sejam preservados (RAMOS, 2005, p. 238).

Veja-se que, a limitação da liberdade individual é justificada tão somente em razão da própria manutenção desta liberdade, e qualquer outra finalidade restritiva da liberdade ultrapassa os valores liberais e é considerada opressiva. À vista disso, importa que os poderes do Estado estejam corretamente delimitados pela lei para reprimir abusos do poder político.

Cabe ponderar neste ponto, as constatações de Benjamin Constant (1985) no tocante aos objetivos dos antigos e dos modernos. Relembre-se que, segundo o autor, o sentimento individualista predominou entre os modernos, e estes pretendem que a entidade estatal garanta a segurança de suas propriedades e de suas liberdades de escolha. Portanto, constata-se que as convicções liberais estão alinhadas com os objetivos dos modernos. As preocupações individualistas dos modernos e seu afastamento da vida pública se amoldam aos ideais do liberalismo. Ademais, de igual forma, se vê nos modernos, uma percepção que o Estado deve certificar que a propriedade privada esteja intacta para o perfeito usufruto pelo particular.

Benjamin Constant faz ainda uma análise pertinente dos motivos que levaram os modernos a adotarem estes preceitos individualistas e deslocados da participação na vida pública, fatos estes que podem ser associados às mudanças sociais, políticas e filosóficas adotadas pela doutrina liberal.

Ressalta o autor que: a) a extensão de um país ocasiona a redução da importância política de cada indivíduo, onde estes se mostram como elementos imperceptíveis em um vasto corpo social; b) o regime escravista permitia a participação pessoal dos antigos na vida pública, e, em decorrência da abolição da escravidão, a população livre não detinha as condições para deliberar todos os dias em praça pública; c) ao contrário da guerra, o comércio não proporciona intervalos

de inatividade na vida do homem, de forma que os indivíduos agora se encontravam ocupados com seus empreendimentos e os resultados que deles se esperavam; d) a independência individual é inspirada pelo comércio, já que este supre as suas necessidades e desejos sem a intervenção de um terceiro ou de uma autoridade (CONSTANT, 1985, p. 13-14).

Observe-se assim, que a liberdade para os modernos se coaduna com os preceitos fincados no liberalismo, reivindicando direitos “à privacidade, ao recolhimento pessoal, à indiferença, sobretudo, ante aquilo que se passa no âmbito de vida social e política” (GUSMÃO, 2001, p. 44). E assim, a liberdade neste modelo doutrinário se compõe de um “exercício pacífico da independência privada” (CONSTANT, 1985, p. 15).

Dentro do viés da liberdade política, “os liberais tomaram medidas que tendem a garantir a livre e igualitária participação de todos, por exemplo, na escolha dos governados pelos governantes”, sem olvidar da necessidade de previsão constitucional de “mecanismos que propiciam controle sobre possíveis desmandos dos ocupantes de cargos públicos” (CUNHA, 2001, p. 376-377).

Contudo, viu-se que todos os fatores históricos e os interesses de distanciamento da vida pública para um desenvolvimento pessoal (que incluem as áreas econômicas, sociais e culturais) trouxeram à implantação e aceitação do liberalismo no modo de vida dos cidadãos modernos.

Uma concepção de liberdade negativa que repete impedimentos e constrangimentos para a atuação dos indivíduos encontra guarida nos preceitos da doutrina liberal que elegeu o individualismo e a proteção das liberdades individuais como metas a serem perseguidas para o sucesso pessoal e progresso da sociedade.

Após estas considerações, segue-se com outra vertente de pensamento que aborda a liberdade sob um ponto de vista distinto, e requer, de igual forma, um estudo mais aprofundado. Aponta-se assim, o republicanismo, especialmente em sua inclinação neorromana, para os estudos subsequentes, onde serão feitas considerações sobre a origem desta doutrina e seu ressurgimento com alguns doutrinadores contemporâneos.

1.2 O REPUBLICANISMO E SUAS ORIGENS

A corrente de pensamento republicana é transcrita como uma doutrina que apresenta visões diferenciadas de liberdade, contrastando com aquelas delineadas pelo liberalismo. Contraponto a ideia de liberdade como não interferência (liberdade negativa), o republicanismo contemporâneo recupera os debates expressivos ocorridos na Renascença e prescreve condutas que também podem ser aplicados nas sociedades atuais.

Philip Pettit (2004, p. 115) enfatiza que algumas concepções em torno do liberalismo e do republicanismo consideram este último tão somente como um momento da história do primeiro, enquanto outros afirmam que as referidas doutrinas são compostas de tradições de pensamentos que competem entre si. Observam-se ainda, aquelas explanações do republicanismo como uma filosofia obsessiva, mas de forma nostálgica, sem muitas contribuições para o mundo moderno com suas noções de virtude e participação cívica (PETTIT, 2004, p. 116).

Segundo Maurizio Viroli (2002, p. 58), na verdade o republicanismo não é uma alternativa ao liberalismo, mas se verifica uma relação de derivação e inovação, onde o primeiro compartilha os preceitos do republicanismo clássico, especialmente no que tange à defesa contra o Estado absolutista. Este autor vai além destas considerações para argumentar que o liberalismo é encarado como um republicanismo incoerente ou empobrecido, já que limita a liberdade para uma ausência de interferência de outros (2002, p. 61).

Não obstante, Philip Pettit não restringe os debates em torno de divergências para com o liberalismo, apresentando contornos mais amplos de estudo. Até mesmo a origem da doutrina republicana remonta a muitos séculos antes do surgimento do liberalismo, havendo destaque para as observações e os conteúdos produzidos na Roma clássica (PETTIT, 2004, p. 115).

Quentin Skinner de igual forma salienta que são encontrados historiadores e filósofos em períodos remotos que tratavam sobre o republicanismo, destacando os escritos de Caio Salústio Crispo, Tito Lívio, Caio Cornélio Tácito e Marco Túlio Cícero (2004, p. 9).

Neste particular, sublinham-se os entendimentos Marco Túlio Cícero (106 a. C.- 43 a. C.), um renomado orador, filósofo e escritor que elaborou uma filosofia política que desvendava e fundamentava a formação de uma república romana, que se verificou especialmente em sua obra *De Re Publica*, que tinha como objeto “o melhor concidadão e a melhor res publica, ou seja, Roma” (BERNARDO, 2012, p. 10). Cícero compreende que Roma foi constituída pelo seu desenvolvimento virtuoso, e suas explanações envolvem a integração da filosofia como uma particular visão de res publica romana (BERNARDO, 2012, p. 10).

Estes estudos de Marco Túlio Cícero e demais historiadores ressurgem no período do Renascimento, um período que foi marcado por uma ruptura radical com as tradições das sociedades medievais, e trazia além de um renascer das artes ou literatura, uma nova concepção para a república.

Nesta época, as repúblicas do norte da Itália, que foram as primeiras comunidades políticas modernas do continente europeu, vivenciaram os ideais republicanos na própria formação e concepção destas repúblicas (PETTIT, 2004, p. 115).

Dentro destas repúblicas italianas, viu-se a eclosão de um movimento intelectual denominado humanismo renascentista, que visava o reconhecimento do ser humano e de suas aptidões. Entretanto, a partir dos estudos de Hans Baron em 1955, fez-se uma análise dos textos dos escritores italianos do final do século XIV e início do século XV, para criar um conceito de humanismo cívico, dando significado político aos ensinamentos dos pensadores daquela época (BIGNOTTO, 2001, p. 17). Nesse sentido, buscou-se demonstrar que:

(...) o Renascimento não foi apenas o momento de consolidação de regimes monárquicos ou tirânicos, nos quais o homem encontrou a própria individualidade, mas sim a época do surgimento de uma vida política, centrada em valores próximos aos que haviam estado no centro da existência das cidades livres do passado. (BIGNOTTO, 2001, p. 18)

Segundo Sérgio Cardoso (2004, p. 20), o humanismo renascentista proporciona a retomada da associação entre liberdade e a ação dos cidadãos no âmbito público, reformulando temas referentes à natureza das instituições republicanas, bem como assuntos sobre virtude e história. O autor ainda descreve

que restou evidente que a temática da liberdade norteou o retorno dos estudos sobre a política que caracterizou o Renascimento (CARDOSO, 2004, p. 20).

Naquele século XIV, viu-se a defesa da liberdade fortemente vinculada ao exercício da cidadania, sem destaque para as liberdades individuais. O intuito era a valorização da vida em sociedade e o incentivo da participação de todos nos negócios da cidade, para romper com os parâmetros da Idade Média e com o paradigma da contemplação (CARDOSO, 2004, p. 21).

O pensamento de participação cívica e engajamento político do indivíduo foram observados mais adiante no pensamento de Nicolau Maquiavel (1469- 1527). Pensadores como Hans Baron (1966 e 1988), Quentin Skinner (1996), de John G. A. Pocock (1975) e Claude Lefort (1972) têm apresentado os escritos de Nicolau Maquiavel sob uma perspectiva republicana (ADVERSE, 2007, p. 33).

Conforme dito por Ricardo Silva (2010, p. 38), Quentin Skinner, Maurizio Viroli e Philip Pettit prelecionam que o conceito de liberdade trazido por Maquiavel reproduzia uma modalidade de liberdade negativa que foi influenciada pela herança constitucional da Roma antiga.

O republicanismo maquiavélico é caracterizado pela convicção de que a liberdade dos indivíduos não pode ser desvinculada da liberdade do Estado, tanto “que a participação ativa dos cidadãos nos afazeres cívicos se torna uma exigência, assim como a organização institucional de um espaço em que o poder é exercido pelos membros da comunidade política” (ADVERSE, 2007, p. 34).

Tais argumentos são observados, por exemplo, quando Nicolau Maquiavel (1982, p. 198) afirma ser o interesse coletivo o causador da grandeza dos Estados, e não o interesse particular. Acrescenta ainda o autor que, “o interesse comum só é respeitado nas repúblicas, tudo o que se pode trazer vantagem geral é nelas conseguindo sem obstáculos” (MAQUIAVEL, 1982, p. 198).

Veja-se que Nicolau Maquiavel (1982, p. 31) preleciona ainda a necessidade de uma lei forte para a liberdade republicana: “(...) não se pode esquecer que uma excelente disciplina é a consequência necessária de leis apropriadas”. Ademais, declarou como fundamental a possibilidade de contestação

pelos cidadãos para a manutenção da liberdade em uma república:

é útil e necessário que as leis da república concedam à massa um meio legítimo de manifestar a cólera que lhe possa inspirar um cidadão; quando este meio regular é inexistente, ela recorre a meios extraordinários: e não há dúvida de que estes últimos produzem males maiores do que os que se poderia imputar aos primeiros” (MAQUIAVEL, 1982, p. 41).

Entrementes, aponta-se uma divergência para a conotação republicana nas obras de Nicolau Maquiavel. O filósofo Léo Strauss (1899-1973), que se especializou no estudo da Filosofia Política Clássica, elaborou um raciocínio no intuito de provar que Maquiavel destruiu a ideia de bem comum como fundamento da República, fato este que contrariava o fundamento do republicanismo antigo (ROCHA, 2015, p. 128). O referido estudioso aconselha ainda que Nicolau Maquiavel destrói o republicanismo antigo, “para fazer triunfar a antiga doutrina do mal que os republicanos antigos não ousavam ensinar senão em discursos indiretos pronunciados pela boca de tiranos” (ROCHA, 2015, p. 128-129).

Assim, a interpretação republicana do pensamento político de Nicolau Maquiavel não se sustentou de forma tão convincente para retirar ao seu retrato convencional como sendo “um dos mais inescrupulosos conselheiros de tiranos de todos os tempos” (SILVA, 2010, p. 37). Não obstante tais controvérsias, grandes particularidades nas obras de Nicolau Maquiavel foram tidas como referência para elaboração de um republicanismo moderno a partir dos alicerces formados na antiguidade.

Na sequência da descrição dos grandes nomes da tradição republicana moderna, tem-se James Harrington, Montesquieu e Tocqueville (PETTIT, 2004, p. 116), não obstante a existência de intelectuais que apontem para a prevalência de ideologias liberais naqueles autores¹¹.

James Harrington foi um dos pioneiros da tradição republicana na Inglaterra, e sua obra “The Commonwealth of Oceana”¹² é uma das primeiras publicações representativas do republicanismo inglês (SILVA, Pedro 2015, p. 68).

¹¹ César Augusto Ramos aponta para a dificuldade na reunião em uma unidade teórica as principais questões de filosofia política, mas neste caso, descreve Montesquieu e Tocqueville como pensadores liberais (2011, p. 44).

¹² Tradução livre: A comunidade de Oceana.

Este autor era vinculado à tradição antiga e suas teses argumentavam no sentido de uma república ideal, com elementos e com a sabedoria da antiguidade que deveriam ser resgatados e implantados (SILVA, Pedro, 2015, p. 70).

O filósofo e escritor Montesquieu, especialmente em suas obras “Considerações sobre as causas da grandeza dos romanos e da sua decadência” e “O Espírito das leis”, cooperou para a construção do republicanismo, atribuindo às leis o ofício de suscitar costumes virtuosos (ALVES, 2017, p. 187).

Já Tocqueville apresenta uma reformulação da concepção republicana de virtude, aduzindo que a participação na res publica desponta como o correlato de interesses bem entendidos, e não como decorrência de uma “nobre, abnegada e desinteressada virtude” (SILVA, Filipe, 2004, p. 100).

Neste sentido, destaca-se que a tradição republicana traz o conceito de interesse público a contar de uma comunidade política, e não a partir de um agregado de interesses privados (FILGUEIRAS, 2012, p. 338). Ainda sobre a expressão interesse público,

De maneira mais precisa, podemos dizer que ela é parte da tradição republicana e visa a definir uma comunidade política em sua generalidade e não um tipo de regime. Seja como for, é preciso prestar atenção para o fato de que a coisa pública em muitos autores do republicanismo se refere ao povo como uma unidade e não a um agregado qualquer de homens (FILGUEIRAS, 2012, p. 338).

Assim, a tradição republicana se estendeu e foi objeto de estudo na formação da sociedade a partir dos preceitos elaborados pelo chamado republicanismo clássico. Sequencialmente, e tendo por fundamento estes tradicionais expositores e suas interpretações, o republicanismo foi reivindicado para a formação de ideais contemporâneos de liberdade e de participação política, sem estar adstrito ao padrão de representação indireta dos cidadãos.

Para esta concepção contemporânea do republicanismo, também dita como onda neorrepública, destacam-se o modelo neorromano e o modelo neoateniense, cujos conceitos e características seguem abaixo para melhor compreensão do tema e posterior localização do conceito de democracia contestatória formulada por Philip Pettit.

1.2.1 O Republicanismo Neoateniense e Neorromano

Como já dito, alguns dos ideais liberais que refletiam um individualismo e uma depreciação pela atuação e pelo interesse do particular na vida pública, conclamavam o apontamento de novos referenciais que ampliassem a esfera de entusiasmo do indivíduo.

Sem ignorar a relevância das transformações trazidas pela doutrina liberal, o valor cívico do homem encontrava-se desprezado em detrimento de formas privadas de existência social e econômicas, havendo a substituição do homo politicus pelo homo economicus e socialis (RAMOS, 2007, p. 302).

Este cenário evidenciou a necessidade do renascer de uma doutrina política e filosófica que foi de extrema importância para construção e consolidação das sociedades antigas: o republicanismo.

Tal como em outras correntes de pensamento, os republicanos se reuniam na contemporaneidade, em torno de alguns pontos semelhantes, e divergiam em outras perspectivas.

Alguns importantes historiadores das ideias passaram a situar os textos antigos em um contexto ideológico onde foram produzidos para formação de novos conceitos de liberdade e do próprio republicanismo, como, por exemplo, J. G. A. Pocock e Quentin Skinner (PINTO, 2001, p. 464). Tais autores buscavam aplicar uma metodologia de estudo histórico da sociedade, fazendo “da república e dos valores a ela associados um modelo explicativo e interpretativo que, para além deles, muitos outros se encarregaram de desenvolver na história, na filosofia política e no direito constitucional” (PINTO, 2001, p. 465-466). Assim,

O neo-republicanismo explica-se, pois, através de um complexo processo de revisão histórica que começa por pôr em causa a tese liberal da prioridade dos direitos naturais na construção do Estado e da sociedade modernos e acaba por afirmar a permanência (e a defesa) dos valores republicanos no Estado, na sociedade e na política actuais. Os neo-republicanos insistem na permanência e actualidade das ideias, valores e instituições republicanos, nascidos na Antiguidade e revividos na Renascença (PINTO, 2001, p. 469).

Diz-se que se formou uma primeira onda neorrepublicana entre as

décadas de 1950 e 1990, que a partir de obras de historiadores do humanismo cívico e sequencialmente nas formulações de teóricos comunitaristas, postulavam os valores da virtude cívica e da ativa participação dos cidadãos na comunidade (SILVA, Ricardo, 2015, p. 181). Os pesquisadores que se destacaram nesta linha são Hannah Arendt, Hans Baron, J. G. A. Pocock, Alasdair MacIntyre (SILVA, Ricardo, 2015, p. 181). A principal inspiração desta vertente de pensamento eram os escritos de Aristóteles.

Já com mais expressão a partir da década de 1990, desponta a segunda onda republicana, que além de refutar a hegemonia da tradição liberal, sustenta que o republicanismo possui outra perspectiva que é capaz de lidar com a complexidade das sociedades modernas ao não evidenciar apenas a participação ativa dos cidadãos na vida pública, mas indicar que este particular deve ter mecanismos para contestar o poder e assim, desfrutar da sua liberdade. Os expoentes que se destacam nesta direção são Quentin Skinner, Philip Pettit, Maurizio Viroli, John Maynor (SILVA, Ricardo, 2015, p. 182).

Assim, estas duas vertentes neorrepublicanas que, partindo de fatores comuns, como valorização da participação na vida pública e das virtudes cívicas, trouxeram novos indicativos para uma concepção de liberdade. Tais correntes foram denominadas de neorromana e neoateniense.

Dentro da linha de pensamento neoateniense, “a liberdade republicana é aquela que surge no instante em que o cidadão transcende os interesses que o aprisionam na esfera privada e dispõe-se a agir em conjunto com seus concidadãos em benefício de toda a comunidade” (SILVA, 2011, p. 37). Neste caso, há uma associação da liberdade ao organicismo político da comunidade que reivindica a participação direta dos indivíduos na vida política (RAMOS, 2007, p. 303).

A liberdade do indivíduo é transcrita pela sua atividade na vida política, não somente como um meio para essa liberdade, mas como a própria definição de liberdade. Aqui, o centro dos debates é a noção de virtude cívica, e uma participação ativa dos cidadãos.

Hannah Arendt revelou em suas obras, total consonância com esta

linha de pensamento, já que dentre seus objetivos, encontrava-se fortalecer a convicção de que não haveria liberdade sem participação política, aderindo às concepções aristotélicas de virtude cívica. A referida autora destacava que “o sentido da política é a liberdade” (2002, p. 14), revelando a conotação positiva para o conceito de liberdade.

Com fundamentos semelhantes, John Greville Agard Pocock¹³ (2002, p. 654-655) enfatiza os laços entre o humanismo cívico renascentista da Itália e o protótipo de virtude cívica e a concepção de liberdade ateniense. Para o autor, o republicanismo se apresenta como demonstrativo de um ideal de liberdade positiva tal como Hannah Arendt.

Já para a vertente neorromana da doutrina do republicanismo, buscam-se as origens das instituições da antiga república romana, com a formulação de instrumentos institucionais que preguem a liberdade individual atada à liberdade da comunidade (RAMOS, 2007, p. 303).

Para doutrinadores como Quentin Skinner, o republicanismo renasceu a partir da recuperação de moralistas e historiadores romanos, tais como Cícero e Salústio, e não apenas ao retorno de uma visão aristotélica das virtudes cívicas como pregado pelo republicanismo neoateniense (SILVA, Ricardo, 2015, p. 187).

Dito de outra forma, os pensadores neorromanos, especialmente a partir de Quentin Skinner, advogam no sentido de que o retorno tradição republicana é fundamentada através das bases estabelecidas em Roma, e não na Grécia.

Dentro deste cenário, Philip Pettit desponta no início da década de 1990, para dar um impulso incisivo para a divisão destas duas correntes de pensamento do neorrepblicanismo.

Nesta classificação, os esforços são investidos contra o exacerbado individualismo e a restrita concepção de liberdade negativa, bem como apresenta restrições à possibilidade de implantação do republicanismo neoateniense nas

¹³ John Greville Agard Pocock foi um dos grandes influenciadores na construção do perfil da história norte americana, apresentando argumentos que contrariavam a imagem convencional que a revolução ocorrida naquele continente se deu por ligações exclusivas do liberalismo.

sociedades contemporâneas. Desta forma, esta linha de pensamento neorromana é tida como um dogma político independente.

A liberdade política não poderia estar desprendida da liberdade individual, já que não se visualiza esta última sem a presença da primeira. Desta forma, observa-se um distanciamento da liberdade negativa propagada pelo liberalismo. Por outro ângulo, a participação política não possui um caráter de protagonista dentro da concepção de liberdade como delineado no republicanismo neoateniense, assumindo a posição de um instrumento relevante.

Contudo, é mister salientar que no republicanismo neorromano não se propaga a ideia de abandono da liberdade individual, cujos direitos foram inaugurados e conquistados pelo liberalismo, mas também não se adere incondicionalmente à liberdade positiva exibida nos parâmetros políticos antigos (RAMOS, 2007, p. 303).

No que tange à controvérsia para com a concepção liberal de liberdade, a vertente neorromana apresenta uma distinta formulação de liberdade negativa. Diferente dos liberais que abordam a liberdade negativa como a ausência de interferência, os neorromanos sustentam que, mesmo com a não interferência, a liberdade pode ser suprimida se presente a dominação. Por outro lado, os republicanos neorromanos se distanciam da liberdade dos comunitaristas que preconizam a liberdade em um sentido positivo.

Para o melhor esclarecimento dos ideais apontados na corrente do republicanismo neorromano, os esforços são direcionados a seguir, para os estudos de Philip Pettit e sua ótica sobre a liberdade e a formação de uma democracia contestatória. Tal compreensão é útil na medida em que apresenta um contorno específico para a temática, e assim, é hábil para o entendimento da problemática proposta no presente trabalho.

2 PHILIP PETTIT E A DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA

Philip Noel Pettit nasceu na Irlanda em 1945 e fixou residência nos Estados Unidos no início do século XXI. Trata-se de um renomado teórico político e que atua como professor na Universidade de Princeton – EUA, principalmente nas áreas de filosofia e política. É membro da Academia Americana de Artes e Ciências e membro da Academia de Humanidades e Ciências sociais da Austrália.

O referido autor é considerado um dos principais formuladores do renascimento do republicanismo, se destacando por seus escritos que distinguem a liberdade negativa como não interferência afirmada pelos liberais, para uma liberdade negativa fundamentada pela não dominação.

Além de refutar a liberdade negativa do liberalismo, se distancia dos valores intrínsecos do comunitarismo e do humanismo cívico. Ademais, reporta-se ao pensamento político de Roma antiga para elaborar uma posição original sobre o conceito de liberdade.

A partir deste capítulo, serão tratadas as principais exposições deste teórico político, que sintetizou sua visão política especialmente em sua obra “*Republicanism: a theory of freedom and government*”, publicada originalmente em 1997 pela Oxford University Press, e traduzido para o espanhol em 1999 com o título “*Republicanismo: una teoria sobre la libertad y el gobierno*”.

2.1 A LIBERDADE COMO NÃO DOMINAÇÃO

O raciocínio e os preceitos da teoria política de Philip Pettit são centralizados ao redor do conceito de liberdade e de suas consequências para a sociedade contemporânea. Sua concepção caracteriza o republicanismo em uma nova vertente de pesquisa, sendo denominada como neorromano, vez que se trata de uma teoria política independente, mas com o emprego de valores clássicos do

mundo antigo, particularmente de Roma.

O ideal de liberdade política é o centro da tradição republicana, e tal tradição começa em Roma antiga, seguindo para as cidades do norte da Itália Renascentista (PETTIT, 2007, p. 199). Posteriormente, surge na época da guerra civil no Estado inglês, sofre transformações que permitem a monarquia constitucional e prossegue até o século dezoito para influenciar as revoluções francesa e americana (PETTIT, 2007, p. 199-200).

Antes de adentrar em seu peculiar conceito de liberdade, Philip Pettit refuta uma ideia preconcebida que a tradição republicana seja associada a uma vertente populista ou comunitarista (1999, p. 25). Para o filósofo, o ideal comunitário presente na liberdade republicana é compatível com as modernas e pluralistas sociedades atuais, entretanto a participação democrática não é tida como um valor básico e indispensável, mas sim como um instrumento para que seja possível desfrutar da liberdade como não dominação (PETTIT, 1999, p. 25).

Mas como se apresenta e é conceituada a liberdade como não dominação sugerida por Philip Pettit?

Partindo do clássico modelo dicotômico idealizado por Benjamin Constant e seguido posteriormente por Isaiah Berlin, convencionou-se que a única alternativa para a liberdade positiva seria a liberdade negativa, e vice-versa.

Como já dito, a liberdade positiva se refere ao qualificativo de uma vontade ou de um querer. No que tange à liberdade negativa, tem-se uma atenção para que não haja interferência nas ações e decisões dos particulares, e assim, indica um qualificativo para a ação, ou uma liberdade de agir.

De forma concisa, a liberdade positiva é formada pela presença de algo (autodeterminação), e a liberdade negativa é caracterizada pela ausência (de interferência).

Entretanto, Philip Pettit (1997, p. 114) descreve que Benjamin Constant fez uma imagem da liberdade dos antigos como no formato de uma caricatura para acobertar o verdadeiro pensamento republicano. O escritor irlandês enuncia que formou-se uma visão distorcida da liberdade dos antigos e sua

associação para com a liberdade dos republicanos.

Dentro da mesma argumentação, Philip Pettit afirma que de igual forma, Isaiah Berlin influencia na atual perspectiva deformada da liberdade dos republicanos, e, ainda,

fez mais que converter a liberdade negativa em algo atrativo, e a liberdade positiva em algo abominável. Também conseguiu insinuar que, enquanto a maioria dos pensadores modernos e com sentido de realidade haviam entendido a liberdade em seu sentido negativo, a construção positiva de liberdade estava associada a fontes anteriores e mais suspeitas (PETTIT, 1999a, p. 36, tradução livre)¹⁴.

Destarte, para Philip Pettit, os argumentos tecidos por Isaiah Berlin formularam um cenário onde somente a liberdade negativa proposta pelo liberalismo estaria em consonância com os padrões e as exigências das sociedades modernas. A liberdade positiva seria algo do passado, tal como a liberdade dos antigos, enquanto a liberdade negativa seria um ideal autenticamente moderno (PETTIT, 1999a, p. 36). Assim conclui o filósofo que esta visão restrita e dualista da liberdade positiva e negativa compõe “um mau serviço para o pensamento político”¹⁵ (PETTIT, 1999a, p. 37).

Nesse viés, Philip Pettit propõe uma releitura do conceito de liberdade para inclusão de um novo parâmetro para a liberdade negativa: a liberdade como não dominação.

Tal reformulação se justifica na medida em que as premissas de autodomínio presentes na liberdade positiva, e a premissa de interferência (ausência dela) constante na liberdade negativa, não são proposições equivalentes ou uniformes. O autor questiona então uma possibilidade de liberdade como a ausência de domínio por outros, e não como uma ausência de interferência (PETTIT, 1999a, p. 40).

Veja-se que a lógica aduzida por Philip Pettit conduz a uma equivalência, um elemento compartilhado entre o autodomínio presente na liberdade

¹⁴ Original: “Berlin hizo más que convertir la libertad negativa en algo atractivo, y la libertad positiva, en algo ominoso. También se las arregló para insinuar que, mientras la mayoría de pensadores modernos y com sentido de realidad habían entendido la libertad en su sentido negativo, la construcción positiva de la libertad iba asociada a fuentes anteriores y más sospechosas”.

¹⁵ Original: “(...) un mal servicio al pensamiento político”.

positiva, e a ausência de dominação na liberdade negativa. Esta lógica permitiu a construção de um pensamento capaz de refutar a clássica dicotomia de liberdade formulada por Benjamin Constant, e abrir uma extensão para os estudos sobre a liberdade.

Portanto, a partir desta doutrina de pensamento, a liberdade somente será plenamente desfrutada se houver possibilidade de escolha sem a sujeição a um poder arbitrário de interferência vindo de um poder estatal ou de outra pessoa. O foco de análise é a dominação ou não da escolha, sem haver limitação ao tipo ou à quantidade de escolhas disponíveis.

No ideal proposto por Philip Pettit se vê uma preocupação com aquelas interferências arbitrárias que constituem a dominação (ELIAS, 2010a, p. 144). Por outro lado, o preceito de liberdade negativa elencado por Isaiah Berlin observa qualquer tipo de interferência como um impedimento à liberdade, o que se aplica até mesmo a lei (mesmo que fosse necessária) (ELIAS, 2010a, p. 144).

Neste sentido, para o ideal republicano, é possível vivenciar uma situação de domínio sem haver interferência de fato, bem como é possível estar livre mesmo sofrendo interferência (ELIAS, 2010a, p. 144).

Philip Pettit (2009, p. 81) esclarece que um ato de interferência para os republicanos é aquele cometido de forma arbitrária, ou seja, está sob a submissão, ao arbítrio, à decisão ou ao julgamento de outro; ademais, este agente interferente está na posição de escolher ou não determinado ato segundo os limites da sua vontade.

Para que reste configurada uma relação de dominação, o autor irlandês indica que devem se fazer presentes três requisitos: 1) que o agente tenha capacidade real e não virtual para interferir; 2) que esta se perfaça de modo arbitrário, sem dar relevância para vontade dos outros; 3) e sejam feitas em determinadas escolhas que o outro possa realizar (PETTIT, 1999, p. 78-82).

Ademais, nesta relação de dominação, importa que todas as partes tenham conhecimento comum sobre esta circunstância, já que, esta dominação traz a consciência de controle pelo mestre, a consciência de vulnerabilidade do

controlado, e por fim, a consciência de ambos sobre essa relação de dominação (PETTIT, 1999, p. 88).

Presentes estas peculiaridades, um agente que detém poder exercerá domínio sobre outros, interferindo em suas escolhas e causando prejuízo a estes.

O tradicional exemplo de um escravo que sempre estará à mercê, aos caprichos da vontade e dos desejos do seu senhor representa os ensinamentos do filósofo irlandês. Neste caso, mesmo que o senhor não exerça seu poder arbitrariamente, atue com cortesia e seja gentil, o escravo permanecerá sob a dominação daquele: “sofro dominação, na medida que tenho um mestre; aproveito a não interferência, na medida em que o mestre não consegue interferir” (PETTIT, 1999, p. 41-42, tradução livre)¹⁶. Assim, o escravo poderá usufruir de uma não interferência quando seu mestre não consiga interferir, entretanto, não deixará de exercer sua dominação.

Frank Lovett e Philip Pettit (2009, p. 4) descrevem ainda que nesta relação entre mestre e escravo, este último sempre viverá sob a supervisão e controle do primeiro, mesmo que o escravo esteja sozinho, não sendo capaz de impor sua vontade de forma ativa quando desejar. Portanto, esta dominação é constante e subjuga o servo nos ditames escolhidos por seu mestre.

Veja-se que esta distinção proposta por Philip Pettit para não interferência e para a não dominação apresenta reflexos na concepção das leis. Por exemplo: por meio de uma lei, um governo determina o pagamento de certo imposto, e assim, causa interferência nos desejos do particular que gostaria de destinar seus recursos à outras finalidades. Entretanto, neste caso não se vislumbra uma situação de dominação para os republicanos, vez que, estes impostos foram instituídos por uma autoridade legítima e dentro dos padrões legais para cobrança de valores dos cidadãos¹⁷. Dentro do liberalismo, estas taxas são uma forma de coerção, não

¹⁶ Original: “Sufro dominación, en la medida en que tengo un amo; disfruto de no-interferencia, en la medida en que el amo no consigue interferir”.

¹⁷ Pontua-se neste ponto, acerca da possibilidade de dominação naqueles casos em que os recursos públicos tenham sido utilizados em benefício da autoridade e não em benefício público instituído em lei, ou seja, com desvio de finalidade. Neste exemplo, se a população não possui mecanismos para controle e repressão da atividade estatal, se estará diante de uma arbitrariedade.

obstante seja necessária para a convivência em sociedade.

Para os republicanos, a lei não será caracterizada como uma interferência arbitrária quando considere todos aqueles que serão afetados pela mesma, constituindo assim uma regra justa (ELIAS, 2014, p. 48).

Destarte,

Para o republicanismo, as leis que correspondam aos pensamentos e interesses gerais podem até ser consideradas uma forma de interferência, mas não se constituem numa forma de dominação, conseqüentemente não comprometem a liberdade republicana. A grande condição para que a lei não se constitua como uma interferência arbitrária é que ela leve em conta todos aqueles que por ela serão afetados, ou seja, represente uma regra justa (ELIAS, 2010a, p. 145).

Veja-se que o ideal de governo das leis no cenário republicano, estipula uma vida e ações governamentais voltadas para o interesse público, onde se avalia a necessidade e o reestabelecimento de condições dignas para a sociedade. Como já dito anteriormente, a noção de interesse público¹⁸ descrito pelos republicanos se refere aos interesses como um todo, e não como a somatória de interesses individuais.

Nesse viés, o valor atribuído à lei para os republicanos é diversa daquela produzida pelos liberais. Enquanto estes últimos percebem a lei como uma forma de coerção (devida) e, portanto, como uma interferência, os republicanos advogam que a lei não é uma forma de intromissão da liberdade, mas que este ordenamento é que proporciona a existência da liberdade.

A consequência para a aceitação desta ideologia é a superação de dificuldades quanto ao exercício do poder estatal, permitindo que este possa ser um interferente não dominante sem comprometer a liberdade (PETTIT, 2007, p. 208). Nesse sentido, a não dominação sugerida para caracterização da liberdade republicana concederia a imunidade do cidadão perante algum controle arbitrário (PINTO, 2001, p. 470).

Contudo, para certificar a liberdade republicana, exige-se um Estado

¹⁸ Esta noção de interesse público será novamente examinada no item 3.2 deste trabalho.

constitucional forte, onde as instituições garantem e constituem a liberdade, de forma que não se verificará arbitrariedade estatal quando este ente é coibido a trilhar os interesses comuns assumidos pelos cidadãos (PETTIT, 2007, p. 213). Tais objetivos são atingidos por meio de um regime eleitoral democrático, pelo império das leis, pela separação dos poderes, e por uma realidade cívica reconhecida com base em razões objetivas (PINTO, 2001, p. 471).

Destaca-se, outrossim, que o Estado deverá ser protegido contra arbitrariedades dentro de seu próprio sistema, não sendo suficiente a proteção contra dominação tão somente de outros cidadãos. Por isso, não haverá coerência no refúgio estatal contra dominação entre particulares, se os mecanismos utilizados para tal permitam uma dominação por parte do governo, e, assim, “o que se ganha por um lado, se perde – talvez abundantemente – por outro”¹⁹ (PETTIT, 1999, p. 227, tradução livre).

Em síntese, a concepção republicana delineada por Philip Pettit possui uma preocupação semelhante dos liberais, ou seja, uma preocupação com as consequências de uma sociedade que atue somente nos moldes da liberdade positiva e da autodeterminação. Por outro lado, dentro do conceito de liberdade negativa do republicanismo neorromano, atenta-se para a ausência de uma dominação ou interferência arbitrária, diferente da composição de liberdade contra qualquer tipo de interferência como pregado pelos ideais do liberalismo. Ademais, esta particularidade de não dominação neorromana se refere “à existência de determinado status e não apenas à situação específica e circunstancial em que se encontra determinado indivíduo”, e assim, esta vertente procura dar proteção a um potencial de dominação que poderia se efetivar em qualquer tempo, segundo o arbítrio do agente dominador (SILVA, 2007, p. 206-207).

Por tais fatos, César Augusto Ramos (2007, p. 312) preleciona que há um duplo aspecto na liberdade republicana, a ausência de interferência e na ausência de dominação, onde estes dois requisitos se ajustam de forma solidária. Desta forma, evita-se o formalismo jurídico presente na simples ausência de impedimentos externos, e esquia-se do mero autogoverno da liberdade positiva (RAMOS, 2007, p. 312).

¹⁹ Original: (...) lo que se gana por un lado, se pierde – tal vez sobradaente – por el outro.”

Contando com tais premissas, parte-se para as sugestões trazidas por Philip Pettit para garantir que a liberdade como não dominação seja vivenciada dentro de uma sociedade republicana, destacando-se a função das leis e das instituições republicanas, e principalmente a formulação de uma democracia contestatória como instrumento para impedir a dominação pelo Estado e por suas instituições.

2.2 GARANTIAS PARA LIBERDADE REPUBLICANA

Dentro da liberdade republicana, o papel desempenhado pelas leis e pelas instituições é primordial. Como dito, as leis simbolizam, dentro do republicanismo neorromano, uma forma não arbitrária de interferência, e, assim, não afronta a liberdade individual.

Sem um apropriado regime legal, não se pode conceber a liberdade dentro da tradição republicana, vez que as leis criam a autoridade desfrutada pelos legisladores, bem como a liberdade que os cidadãos compartilham (PETTIT, 1999, p. 57).

O autor irlandês chega a comparar a indispensabilidade das instituições fortes e garantidoras da liberdade como anticorpos que dão imunidade contra uma doença, constituindo ou estabelecendo as pessoas em sua liberdade (PETTIT, 2007, apud ELIAS, 2010b, p. 120-121).

Desta forma, a lei é uma peça central para combater o poder arbitrário, bem como se revela substancial que as instituições estatais estejam estabelecidas de tal forma que não se tornem fonte de dominação e atentem contra a liberdade individual.

Veja-se aqui a composição do constitucionalismo defendido pelos neorrepublicanos, como sendo “um regime constitucional voltado para a defesa da liberdade republicana e destinado a impedir o arbítrio dos governantes (...)” (SILVA, 2011, p. 40).

Neste ponto, o autor neorromano afirma que são necessárias três condições para que este regime constitucional possa garantir a liberdade e não ser manipulado pelos detentores do poder: 1) o sistema constitucional deve constituir um “império de leis e não de homens”, conforme prelecionado por James Harrington; 2) os poderes legais devem ser distribuídos entre diferentes partidos; 3) as leis devem ser relativamente resistentes à vontade da maioria (PETTIT, 1999, p. 227-228).

Destaca-se nesta oportunidade, o critério relativo à necessidade de uma distribuição de poderes, que foi protagonizado pelo legado republicano desde a Antiguidade clássica (SILVA, 2007, p. 210). Através do clássico instituto da separação e independência de poderes entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, procura-se evitar que o poder esteja concentrado nas mãos de uma determinada pessoa ou grupo, e assim, arbitrariedades sejam cometidas.

Desta forma, o constitucionalismo será fonte de garantia e proteção dos cidadãos contra eventuais manipulações e desejos arbitrários de governantes e de outros cidadãos.

Dentro desta esfera constitucional, Philip Pettit (1996, p. 589-590) ainda revela três medidas que reduzem a proporção de dominação em uma sociedade: a proteção dos impotentes através de instituições protetoras e reguladoras; a regulação dos recursos que o detentor do poder possui; e dar poder para certas pessoas para promoção de igualdade em capacidades básicas, tais como, educação, transporte, saúde e outros. Conforme se verá adiante, o BNDES, sendo uma instituição pública de destaque na sociedade, pode ser um instrumento para diminuir a dominação em uma sociedade, desde que seu comportamento seja voltado para estas ações de interesse público.

Por fim, ainda importa esclarecer e delinear as formas de poder arbitrário que podem corromper a liberdade e macular a presença do constitucionalismo na comunidade segundo Philip Pettit. O autor aponta o *dominium* e o *imperium* como tipos de arbitrariedade a serem estudados. O primeiro vislumbra a dominação entre os cidadãos e as possibilidades de ameaça e submissão à vontade arbitrária de outros particulares (PETTIT, 1999, p. 58). Já o segundo, se

destaca com relação à interferência arbitrária do Estado e suas instituições, sendo denominado pelo autor de imperium estatal (PETTIT, 1999, p. 58).

No tocante a estas duas formas de poder arbitrário, aquela praticada por um cidadão em desfavor de outro cidadão apresenta contornos mais simples para contestação, vez que o Estado poderá ser apelado para proteção dos direitos daqueles particulares, com base na legislação já pré-constituída (SILVA, 2011, p. 39). Entretanto, quando o agente dominante é o próprio Estado, a contestação se revela mais complexa (SILVA, 2011, p. 39).

Neste cenário, o abrigo com relação às arbitrariedades cometidas pelo ente estatal se revela um campo a ser explorado pelo republicanismo delineado por Philip Pettit, já que tão somente a observância de um constitucionalismo não é suficiente para garantir a proteção da liberdade contra a dominação.

2.3 A DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA

Viu-se que o regime constitucional é condição imperativa para formulação de uma república bem ordenada e livre de interferência e dominação, e assim, apta para proteção da liberdade dos indivíduos. Contudo, a operacionalização desta característica não é suficiente para garantir que os cidadãos desfrutem desta liberdade almejada. Somente um ordenamento jurídico não dispõe de instrumentos satisfatórios para incluir e regular todas as situações em que o cidadão esteja envolvido e que ameacem sua liberdade.

Não se pode constituir um arcabouço legal tão minucioso que elimine certa margem de discricionariedade nas decisões dos governantes, o que sequer seria desejável em um Estado republicano (SILVA, 2011, p. 39-40). Subsistirá a possibilidade de atuação e decisão de grupos, instituições e outros entes de poder com base em uma discricionariedade que lhe parecer mais adequada.

Importa salientar que tal discricionariedade, que é inevitável, pode ser subjulgada a uma arbitrariedade descontrolada e totalmente degenerativa da

liberdade republicana. Neste sentido, torna-se indispensável que os atos discricionários do poder público estejam envolvidos pelo interesse público, ou seja, que suas ações possam ser justificadas para alcance do bem comum.

Contudo, ainda persiste o questionamento: qual seria o mecanismo que dispõe de condições para impedir tais circunstâncias de dominação e de ações alheias ao interesse público? Para responder à indagação, é necessário examinar outro instrumento para que os cidadãos não estejam sujeitos às arbitrariedades do *imperium*.

Philip Pettit assinala que à constitucionalidade do Estado republicano deve-se acrescentar a democracia contestatória, fazendo assim, com que o Estado republicano seja constitucional, mas também democrático com caráter contestatório.

Trata-se a democracia contestatória de “um conjunto de práticas e mecanismos institucionais que aponta para a reconciliação da liberdade negativa das pessoas particulares com a participação efetiva do povo nos assuntos públicos.” (SILVA, 2011, p. 41).

Prefere-se através deste modelo, a conjugação de elementos democráticos que sejam capazes de refutar a corrupção dos governantes e que atuem além de uma simples democracia eleitoral: “a ideia é que instituições democráticas devidamente concebidas deveriam dar aos cidadãos não somente direitos eleitorais mas também oportunidades efetivas para contestar as decisões de seus representantes”²⁰ (LOVETT; PETTIT, 2009, p. 15, tradução livre).

Veja-se que esta participação dos cidadãos é encarada de uma forma negativa, para impedir ou dizer não às ações dos eleitos quando contrários aos interesses dos eleitores. Destarte, se trata de uma concepção de cidadania mais significativa do que aquela descrito no liberalismo, onde os indivíduos estão mais preocupados com seus negócios privados e não com valores públicos. Neste caso, uma democracia contestatória conclama que os cidadãos estejam preocupados com as decisões públicas e, traz assim, uma maior relevância dentro da comunidade em

²⁰ Original: “The Idea is that properly designed democratic institutions should give citizens not only electoral rights but also the effective opportunity to contest the decisions of their representatives”.

que vive.

Entretanto, este modelo de democracia contestatória não se constitui uma forma populista que exige participação efetiva dos cidadãos nas deliberações, mas é suficiente que haja uma vigilância sobre o funcionamento das leis, dos governantes e das instituições (MEDINA, 2007, p. 128). A participação política torna-se mais atrativa para os cidadãos que não tem condições de atuar constantemente e diretamente na vida pública.

Dentro de uma democracia contestatória, a participação política não é tida como uma “concepção de bem” tal como verificado na liberdade positiva dos neatenienses, mas sim, como um caminho para “evitar-se o mal” que resulta dos impeditivos da liberdade com não dominação (SILVA, 2011, p. 41).

Por tais motivos, a proposta de Philip Pettit para uma sociedade livre da dominação compreende uma dupla dimensão para a democracia, que inclui a dimensão eleitoral e a dimensão contestatória (SILVA, 2007, p. 212).

Argumenta Philip Pettit que,

um estado será não-arbitrário na proporção em que ele é forçado a trilhar os interesses comuns assumidos pelos cidadãos e somente os interesses comuns assumidos pelos cidadãos. Argumento que a melhor esperança para forçar o Estado a trilhar tais interesses, é ter um regime eleitoral democrático, e o que força o Estado a trilhar somente tais interesses é admitir um regime que descrevo como democracia contestatória (2007, p. 213).

Note-se que a vertente eleitoral de uma democracia tem extrema relevância, vez que permite que os cidadãos avaliem os posicionamentos e ideias daqueles que se submeteram ao processo e pretendem representar os ideais do povo. Os cidadãos agem como autores e formadores do corpo governamental, atuando na forma de uma vontade soberana que não exclui quaisquer dos indivíduos civilmente capazes para tanto. Nessa acepção, a configuração de eleições periódicas revela o controle popular dos cidadãos na escolha de seus representantes.

O sistema eleitoral assegura que nenhum poder se perpetue

indefinidamente, e impede, outrossim, que os governantes ignorem os interesses comuns pretendidos pelos cidadãos (SILVA, 2007, p. 212). Desta forma, não é possível visualizar a existência de uma democracia sem os elementos configuradores de um processo eleitoral justo.

Entretanto, esta democracia contestatória vai além dos ditames de uma democracia eleitoral e inclui um envolvimento dos cidadãos nas questões públicas a partir de espaços abertos para contestação das decisões do governo e concretização dos interesses comuns dos cidadãos. Trata-se de uma visão diferenciada sobre a democracia²¹.

Pretende-se a configuração de instituições que garantam que as decisões políticas sejam direcionadas ao interesse público, bem como haja participação efetiva dos particulares naquelas decisões para impedir a dominação.

Sistematizando a temática, Frank Lovett e Philip Pettit (2009, p. 15) descrevem que para a materialização da democracia contestatória, são necessários no mínimo três pontos: 1) deve haver procedimentos formais explícitos, conhecidos de todos, pelo qual as instituições governamentais exercem sua autoridade; 2) aqueles que exercem o poder (onde se incluem as áreas de legislatura, judiciário, executivo) devem ser obrigados a apontar os motivos para suas resoluções, e esses motivos devem estar sujeitos a público aberto debate; 3) que existam fóruns institucionalizados para que os cidadãos contestem, falem, levantem objeções às leis e às políticas públicas e tenham respostas às suas indagações.

Não se vê assim, a necessidade de participação direta dos cidadãos em assembleias, mas pretende-se que estes indivíduos exerçam o ofício de vigilantes quanto às ações dos governantes. Esta atuação é de suma importância, já que o Estado republicano admite ser inevitável a existência de corrupção entre os detentores do poder, mas pode ser contida por meio da contenção efetuada pelos eleitores.

²¹ Norberto Bobbio (2000, p. 37-38) aponta que dentro da história, a democracia teve dois significados marcantes: uma democracia formal com significado jurídico-institucional, com evidência para o conjunto de regras com cumprimento necessário para que o poder político seja distribuído entre a maioria dos cidadãos; e a democracia substancial com sentido ético, através de um ideal de igualdade que o governo deve se inspirar.

A possibilidade de contestação é um meio para promover a liberdade dos particulares e promover vigilância dos governantes, e, para tanto, devem ser mantidos canais hábeis para os cidadãos insatisfeitos refutarem as ações governamentais.

Logo, as instituições estatais devem estar “a serviço do estabelecimento da liberdade como não-dominação no âmbito de determinada comunidade política” (LOSSO, 2016, p. 4), especialmente porque se deve observar uma “política inclusiva e capaz de absorver as disputas e contestações lançadas contra suas estruturas administrativas” (BIGNOTTO, 2004, p. 25).

Tal sujeição institucional se justifica pelo caráter não arbitrário que devem pertencer às decisões públicas feitas nestas instituições, e que não resultam de processos de consentimentos, mas por poderem efetivamente ser contestadas pelos cidadãos, caso estejam em conflito com seus interesses e interpretações (PETTIT, 1999, p. 242).

Note-se aqui, que o autor irlandês não traz uma limitação da democracia ao consentimento, ou seja, não limita a democracia à uma eleição periódica, mas amplia seus conceitos para permitir ao indivíduo o usufruto do seu direito de contestar. Neste ponto, Philip Pettit (2003, p. 372) sustenta que se deve repelir aquelas ações operadas no piloto automático, ou seja, ações que permitem que as decisões públicas sejam configuradas através de rotinas mais ou menos não sujeitas a exames.

César Augusto Ramos (2006, p. 86) preleciona que somente as instituições republicanas que foram firmadas dentro dos padrões legítimos da lei e que asseguram a supervisão e a crítica dos cidadãos, possuem instrumentos para afastar o perigo de uma intromissão injusta ou indesejada.

Com outros dizeres, Renato Janine Ribeiro (2001, p. 20) aduz que o povo deve ter a possibilidade de interferir efetivamente nas leis que se submete, naquelas condições que não tenham afinidade com seus anseios.

Assim,

Para fomentar a liberdade enquanto não-dominação é necessário que as decisões públicas tenham como base a perscrutação dos interesses e idéias dos cidadãos afetados. A tomada de decisão deve exibir uma forma tal que todos possam aprová-la e com ela se identificar. Tanto as decisões do legislativo como as do executivo e as do judiciário devem trazer a marca dos anseios e modos de pensar dos cidadãos. (ELIAS, 2008, p. 49).

Para tornar um indivíduo capaz de aprovar uma decisão pública e fazer com que esta decisão não pareça um ato de interferência arbitrário, é necessário um espaço e uma aceitação da contestação do cidadão, permitindo que este intervenha para suas exposições e sugestões (PETTIT, 2003, p. 371).

Em síntese, um Estado republicano com bases democráticas no sentido contestatório, deverá ser inclusivo e responsivo, fornecendo todos os meios hábeis para o cidadão que refute as decisões governamentais.

Derivadas destas considerações e dos apontamentos de Philip Pettit sobre a democracia contestatória pretende-se examinar a partir de então, os caminhos percorridos pelo BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, desde a sua formação até a sua consolidação como uma das mais destacadas instituições públicas brasileiras.

Aquelas formulações de Philip Pettit descritas a pouco para instituir a liberdade como não dominação podem ser examinadas para o acompanhamento do comportamento institucional do BNDES, e, conseqüentemente, observar as alternativas existentes para que este banco público não atue por meio de interferências arbitrárias.

Haja vista os preceitos constitucionais adotados pelo legislador, o cidadão brasileiro deve possuir mecanismos para entender, avaliar e contestar as resoluções dadas pelo BNDES, e deixar de assumir assim, o papel de mero receptor das intervenções estatais. A exposição dos instrumentos colocados à disposição do cidadão contestador constituem passos relevantes para tais objetivos.

Entretanto, não se pode ignorar a necessidade de elucidações sobre o planejamento estatal voltado para o interesse público, e, no presente trabalho, um exame dirigido para o planejamento do Estado quanto às ações do BNDES e os

seus reflexos para o alcance do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, o estudo sobre o comportamento do BNDES e seu envolvimento em ações estatais planejadas para a reversão de situações de subdesenvolvimento social e econômico, se apresenta com notável relevância.

Ademais, também importa compreender o que o BNDES adotou como conceito de desenvolvimento para o país, e a evolução desta definição dentro de uma visão globalizada e inclusiva, é o próximo passo adotado para o desdobramento da presente pesquisa.

A interpretação do modelo de desenvolvimento selecionado pelo Estado para o BNDES constitui um dos fatores que podem enriquecer o entendimento do cidadão, ao passo que fornece maiores subsídios para que o indivíduo entenda e apresente formulações admissíveis perante o poder público.

Portanto, o próximo capítulo trará esta abordagem sobre o desenvolvimento nacional, especialmente em seu arranjo nas searas econômicas e social, que são o foco contemporâneo do BNDES.

3 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL COMO OBJETIVO DA REPÚBLICA BRASILEIRA

Dentro dos preceitos para os quais o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social foi idealizado, o mesmo se trata de um mecanismo fundamental para a aplicação das políticas de governo²², e sua principal meta é o suporte de obras e serviços que promovam o desenvolvimento econômico e social.

Contudo, pressupõe-se que haja um processo de planejamento dentro do Estado para o envolvimento de técnicas e conteúdos que atendam às reivindicações dos cidadãos para o desenvolvimento nacional.

Assim, tendo em vista a referida finalidade constitutiva, é necessário que se faça uma direção dos estudos para a indispensabilidade de ações planejadas e para o próprio o conceito de desenvolvimento nacional, especialmente dentro dos aspectos de desenvolvimento econômico e social.

Para tanto, seguem os próximos itens para uma análise destes conceitos, objetivando a formação de uma concepção crítica sobre o comportamento do BNDES. Dito de outra forma, pretende-se a elucidação dos elementos que compõem o desenvolvimento nacional, para que sejam formadas concepções sobre o comportamento deste Banco Público, e, conseqüentemente, haja subsídios para a formação de um cidadão contestador nos moldes trazidos por Philip Pettit.

3.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO

Como visto anteriormente, desde o século XVIII, o Estado liberal

²² Convém destacar que, nos termos preconizados pelo artigo 3º do Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, este banco foi constituído como um instrumento de execução da política de investimento do governo e não do Estado. Tal perspectiva opõe-se à concepção lançada neste trabalho quanto à necessidade que esta instituição seja um mecanismo de planejamento do Estado, e não somente do governo que detém o poder em determinada época. Tais argumentos serão melhor delineados no último capítulo deste trabalho.

passou a garantir a liberdade individual e proteger o indivíduo contra as arbitrariedades do poder absoluto. A burguesia foi consolidada como classe dominante e houve uma separação entre o Estado e a sociedade econômica, cabendo ao primeiro garantir que o particular exercesse suas atividades livremente.

Nesta época, tem-se o chamado constitucionalismo liberal clássico, marcado por uma constituição escrita que garantia os direitos individuais e previa a separação dos poderes estatais, cuja inspiração se deu especialmente pelos escritos de John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) e Jean Jacques Rousseau (1712-1778).

A visão predominante era de uma ordem econômica natural que não demandava salvaguarda pela Constituição, sancionando apenas o existente e garantindo os fundamentos do sistema econômico liberal, com dispositivos que preservavam a liberdade de comércio, de indústria, contratual e de propriedade (BERCOVICI, 2005, p. 32).

Veja-se, por exemplo, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824²³ que, sob a influência das ideias liberais, dão destaque às questões da propriedade individual: “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cíveis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império (...)” (BRASIL).

Nesta época, havia grande foco na preocupação com a manutenção do direito monárquico pela família imperial e, não se vislumbrava uma atenção com a regulação estatal na economia, o que se refletia no texto constitucional. Contudo, a Carta Imperial já apresentava alguns dispositivos intervencionistas, como era o caso das matérias relacionadas aos problemas das tarifas alfandegárias (VENANCIO FILHO, 1998, p. 27).

A Carta Magna de 1891 também seguiu a bandeira liberal e demonstrava os anseios de proteção do direito de propriedade e o distanciamento do Estado das questões econômicas. Especialmente no que se refere à ordem econômica, houve uma grande omissão por esta Constituição, que deixou aos legisladores ordinários quaisquer regulações da matéria.

²³ Primeira Constituição brasileira.

Já no fim do século XVIII, a Revolução Industrial modificou os paradigmas da sociedade com a intensificação e expansão do comércio. Ademais, a premissa liberal que conclamava um mercado livre de interferências e igualdade de oportunidades para todos, se deparou com uma grande acumulação de capital por uma parcela mínima da sociedade e grandes monopólios comerciais e industriais. Viu-se ainda o nascer e o fortalecimento do movimento operário, que buscava condições dignas de trabalho e rendimentos mais compatíveis com as atividades desempenhadas.

A partir deste contexto, o Estado foi compelido a modificar seu papel perante a sociedade e os setores econômicos. Apenas a garantia dos direitos individuais não era suficiente para apaziguar os conflitos em uma sociedade cada vez mais complexa. Além disso, a estrutura econômica que deveria se mostrar harmônica em seu desenvolvimento natural do mercado, se revelava incerta e dificultosa.

As Constituições do México (1917) e a de Weimar²⁴ (1919), bem como a Declaração de Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da URSS (1918) representavam um novo modelo de constitucionalismo, onde havia uma maior preocupação com a igualdade, em oposição às concepções burguesas dominantes nos séculos anteriores (FACHIN, 2006, p. 42). Assim, o chamado constitucionalismo social despontou no século XX com a “ampliação da representação política e a institucionalização de grupos de interesses” (FACHIN, 2006, p. 32).

Entretanto, uma das mais notáveis transformações neste novo constitucionalismo, se deu com o fato de que as Constituições não pretendiam aceitar o sistema econômico existente, mas elaborar uma nova ordem econômica (BERCOVICI, 2005, p. 33).

Destarte, a ordem econômica destas Constituições é programática ou dirigente, fornecendo programas para o futuro em linhas de atuação para a política (BERCOVICI, 2005, p. 33-35). Verifica-se uma relação de interdependência entre o Estado e a sociedade com programações para transformação das condições socioeconômicas para todos os cidadãos.

²⁴ Constituição Alemã.

Em solo pátrio, a Constituição de 1934 veio a se tornar um marco histórico ao prever pela primeira vez um espaço para regulamentação da ordem econômica, e trazer já em seu preâmbulo, a busca por um bem-estar social e econômico. Foram acolhidas as mutações derivadas do Estado social, incorporando a imagem de um Estado que intervém e regula a economia, e, assim, deixa de ser um Estado que confia apenas na livre atuação do mercado.

Sequencialmente, a Carta de 1937, apresentou medidas mais invasivas e controladoras da sociedade, o que levou a sua comparação com a Constituição Polonesa de 1935. Destaca-se inclusive a utilização da expressão “intervenção do Estado no domínio econômico” no artigo 135 da referida Constituição de 1937.

Art. 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta. (BRASIL).

Adiante, o Texto Constitucional de 1946 trouxe, por exemplo, o condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social, limitando um uso desregulado, como exposto no artigo 147: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.” (BRASIL). Veja-se que, não há presença de uma liberdade irrestrita relativamente ao direito de propriedade, valores mais próximos do Estado social e mais distantes do Estado liberal.

Quanto a Carta de 1967, esta foi outorgada sob a égide do governo militar, revelando uma grade carga de intervenção estatal, para manutenção do mercado sob o jugo do próprio Estado (OLIVEIRA, 2011). Destaca-se, outrossim, que nesta Constituição, o desenvolvimento econômico é tido como um dos princípios da ordem econômica, conforme exposto no art.157. Já a Emenda Constitucional nº

1, de 17 de outubro de 1969, posiciona o desenvolvimento nacional e a justiça social como o fim da ordem econômica e social (art.160).

Observa-se que a intervenção do Estado e o liberalismo se alternaram na composição dos princípios constitucionais, onde essa relação alternativa demonstra o clima de ambiguidade que percorre as cláusulas da Ordem Econômica e Financeira (HORTA, 2010, p. 230). Nesse aspecto, tem-se que o liberalismo e o dirigismo econômico espelham as correntes que se opuseram na Assembleia Nacional Constituinte e as maiorias vitoriosas naqueles momentos, desferiram no texto da Constituição a concepção heteróclita da Ordem Econômica. (HORTA, 2010, p. 230)

Não se pode olvidar que este processo de intervenção estatal para regulação das relações econômicas não se formou apenas para proteção dos indivíduos contra a ação natural do mercado. Viu-se uma maior utilização de mecanismos estatais na economia visando o desenvolvimento do próprio Estado.

O desenvolvimento do Estado tornou-se um dos principais objetivos das nações, ou seja, o propósito estava na formação de um país forte e que ultrapassasse as antigas estruturas econômicas e sociais. Para tanto uma intervenção estatal mais contundente e as diversas teorias econômicas que surgiam, influenciaram na persecução de um ideal de desenvolvimento pelas nações.

A expressão desenvolvimentismo passou a ser utilizada para identificar as ideias políticas e mecanismos econômicos que orientavam a rápida industrialização do Brasil e a reunião de classes interessadas no desenvolvimento nacional (PEREIRA, 2012, p. 1).

No Brasil, este pensamento desenvolvimentista foi inspirado na elaboração de políticas públicas e fundamentado por algumas teorias econômicas, conforme ensina Gilberto Bercovici (2005, p. 46-47): a teoria dos polos de crescimento ou de desenvolvimento, do francês François Perroux, que relata que o surgimento ou o crescimento de uma indústria difunde-se, espalhando transformações ao longo dos tempos; a teoria de Gunnar Myrdal que nega a ideia de equilíbrio baseado na observação social, já que os processos sociais se apresentam por meio de reações causais, e assim, defende a decisão econômica como ponto de

partida de uma ação cujo resultado possa indicar uma alteração estrutural; e a teoria do crescimento desequilibrado de Albert Hirschman, onde o objetivo do desenvolvimento não seria suprimir os desequilíbrios, mas mantê-los em razão na necessidade de tensões e desequilíbrios para indução de uma superação contínua.

Entretanto, os parâmetros que mais influenciaram a política de desenvolvimento brasileira foram aqueles descritos pela teoria do subdesenvolvimento da CEPAL – Comissão Econômica para América Latina (BERCOVICI, 2005, p. 48).

A CEPAL é integrante de uma série de comissões econômicas das Nações Unidas criadas com o propósito de avaliar as possíveis alternativas de desenvolvimento econômico para as economias em desenvolvimento na América (LIMA, 2007, p. 1). Entre 1949 e 1964, as teses da CEPAL embasaram cientificamente a tradição de intervenção e de industrialização no Brasil, culminando com a criação do Grupo Misto CEPAL-BNDE (BERCOVICI, 2005, p. 48).

A presença de um Estado forte e intervencionista se mostrou uma importante característica da CEPAL, entretanto não repelia a existência de uma economia capitalista de mercado. Entre as décadas de cinquenta e sessenta foram difundidos os ideais de industrialização para o aumento da produção e substituição de importações, altamente relevantes para a retomada do crescimento econômico após as Grandes Guerras Mundiais e diminuição do atraso em relação às economias centrais.

Destarte, nessa época, a ordem econômica internacional orientava, ou até mesmo pressionava para objetivos expansionistas que favorecessem o intercâmbio comercial entre os países. A própria permanência dos Estados nas relações comerciais se mostrava vinculada com a necessidade de um desenvolvimento nacional. Para tanto, o dirigismo estatal se mostrava como um importante instrumento governamental.

A partir desta linha de pensamento para cooperação e influencia internacional, importa ainda destacar os trabalhos da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU). Trata-se de uma comissão criada em 19 de julho de 1951, formada por técnicos brasileiros e norte-americanos para assistência técnica e

financeira que proporcionasse o desenvolvimento do Brasil.

Conforme descrito por Maria Celina D'Araujo (s.d), os trabalhos da Comissão Mista tratavam sobre as exigências técnicas e legais para que o Brasil formulasse e instalasse projetos prioritários relativos a energia e transportes. Destaca ainda a referida autora, que por ocasião da criação da referida comissão, existiram entendimentos prévios pelos quais o Brasil se dispunha a continuar exportando para os Estados Unidos alguns minerais estratégicos, em particular manganês e areias monazíticas (D'ARAUJO, s.d).

Destaca-se a relevância da Comissão Mista no aspecto político, no que tange às relações internacionais entre Estados Unidos e Brasil, bem como na área técnica, especialmente pelos projetos que foram desenvolvidos e serviram de instrumentos para aplicação de outros (HAFFNER, 2002, p. 102).

Seguindo esta tendência de utilização de mecanismos interventores pelo Estado, o relatório final da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU) recomendou a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE. Este banco público seria responsável pelo financiamento e administração dos recursos para aqueles projetos no Brasil ou no Eximbank e no BIRD, responsáveis pelo financiamento em moeda estrangeira (D'ARAUJO, s.d).

Sob outro ângulo, Jacqueline Angélica Hernández Haffner (2002, p. 104) aponta que o BNDE foi criado como agência estatal para concretização dos planos do programa de Reaparelhamento Econômico do governo, e também como agente do Tesouro para oferecer garantia aos créditos externos nas ações financeiras.

A partir deste panorama histórico, importa examinar o conceito contemporâneo de desenvolvimento nacional e a inevitabilidade de ações planejadas pelo Estado para o estudo posterior dos mecanismos adotados pelo BNDES para persecução dos objetivos que o compõem.

3.2 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A INDISPENSABILIDADE DO PLANEJAMENTO ESTATAL PRÉVIO PARA O ALCANCE DO INTERESSE PÚBLICO

Dentre as metas eleitas e que condicionam a estrutura do Estado brasileiro, encontra-se a garantia de desenvolvimento nacional. Este objetivo é elencado no artigo 3º da Carta Magna juntamente com outros²⁵ de inegável importância, e traduzem projetos que devem ser aperfeiçoados para o bem comum, convocando ações práticas e dinâmicas para efetivação do mesmo.

Neste diapasão, Gilberto Bercovici (2005, p. 51) descreve que o desenvolvimento é condição indisponível para a realização do bem-estar social, sendo o Estado, por meio do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Mas qual seria o fundamento para justificar a necessidade de planejamento para o desenvolvimento nacional? O referido autor descreve que a ideia de planejamento está baseada na “perseguição de fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento. É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro.” (BERCOVICI, 2003, p. 192).

Dito de outra forma,

O planejamento consiste num processo político-jurídico de natureza eminentemente dialética. É um processo que materializa na ordem jurídica a opção transformadora do direito e da sociedade. Aqui fica bem claro a natureza prospectiva do planejamento, pois enuncia as estratégias para o devir histórico da sociedade. (SOLDI, 2009, p. 56).

Veja-se que o Estado no intuito de auferir desenvolvimento em seu território, deve ser capaz de elaborar metas possíveis e necessárias, ou seja, deve coordenar esforços através de um planejamento prévio. Por tais fatos, a noção de planejamento está necessariamente ligada à ideia de desenvolvimento.

Dentro deste trabalho de planejamento, importa a adoção de “metas de desenvolvimento, a avaliação dos recursos, a revisão (ou iniciação) de projetos e

²⁵ A construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos e discriminações, completam o rol de objetivos da República Federativa do Brasil.

programas de setores e a formulação de políticas econômicas e institucionais, e de outras medidas destinadas a facilitar a realização dos objetos de desenvolvimento” (WALINSKY, 1965, p. 24).

Nos termos do artigo 174 da Constituição Federal (BRASIL), e seu parágrafo primeiro, tem-se a indispensabilidade do planejamento estatal, especialmente no que tange às atividades econômicas, assim descrito como,

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (BRASIL).

Entretanto, cabe ressaltar que este planejamento está intrinsecamente relacionado pela ideologia constitucional, e ainda está comprometido axiologicamente com a busca da alteração dos padrões sociais e econômicos da sociedade (BERCOVICI, 2005, p. 70). Por tais razões, não há possibilidades de um planejamento neutro, mas deve ser orientado pelos valores políticos e ideológicos consagrados pelo texto constitucional (BERCOVICI, 2005, p. 70).

Seguindo tais premissas, pode-se observar que o planejamento efetuado pelo Estado para as ações do BNDES, ou ainda, a falta de planejamento estruturado para suas atuações, demonstra o seu comprometimento ou a ausência dele para com os valores adotados na Carta Magna.

A coordenação dos procedimentos e sua respectiva justificação para com o interesse público devem permear o planejamento das condutas do BNDES enquanto instrumento de políticas de investimento. Tais premissas se justificam na medida em que o planejamento é o mecanismo estatal para direcionamento do desenvolvimento nacional.

Tendo em vista que o desenvolvimento nacional trata-se de um objetivo pré-determinado pelo texto constitucional, o planejamento que irá instruir a atuação estatal para modificação das condições socioeconômicas do país é

indispensável e prévio à efetivação de medidas práticas.

Neste sentido, o planejamento é uma atividade estatal que deve ser documentada por um plano, ou seja, uma lei, e ser operacionalizada através de um processo para satisfação do bem comum (ADRI, 2007, p. 97). Conseqüentemente, infere-se o planejamento do desenvolvimento econômico e social como “um conjunto de atos políticos e jurídicos que objetiva alcançar as finalidades e anseios da sociedade, conforme os princípios e escopos definidos no ordenamento jurídico.” (ADRI, 2007, p. 97).

Portanto, a escolha dos instrumentos adequados para a melhor utilização dos recursos públicos incumbidos ao BNDES faz parte de um planejamento e da definição das políticas de investimentos do país. A aplicação razoável dos recursos públicos voltados para o interesse público deve estar estampada nos planejamentos estatais e com possibilidade de visualização pelos cidadãos.

Contudo, neste ponto importa indagar qual seria a definição contemporânea para o termo interesse público. Esta expressão que costumeiramente é lançada como sinônimo de interesse geral ou vontade pública passou também a ser utilizada como um conceito vago e um mecanismo para justificar qualquer forma de política governamental.

Conforme nos adverte Luiz Edson Fachin (2003, p. 62), “o interesse público veicula relevantes questões que transitam em diversas áreas do conhecimento, desde a Sociologia até a Política, passando necessariamente pela Economia”. Entretanto, o mesmo autor preleciona que se pode compreender o interesse público em um sentido abstrato, como uma “ação do Poder Público que atenda juízo de necessidade ou melhoria social”, mas também que o exame deste conceito deve ser feito no caso concreto para impedir o abuso de poder ou desvio de finalidade (FACHIN, 2003, p. 62).

Importa salientar neste ponto, que o conceito de interesse público também apresenta divergências quanto às doutrinas liberal e republicana. Relembre-se que a corrente do liberalismo apresenta traços notadamente individualistas marcando, neste sentido, o conceito de interesse público através de indiferenças às

lutas e às pressões da população “pelo direito a ter direitos” (CRISTÓVAM, 2013, p. 229).

Destarte, uma das grandes críticas à noção liberal sobre o interesse público, se refere ao seu caráter quantitativo, ou seja, a uma somatória de interesses individuais para formação de um interesse público. Entretanto, esta soma pressupõe unidades equivalentes, que conseqüentemente leva a um reducionismo ou uma simplificação artificial dos termos (GUIMARÃES, 2008, p. 175). Ademais, veja-se uma expressiva possibilidade de contradição entre os interesses da maioria e das minorias, que levaria o desprezo por este último grupo ou ainda a uma parcialidade (GUIMARÃES, 2008, p. 175-176).

Portanto, tornou-se necessária a configuração de um novo conceito adequado a um “Estado de direito inclusivo” que se responsabiliza para com os cidadãos e mantém um diálogo com os mesmos (CRISTÓVAM, 2013, p. 229). Nesse viés, o republicanismo expõe um conceito diferenciado para o interesse público, identificando a necessidade de uma aproximação do cidadão para o bem comum.

Sobre estes aspectos, Juarez Guimarães (2008, p. 177) preconiza alguns fundamentos-chaves para caracterização do interesse público dentro do republicanismo: em primeiro lugar, o interesse público integra um princípio cultural de legitimação, com clara diferenciação entre o que é público e o que é privado, que permita a compatibilização, regulação e contensão dos interesses privados socioculturais (GUIMARÃES, 2008, p. 177); em segundo lugar, acrescenta o autor que o conceito de interesse público para o republicanismo é a sua historicização, sua mutação no tempo e no espaço que permite uma interação em diferentes contextos socioculturais; em terceiro lugar, descreve que é necessária uma procedimentalização democrática do interesse público, de forma que este interesse público passará pela ação democrática da maioria capaz de “produzir sínteses legitimadas em um quadro de pluralismo de valores e de conflitos de interesses” (GUIMARÃES, 2008, p. 177-178); por fim, o autor afirma a existência de um princípio da universalização do interesse público, onde não seja exercido somente em situações particulares, como fundamento para “evitar riscos de uma extensão totalitária ou simplesmente opressiva do interesse público” (GUIMARÃES, 2008, p.

178).

Veja-se que dentro do republicanismo, o interesse público não é contrário ao interesse privado, mas o primeiro deve apresentar limites para que este interesse do particular não se sobreponha. Ademais, a transparência é fundamental para que se constate a legitimidade dos interesses abrangidos.

Portanto, infere-se que a partir de uma perspectiva republicana, os parâmetros para identificação do interesse público em determinado caso concreto, inclui uma análise dos limites impostos aos interesses privados (sem uma limitação quantitativa, ou seja, sem a necessidade de uma somatória de interesses) e uma publicidade dos atos estatais para controle pela população.

Tais características são essenciais para que por meio de um planejamento estatal, o desenvolvimento nacional seja direcionado para o cumprimento do interesse público.

3.3 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Por se tratar de um objetivo, o desenvolvimento nacional revela um caminho a ser trilhado, demonstrando sua natureza processual, e ainda com um sentido normativo que aponte para medidas jurídicas e políticas concretas para o cumprimento das metas estipuladas (FERNANDES, 2011, p. 225). Os parâmetros para cumprimento pelo Estado devem estar delineados a partir daquele planejamento já previamente exposto, com a exposição de limites e objetivos bem traçados.

O legislador constituinte assinalou a redefinição de um modelo de desenvolvimento pátrio, sendo que os mecanismos postos no ordenamento são representativos desta escolha para solução de problemas como superpopulação, pobreza e criminalidade (CABRAL, 2013, p. 240).

Destaca-se a necessidade de um comportamento ativo por aqueles que se acham obrigados à realização do mandamento constitucional, permitindo

uma interação com a realidade e com as necessidades do amanhã (CARVALHO, 2010, p. 700). Nesse sentido, os dispositivos constitucionais sobre a ordem econômica, especialmente no Título VII, estabelecem os instrumentos para concretização deste objetivo.

Álvaro Vieira Pinto (1960, p. 21) analisa o desenvolvimento nacional como um processo, ou seja, não se pode compreender o mesmo como um movimento histórico, indeterminado, imprevisto, desordenado, sem legalidade interna, aduzindo ainda que, “no seu conceito está incluído tudo aquilo que define a natureza do processo, isto é, na expressão mais abstrata, a transiência inteligível”.

Sob outra perspectiva, José Francisco Cunha Ferraz Filho (2012, p. 8) aponta que desenvolvimento nacional é o progresso econômico, político, social e cultural da nação, já que o progresso nestas áreas gera a ampliação do bem-estar dos povos, com riqueza e melhoria das condições sociais.

Veja-se que o Estado detém importantes mecanismos para a promoção de ações que ultrapassem a estrutura econômica e social benéfica para apenas uma parcela da população. O pleno gozo dos direitos sociais também está envolvido no processo de desenvolvimento nacional.

Tais premissas são importantes para o diagnóstico do desenvolvimento nacional intrinsecamente vinculado e indissociável dos demais objetivos da República brasileira: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a eliminação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais; e por fim, a promoção do bem comum, sem preconceitos ou discriminações. Portanto, somente com a visão do desenvolvimento nacional como um processo dinâmico de reforma social e econômica, os demais objetivos poderão ser alcançados (MALARD, 2006, p. 316).

Convém ponderar que a ideologia presente no desenvolvimento nacional não está adstrita à definição de desenvolvimento econômico. O primeiro se revela mais abrangente, incluindo além de uma perspectiva econômica, uma visão de desenvolvimento social, político, cultural e quaisquer outros valores nacionais expressos na Constituição. O desenvolvimento nacional abarca o aperfeiçoamento do indivíduo além do fortalecimento das instituições.

Dito de outra forma, o desenvolvimento não pode ser limitado somente a um crescimento quantitativo, mas deve incluir um crescimento que assista na qualidade das relações humanas com o ambiente natural, bem como a necessidade de conciliar a evolução dos valores socioculturais (MONTIBELLER FILHO, 1993, p. 135).

O desenvolvimento percorre o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (CABRAL, 2013, p. 240). O desenvolvimento exige a remoção das principais fontes de privação de liberdade: a pobreza, a tirania, falta de oportunidades sociais, negligência dos serviços públicos (SEN, 2000, p. 18).

Entretanto, Gilberto Bercovici (2005, p. 67) salienta para o fato de que há uma falta de consenso para as bases de um projeto nacional de desenvolvimento em torno da Carta Magna: após 1988, todos os governos praticam o discurso de reformas constitucionais, demonstrando que diante destas constantes alterações, não obtivemos um consenso mínimo para um projeto nacional de desenvolvimento.

Ademais, as constantes manifestações de diferenças de desenvolvimento regional despertam a imagem que o desenvolvimento nacional não foi perseguido igualmente para toda a nação. Os resquícios dos modelos de colonização das diferentes regiões do país ainda permanecem quando se verifica os índices de crescimento econômico, social e político daquelas, tornando o processo de desenvolvimento nacional mais complexo e necessário.

Em virtude destes fatos, o processo do desenvolvimento é o processo histórico-social em mutação mesmo enquanto objetivamente se dirige para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de determinada sociedade (JAGUARIBE, 2013, p. 372).

Para compreensão do tema, Helio Jaguaribe difere o desenvolvimento espontâneo do desenvolvimento programado: no primeiro o desenvolvimento é fruto de um resultado natural dos agentes econômicos no atendimento de seus interesses; no segundo, observa-se um centro de concentração de todos os esforços pelo Estado para alcançar o objetivo pretendido

(JAGUARIBE, 2013, p. 372). Notadamente, observa-se a presença de ideias puramente liberais neste modelo de desenvolvimento espontâneo, e ideias intervencionistas no desenvolvimento programado.

Não obstante, cabe ponderar que a ótica dos atributos e valores econômicos está constantemente inserida no conceito de desenvolvimento nacional. O desenvolvimento econômico está vinculado a todo processo histórico de constituição de um Estado, de forma que a análise das correntes doutrinárias sobre a atuação do Estado e a liberdade dos indivíduos se faz igualmente importante.

Isto posto, o exame do desenvolvimento econômico se faz necessário e pertinente para o presente estudo, seguido por uma análise do conceito de desenvolvimento social que completam os fundamentos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

3.4 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Apresentar uma definição precisa e incontroversa para o desenvolvimento econômico de um país, de um estado ou região não é tarefa que se pretende concluir. As variáveis que se fazem presentes, tais como, diferenças na extensão territorial, nos recursos naturais e no histórico de formação, demonstram que não é viável estabelecer um único critério para o entendimento da temática.

Ademais, o desenvolvimento pode ser visto como um meio ou como um fim. Sendo um meio, trata-se de um processo em que se tem por meta alcançar um bem maior para a comunidade em todos os setores, seja econômico, de sustentabilidade, de liberdade, e outros; já como um fim, o desenvolvimento é tido como o objetivo do planejamento, das estratégias e ações para o seu encontro (SOUZA; SPINOLA, 2017, p. 79). Estes parâmetros se mostram úteis para avaliação das políticas econômicas adotadas pelos governos, principalmente no que tange aos seus reais objetivos com o desenvolvimento.

Como dito, o despertar do desenvolvimento econômico se deu a partir do capitalismo, especialmente com a Revolução Industrial, vez que em

períodos anteriores, não se observava uma acumulação ou crescimento da produção. O desenvolvimento econômico como parte de uma transformação estrutural da economia e da sociedade veio a se materializar a partir de uma visão secular do mundo, além de racionalista, naturalista e individualista (JAGUARIBE, 2013, p. 370-371).

Através da mudança de uma sociedade agrária para uma sociedade industrial, viu-se a utilização do termo desenvolvimento para caracterizar as sociedades que elevaram suas condições econômicas e sociais. Assim, o desenvolvimento é um fenômeno vinculado ao capitalismo, à forma de atuação dos mercados e à abrangência de intervenção do Estado.

Nesse sentido, associa-se o desenvolvimento econômico com um processo de enriquecimento do Estado e de seus habitantes, de forma que haja uma acumulação de recursos econômicos e crescimento da produção nacional e das remunerações dos integrantes da atividade econômica (FONSECA, 2006, p. 4).

O PNB – Produto Nacional Bruto, e a renda per capita, tornaram-se indicadores altamente relevantes para aferir o desenvolvimento econômico de um país. O primeiro trata-se de um indicador para tudo o que um país produz em bens e serviços durante um ano, enquanto a renda per capita traduz o bem-estar da população, indica a renda da pessoa individualmente, sendo o resultado da divisão do PNB pelo número de habitantes (FERREIRA, 1989, p. 44).

Carlos Galves (1978, p. 443) destaca que desenvolvimento, expansão, crescimento, evolução e progresso são expressões utilizadas com sentido aproximado, indicando um movimento de elevação das economias para níveis de renda mais altos. Segundo este mesmo autor, para aferição do desenvolvimento econômico, utiliza-se com mais frequência a medição do Produto Nacional (PNB) e o indicador pela renda per capita, sendo este último mais positivo já que permite uma análise da qualidade de vida da população (GALVES, 1978, p. 443-444).

Entretanto, com a evolução dos dispositivos constitucionais e as consequências perturbadoras de um mercado livre e desregulado no último século, houve a inclusão de critérios de avaliação da qualidade de vida que não se

mostravam puramente quantitativos econômicos. Relembre-se para o fato que a partir do século XX, as Constituições passaram a ter uma parte dedicada à política econômica do Estado, e especialmente no ordenamento brasileiro, observou-se tais dispositivos desde a Carta Magna de 1934 (BORGES, 2003, p. 213). Viu-se uma combinação de dimensões de direitos individuais e políticos da conquista liberal, com os direitos sociais e econômicos (BORGES, 2003, p. 252).

Tais ocorrências podem ser vistas como um reflexo da atuação do Estado social que apresentava uma compreensão mais inclusiva de todos os setores da sociedade. Nesse sentido, Francesco Galgano (1982, apud DERANI, 2008, p. 183) preleciona que o Estado Social presume a existência de um desenvolvimento econômico contínuo, ilimitado, além da possibilidade de retirar das quotas cada vez maiores de recursos das riquezas e redistribuir a mesma para dirimir os conflitos sociais, impedir os antagonismos sociais, para ainda satisfazer os impulsos sociais.

De maneira sintética, Nali de Jesus Souza (2005, p. 5) descreve duas correntes sobre o conceito de desenvolvimento econômico: aquela que entende o desenvolvimento como sinônimo de crescimento, e aquela que observa o crescimento como fator indispensável, mas não suficiente para o desenvolvimento.

Para a primeira corrente que tem como adeptos Meade e Solow, e Harrod, Domar e Jaldor, destaca-se apenas a acumulação de capital sem o exame da distribuição deste para toda a população; a segunda corrente abrange os economistas Lews, Hirschman, Myrdal e Nurkse, e encara o desenvolvimento com as mudanças qualitativas, tanto no modo de vida dos indivíduos, como nas instituições e nas estruturas produtivas (SOUZA, 2005, p. 5-6).

Aquela primeira corrente que tentava aplicar a economia do crescimento à economia do desenvolvimento, teve sua justificativa no pavor do pós-guerra, na estagnação e na baixa súbita dos valores nas décadas que se seguiram após as Grandes Guerras Mundiais (HIRSCHMAN, 1961, p. 54).

Viu-se sob a ótica humanitária, a destruição material e humana, além de reflexos na ótica econômica, já que houve a redução do número de consumidores e da força de trabalho. Além disso, naquele período pós-guerra, foi imperiosa a utilização de estratégias para um desenvolvimento organizacional para

aumento de produção e na administração de uma logística para atendimento de uma nova demanda.

Contudo, a crise econômica, a partir dos anos 1970, revelou o esgotamento daquele modelo de crescimento do pós-guerra, baseado num regime de acumulação de influência keynesiana e orientada para a expansão da demanda agregada, e por um sistema de produção fundamentado na grande empresa industrial, na organização taylorista do trabalho e focado nos grandes centros urbanos (LLORENS, 2001, p. 61).

Viu-se uma realidade diferenciada com o surgimento da globalização, onde aquelas justificativas expansionistas sem planejamento e orientação não mais se legitimavam, exigindo um diagnóstico e um prognóstico adaptado ao poder das instituições privadas e da falta de acesso aos recursos pelos cidadãos.

Destarte, diante de todo contexto histórico bem como da realidade que se observa nas sociedades contemporâneas, passou-se a adotar a premissa que crescimento econômico e desenvolvimento econômico são conceitos diferentes.

Crescimento econômico é o crescimento contínuo da renda per capita ao longo do tempo. O desenvolvimento econômico é um conceito mais qualitativo, incluindo as alterações da composição do produto e a alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, nutrição, educação e moradia) (ALVES; VASCONCELLOS, 2011, p. 561).

Aquela visão de crescimento desmedido e sem uma avaliação sobre os impactos gerados na sociedade absorveu a necessidade de ações com um viés interdependente com outros ramos de desenvolvimento.

Por fim, cabe salientar que estas alterações no próprio conceito de desenvolvimento econômico, também foram influenciadas pelo processo de modernização e eficiência dos modelos de produção. O desenvolvimento econômico que se iniciou em um capitalismo da burguesia e do capital físico, hoje denota um capitalismo de profissionais, do capital humano e do conhecimento (BRESSER-

PEREIRA, 2006, p. 6), demandando uma adaptação à nova revolução tecnológica e ao processo de globalização.

Este processo de evolução do desenvolvimento econômico brasileiro é melhor analisado a partir de uma visão geral de suas fases e das principais características que o compõem.

3.4.1 Fases do Desenvolvimento Econômico Brasileiro

Em razão do processo de colonização do Brasil com expressiva articulação das riquezas e recursos naturais para benefício da sociedade europeia, observou-se a formação de uma forte dependência econômica externa. Toda produção brasileira era estruturada em favor das necessidades econômicas internacionais, notadamente da modernização e expansão da Europa.

De maneira resumida, Argemiro Jacob Brum (2008, p. 118-119) identifica três grandes fases da dependência brasileira para análise do processo de desenvolvimento econômico pátrio: 1) nos três primeiros séculos (a partir do período colonial), tem-se uma ação dos países europeus para arrecadação de metais preciosos, produtos extrativos e agrícolas tropicais; 2) a emancipação política do Brasil em 1822 teve sua articulação voltada para as novas necessidades e interesses dominantes, especialmente pela indústria e a produção de matérias-primas para as fábricas, além de produtos agrícolas para populações urbanas e de mercado; 3) desde a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e com a segunda etapa da Revolução Industrial, o Brasil foi articulado para atender o novo centro de poder mundial, os Estados Unidos; especialmente na segunda metade do século XX, os países em desenvolvimentos foram direcionados para o atendimento às necessidades dos EUA, Europa e Japão (centro hegemônicos do capitalismo), no que se refere aos seus mercados para capitais excedentes, para as tecnologias e produtos industrializados.

A partir de 1930 até 1950, implantou-se um sistema de industrialização no Brasil, com rápida e profunda divisão do trabalho nacional (BIELSHOWSKY, 2004, p. 5). Acreditava-se que a industrialização era o caminho

para o desenvolvimento nacional e sua implantação seria a trajetória ideal para corrigir os atrasos do crescimento das décadas anteriores.

Neste contexto, destaca-se a presença do chamado pensamento econômico desenvolvimentista como sendo um projeto de industrialização planejada e apoiada pelo Estado (BIELSHOWSKY, 2004, p. 247). Nesta vertente ideológica se encontra o BNDE como um dos principais núcleos de difusão, juntamente com a Assessoria Econômica de Vargas, o Clube dos Economistas, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) (BIELSHOWSKY, 2004, p. 242).

À época, o cenário político brasileiro foi marcado especialmente pelas ações governamentais de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek, que direcionaram o desenvolvimento econômico do país para diferentes linhas de pensamentos peculiares a cada modalidade de gestão.

Na era de Getúlio Vargas, notadamente em seu primeiro governo (1930-1945)²⁶, sobressaiu-se a mudança de ênfase em um nacionalismo cultural e político, para um nacionalismo econômico (BURNS, 1968, p. 77). Pretendeu-se colocar o Brasil em um modelo de capitalismo avançado, dando prioridade à industrialização, baseada na empresa nacional ampliando suas atividades produtivas a partir de suas forças econômicas, apoiadas pelo poder público (BRUM, 2008, p. 205).

No segundo governo Vargas (1951-1954), evidencia-se a criação da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) em 19 de julho de 1951, visando criar condições favoráveis e retirar os bloqueios para estimular os investimentos privados nacionais e estrangeiros (DALIO; MIYAMOTO, 2010, p.153-155). Como visto, formou-se uma cooperação técnica entre os Estados Unidos e o Brasil, onde se destacaram as exigências técnicas e legais para que o Brasil formulasse e instalasse projetos prioritários relativos a energia e transportes que favoreceriam a expansão e consolidação da economia norte americana e o crescimento da economia brasileira.

²⁶ Neste primeiro governo, houve três fases distintas da era Vargas: o Governo Provisório -1930-1934; o Governo Constitucional – 1934-1937; e o Estado Novo – 1937-1945.

Já no governo de Juscelino Kubitschek buscou-se ampliar a atividade do Estado na seara econômica, com decisões favoráveis à entrada de capitais estrangeiros através da concessão de estímulos e facilidades, na busca pela consolidação da industrialização brasileira (BRUM, 2008, p. 233).

A conhecida campanha de um desenvolvimento de cinquenta anos em cinco, incluiu ainda a instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico para formulação e acompanhamento do mecanismo de planejamento de todo o histórico brasileiro: o Plano de Metas (BIELSHOWSKY, 2004, p. 401).

Nos termos expostos por Carlos Lessa (1983, p. 105), o referido Plano de Metas só obteve êxito em virtude do papel do BNDE na coordenação dos programas governamentais. Para o autor, a combinação de investimentos em setores estratégicos da economia nacional e o aprimoramento das decisões e a execução de programas setoriais do Plano de Metas, foram ações essenciais desenvolvidas pelo BNDE.

Em termos de desenvolvimento, Argemiro Jacob Brum (2008, p. 233) aponta para o fato que na era de Getúlio Vargas havia uma preferência por capital estrangeiro na forma de empréstimos e financiamentos, enquanto no governo de Juscelino Kubitschek a ênfase era na entrada de investimentos estrangeiros de risco nos setores produtivos, o que acabava por atrair as empresas multinacionais.

De forma geral, verifica-se o importante fato que entre a década de 1930²⁷ a 1960, o Estado foi um importante mecanismo para o desenvolvimento econômico e social, com grandes períodos de prosperidade econômica e elevação na qualidade de vida (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49). A intervenção estatal se revelou um instrumento eficaz para implementação de políticas desenvolvimentistas que trouxeram consequências econômicas que se visualizam nos dias atuais.

Sequencialmente, no governo de João Goulart contemplaram-se as seguintes diretrizes econômicas: limitação da atuação do capital estrangeiro, fortalecimento do Estado na economia, descentralização do crescimento econômico,

²⁷Luiz Carlos Bresser-Pereira (1987, p. 23), descreve que o ano de 1930 sinalizou o início da Revolução Nacional Brasileira, por meio de um processo de industrialização rumo ao desenvolvimento.

consolidação do mercado interno, encorajamento da pequena e média empresa nacional, destinação superior de recursos públicos para área social, melhoria nos salários e melhor distribuição de renda (BRUM, 2008, p. 266).

A partir do regime militar, viu-se um processo de modernização mais conservador, que foi conhecido como o “milagre brasileiro”, elevando os níveis de exploração do trabalho e ampliando a dependência do Brasil ao capital estrangeiro.

Veja-se que,

As duas últimas décadas do século 20 foram marcadas principalmente pelas crises do petróleo (1973 e 1979), o combustível básico que movimenta o mundo. Na primeira os preços quadruplicaram (de US\$ 3 para US\$ 12 por barril) e na segunda dobraram (US\$ 16 para mais de US\$ 30 por barril). Isso levou a um aumento nos custos de produção, pois o petróleo era o combustível básico que movia os maquinários introduzidos com a Modernização. E, mais, criou problemas na balança comercial, pois importávamos cerca de 50% desse combustível (TRENNEPOHL, 2011, p. 48).

Entretanto, Luiz Carlos Bresser-Pereira (1987, p. 181) destaca que houve um processo de expansão da economia brasileira a partir de 1967, durante o governo do General Costa e Silva, lembrando como exemplo, o aumento da capacidade de compra de bens de consumo duráveis, tais como o automóvel, pela classe média. O referido autor apresenta duas justificativas para estes acontecimentos: primeiramente, a grande burguesia não concentrar a totalidade da renda, como anteriormente, mas tendo a classe média com grande ascensão; além disso, houve grande desenvolvimento de crédito direto ao consumidor (BRESSER-PEREIRA, 1987, p. 181).

Contudo, o referido processo de expansão da economia que teve seu auge em 1973, passa a sofrer um processo de desaceleração que culmina com a grande recessão de 1981 (BRESSER-PEREIRA, 1987, p. 218).

Assim, já ao final da década de 1970, vivenciava-se uma grande dívida externa, o esgotamento da matriz industrial, o redirecionamento do capital internacional e a falência financeira do Estado brasileiro, revelando-se fatores que indicavam que não havia mais possibilidades de manutenção do crescimento econômico nos níveis vigentes (BRUM, 2008, p. 426).

Ao mesmo tempo em que se observava que o processo de substituição de importações foi muito relevante para o crescimento econômico do país, ao possibilitar que se produzissem todos os materiais de consumo necessários, viu-se uma grande proteção estatal nas empresas privadas e a falta de sustentação e sobrecarga do Estado para com estas atividades.

Por tais fatores, destaca Gilberto Bercovici (2005, p. 60) que a partir da década de 1980, o planejamento e a política nacional de desenvolvimento foram abandonados pelo Estado, de forma que a política econômica foi restrita a gestões e metas de prazos muito curtos. Consequentemente, os planejamentos compreendiam reflexos mais restritos na economia.

De forma mais enfática, Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998, p. 49) identifica que desde a década de 1970, o Estado entrou em crise e se tornou a principal causa de diminuição da expansão econômica, dos níveis de desemprego e o do aumento da inflação, trazendo consigo uma resposta neoliberal para constituição de um Estado mínimo.

Entretanto, viu-se que estes ideais de afastamento do Estado não concebiam uma solução viável para as questões de desenvolvimento nacional, conclamando reformas para garantia dos direitos individuais, para reestabelecimento das progressões econômicas e sociais, além de uma maior preocupação com os interesses públicos da sociedade.

3.5 O DESENVOLVIMENTO SOCIAL COMO INTEGRANTE DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Como dito, o conceito de desenvolvimento é muito abrangente e incorpora qualificativos diversos para um processo sequencial e interdisciplinar, além de apontar para a utilização de estratégias para transformações na sociedade.

No tocante ao desenvolvimento social, este se mostra como um processo que articula inúmeros níveis de poder individual e social, envolvendo uma negociação de significados sobre “o que” deve ser feito, “porque” e “para quem” será destinado (FISCHER, 2002, p. 9).

Trata-se de uma avaliação sobre o nível de acesso da população a condições adequadas de salário, saúde, educação, alimentação, habitação, condições de deslocamento e quaisquer outros critérios que envolvam a qualidade de vida dos cidadãos (RODRIGUES, 1991, p. 75). Sob outra ótica, o tema do desenvolvimento social requer enfrentar a questão das diferenças sociais de toda ordem, seja com o gênero, a raça, a renda, o emprego, mas sem uma restrição à dimensão única da pobreza (LAMPREIA, 1995, p. 17).

Niall Thin (2002, apud DFID Brasil, 2004) descreve que há quatro áreas onde o conceito de desenvolvimento social é empregado: 1) "social" refere-se à sociedade: a convenções que formam nossas relações, cultura, valores, crenças e atitudes; 2) setores sociais – tais como, saúde, educação, e formas de infraestrutura; 3) problemas sociais – por exemplo, a pobreza, falta de segurança, injustiças, etc.; e 4) uso residual de "social" - quando as demandas não se encaixam nas categorias "econômico" ou "governança".

A gestão do desenvolvimento social não é uma função exercida apenas por um dirigente, mas por uma coletividade que pode atuar em grau maior ou menor de afinidade e delegação; estes fatos trazem uma carga de conflito de interesses entre sujeitos envolvidos e entre escalas de poder (FISCHER, 2002, p. 9).

Entretanto, haja vista suas características de país continental (8,5 milhões de km²), com múltiplos termos de diversidade e complexidade, o Brasil está diante de desafios bastante peculiares no que se refere à formulação de políticas de desenvolvimento social (LAMPREIA, 1995, p. 11). Destaca-se a distribuição populacional desigual pelo território, com diferentes contribuições regionais para o PIB e distintos níveis de alfabetização e de taxas de mortalidade infantil (LAMPREIA, 1995, p. 11-12).

À vista disso, é preciso aceitar a complexidade, a ambiguidade e a multidimensionalidade dos processos de execução das políticas para um desenvolvimento social, bem como buscar estratégias para fazer face a essa complexidade (KLIKSBURG, 1996, p. 80).

Não se pode ignorar que o desenvolvimento social se trata de um dos polos mais frágeis e debilitados em termos de decisões governamentais.

Frequentemente, as ações políticas acabam por desprezar os aspectos sociais em detrimento um crescimento econômico mais aguçado.

O processo de globalização aliado a uma revolução tecnológica em constante mutação provoca uma nova e desmedida desarticulação social, tal como ocorreu no início da Revolução Industrial (BRUM, 2008, p. 553-554). O foco das ações foi voltado para um crescimento econômico e financeiro, desconsiderando a relevância dos fatores sociais para a qualidade de vida da população.

Faz-se necessária uma integração de ações econômicas e políticas, e, nesse sentido, Luiz Felipe Lampreia (1995, p. 17) sugere que se concebam as políticas econômicas como parte do processo de desenvolvimento social, e que, ao seu turno, as políticas sociais, ao definirem seu público alvo, concebam os grupos mais vulneráveis - os pobres - como sujeitos e não meramente como objeto de sua intervenção. Para o autor, é necessário haver uma nova concepção que implique na utilização de políticas sociais também como promotoras de desenvolvimento econômico, emprego e trabalho (LAMPREIA, 1995, p. 17).

Neste ponto, cabe evidenciar os apontados de José Eduardo Faria (2016), onde o mesmo relata a existência de uma focalização em assuntos sociais como manobra política contemporânea, descrevendo que,

Ela implica a substituição da ideia de universalização dos direitos – herança das Revoluções Americana e Francesa – por programas sociais que concentrem gastos públicos num público-alvo definido e selecionado em situação-limite de sobrevivência e pobreza, de modo a maximizar a alocação de recursos escassos. (FARIA, 2006).

Para o autor, a justificativa dos defensores destas medidas encontra-se na ideia que o Estado tem o dever de garantir um grau de segurança social, e atuar somente naquelas situações em que os pobres não apresentarem mecanismos para subsistência por meio do mercado (FARIA, 2016). Ademais, relata que através deste posicionamento, deve-se garantir as necessidades básicas por meio das chamadas *conditional cash transfers*²⁸, com um compromisso com os mais vulneráveis, e não através de uma ideia generalizada de distribuição de renda (FARIA, 2016).

²⁸ Tradução: transferências monetárias condicionadas.

Veja-se que, com a adoção estas medidas de focalismo, limita-se o acesso dos indivíduos aos direitos garantidos constitucionalmente, e delega àqueles não considerados como vulneráveis, o ônus de obter toda a sua subsistência. Nesse sentido, faz-se necessário um planejamento em nível social, além do econômico, para que o Estado seja realmente inclusivo.

Por fim, não se pode olvidar que a programação do desenvolvimento quando concebida no plano econômico ou no político, acarreta como efeito o desenvolvimento social, “e, portanto, maior homogeneidade no regime de participação com a consequente transformação do regime político-social da comunidade” (JAGUARIBE, 2013, p. 397).

Dito de outra forma, o desenvolvimento é tratado em termos de libertação, ou seja, a libertação humana com relação à opressão material, o que supõe partilha equitativa dos bens e a supressão de todos os empecilhos em desfavor do seu desabrochar (SACHS, 1998, p. 151).

Iniciou-se nas últimas décadas, uma mudança de pensamento sobre as ações governamentais voltadas para o bem estar dos cidadãos, que incluem desde uma intervenção do Estado para uma melhor distribuição de renda, até atividades de fomento que incentivem a participação dos setores econômicos na vida pública. Contudo, é mister a conjugação de esforços mais incisivos e que agreguem resultados mais práticos para a população, resultando comunidades com maior equidade e sustentabilidade em suas relações.

4 O BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL E A DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA

O BNDE foi instituído através da Lei n. 1628 de 20 de junho de 1952. Em sua constituição original, seus objetivos, tais como delineados em sua nomenclatura, incluíam somente o desenvolvimento econômico. A abrangência do aspecto social foi observada somente em 1982, por meio do Decreto-Lei n. 1.940, de 25 de maio de 1982.

O comportamento institucional deste banco público ainda possui reflexos de suas origens e das justificativas que culminaram com o seu estabelecimento no Brasil. À vista disso, tais fatores são visualizados a seguir, com a inclusão subsequente dos novos contornos adotados pelo BNDES e as atuais alternativas dadas pelo banco público ao cidadão participativo e interessado com os recursos públicos.

4.1 INFLUÊNCIAS HISTÓRICAS PARA FORMAÇÃO E VISÕES DE ATUAÇÃO DO BNDE

Em virtude da facilidade de matérias primas e boas condições ambientais para produção, na década de 1950, o Brasil revelava grande dependência do capital cafeeiro e de açúcar, voltados especialmente para exportação. Grande parcela dos produtos para consumo dos brasileiros era importada da Europa e dos Estados Unidos, demonstrando uma intensa vinculação e domínio da economia externa.

Por se tratar de um setor muito vulnerável, principalmente em razão da ausência de métodos de controle e planejamento à época, o setor agrícola não se compatibilizava com os ideais de desenvolvimento e industrialização almejados pelo governo pátrio e pelos Estados estrangeiros que de alguma forma dependiam da matéria prima existente no Brasil. Ademais, a crise de 1929 vinculada à quebra da Bolsa de Valores de Nova York, impactou diretamente a economia brasileira com a depreciação do preço do café, e mais adiante no pós-II Guerra Mundial, viu-se a

fragilidade do Estado brasileiro com a diminuição dos investimentos estrangeiros e das importações.

Com o retorno de Getúlio Vargas à presidência em 1951 agora por meio do voto direto, buscou-se implementar as promessas de industrialização que constituíam um dos fatores da política nacionalista do referido presidente. E, assim, por meio da Lei n. 1628, de 20 de junho de 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado como um instrumento para concretização de políticas públicas para o desenvolvimento nacional, especialmente para a passagem de uma economia agrária para uma economia industrial.

Nos termos já descritos, a criação do BNDE teve sua ideologia formulada através de indicações contidas no relatório final da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU). Esta comissão permaneceu entre os anos de 1951 a 1953, sendo um importante marco no processo de desenvolvimento e do crescimento econômico, formulando ideias para embasar a premissa que o livre comércio não pode, isoladamente, promover o desenvolvimento das economias, principalmente aquelas subdesenvolvidas. A intervenção estatal se daria para proteção e incentivo das indústrias iniciantes do mercado, e para consolidação daquelas já existentes, especialmente em razão da escassez de financiamentos de longo prazo.

Ressalte-se que a criação da referida Comissão, partiu de uma reunião de embaixadores no Rio de Janeiro, em abril de 1950, por iniciativa do chanceler Raul Fernandes, ministro do Exterior do governo Dutra (TAVARES, 2010, p. 17). Entretanto, a proposta brasileira foi oficialmente aceita pelos norte-americanos somente em dezembro daquele ano, quando a vitória de Getúlio Vargas já estava consolidada, e os EUA precisavam de apoio político em virtude de sua intervenção na Guerra da Coreia (TAVARES, 2010, p. 17).

Do lado brasileiro, pretendia-se obter assistência técnica e investimentos externos, e do lado norte-americano, além de apoio político, pretendia-se continuidade da exportação de alguns minerais estratégicos, em particular manganês e areias monazíticas (D'ARAUJO, s.d). Portanto, os trabalhos da Comissão Mista acabaram por tratar sobre as exigências técnicas e legais para

que o Brasil formulasse e instalasse projetos relativos a energia e transportes(D'ARAÚJO, s.d).

É de se ponderar que a utilização de bancos de desenvolvimento não se deu apenas no Brasil, mas também na Alemanha, Espanha, México, Índia, Colômbia, Canadá, Japão, China, Coréia do Sul, Turquia, e outros, ou seja, se verificou tanto em países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. A utilização dos bancos de desenvolvimento se deu principalmente para reconstrução após as Guerras Mundiais na década de 1940. Entretanto, cada um destes acolhe padrões distintos, desde as diferentes relações entre autoridade monetária e o banco de desenvolvimento, até as fontes de recursos utilizadas (ARAÚJO, 2007, p. 35).

Anteriormente à gênese do BNDE, a economia pátria tinha o formato institucional financeiro composto pelos bancos comerciais privados e pelo Banco do Brasil, que concentrava as funções de banco comercial, além de executor da política monetária (ARAÚJO, 2007, p. 88). Os bancos privados eram responsáveis pelos financiamentos de curto prazo, e o Banco do Brasil dos financiamentos de longo prazo, possuindo a Carteira de Crédito Geral (CREGE) e a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) (ARAÚJO, 2007, p. 89-90).

A Lei n. 1628/52 que constituiu o BNDE, apontou para atuação do banco nas operações financeiras para o reaparelhamento e para o fomento da economia nacional. Convém ponderar que a criação do Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico em 1951, tinha como objetivos a expansão dos serviços básicos de infraestrutura, principalmente de transporte e energia, que se apresentavam como entraves ao processo de industrialização (PAIVA, 2012, p. 16). Assim dispõe o artigo 8º da referida Lei:

Art. 8º Para dar execução aos objetivos desta Lei, bem como da Lei nº 1.518, de 24 de dezembro de 1951 e do art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, é criado, sob a jurisdição do Ministério da Fazenda, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, que também atuará, como agente do Governo, nas operações financeiras que se referirem ao reaparelhamento e ao fomento da economia nacional. (BRASIL)

Assim, tal como em outros bancos de desenvolvimento, o modelo brasileiro adotou o plano de financiamentos em longo prazo e em primeiro plano direcionado para as áreas de infraestrutura e indústria. O BNDE seria ainda o responsável pela negociação de empréstimos externos para o financiamento do Plano de Reparcelamento e por executar as operações financeiras conexas (PAIVA, 2012, p 21).

Roberto de Oliveira Campos (1974, p. 57) descreve que houve vários estudos acerca dos critérios de prioridade e de seleção de projetos para operações do BNDE. A iniciativa privada através da Confederação Nacional da Indústria e da Comissão do Desenvolvimento Industrial formulou esforços para elaboração de critérios para essas escolhas de projetos (CAMPOS, 1974, p. 57).

As preferências setoriais do BNDE eram vinculadas a alguns fatores que influenciavam na opção pela concessão de financiamentos, quais sejam: falta de adequação da produção interna em relação à demanda; falta de adequação previsível da oferta em relação ao crescimento da demanda; a necessidade de um efeito positivo líquido sobre o balanço de pagamento; a necessidade de auxílio financeiro governamental em virtude da baixa lucratividade direta do setor ou da elevada relação capital/produto; o resultado da expansão setorial sobre a utilização de recursos disponíveis, como matérias primas, mão de obra, e outros (CAMPOS, 1974, p. 57).

Segundo Márcia de Paiva (2012, p. 21), o capital inicial do BNDE era de 20 milhões de cruzeiros que foram fornecidos pelo Tesouro Nacional, sendo que em seus primeiros anos, a principal fonte de recursos do banco viria do Fundo de Reparcelamento Econômico, formado por adicionais sobre o Imposto de Renda e depósitos compulsórios de parte das reservas técnicas das companhias de seguro e de capitalização (PAIVA, 2012, p 21).

O primeiro contrato de financiamento aprovado pelo BNDE foi em agosto de 1952, firmado com a Estrada de Ferro Central do Brasil, uma das principais artérias de integração do país, que ligava Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, com um projeto de remodelação da via permanente, além de novas variantes, oficinas para equipamentos e compra de 2.265 vagões (PAIVA, 2012, p

23-27). Seguiram-se com seguintes projetos apoiados: Estrada de Ferro Central do Brasil (trens suburbanos da cidade do Rio de Janeiro); Estrada de Ferro Santos-Jundiaí; Rede Viação Paraná - Santa Catarina; Rede Mineira de Viação; Departamento Estadual de Estradas de Rodagem – Rio de Janeiro; Estrada de Ferro Noroeste do Brasil; Companhia Paulista de Estradas de Ferro; Companhia Docas de Santos; Porto do Rio de Janeiro; Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais; American & Foreign Power (Light) (PAIVA, 2012, p. 27).

Em 1953, durante a gestão de Roberto Campos no BNDE, foram firmados dois importantes convênios de pesquisa: com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, para a produção de estatísticas referentes às contas nacionais; e outro com a CEPAL, que culminou com a constituição do grupo misto CEPAL-BNDE. O Grupo Misto CEPAL-BNDE, era formado por membros do BNDE e da CEPAL – Comissão Econômica para América Latina, sendo uma comissão econômica das Nações Unidas tendo como objetivos a elaboração de um novo diagnóstico para o desenvolvimento econômico brasileiro (ARAÚJO, 2007, p. 82).

A trajetória de apoio à industrialização e modernização do sistema produtivo do país pelo BNDE, se mostraram como interferências expressivas na economia no decorrer dos anos. Cada governo que se seguia, utilizava o banco estatal para concretização de suas políticas públicas e para os destaques que pretendiam na economia, sem a observância de planejamentos concretos, transparentes e eficientes ao desenvolvimento nacional.

Contudo, durante sua história, a participação do BNDES como instituição financeira de fomento ao desenvolvimento econômico brasileiro foi de maior amplitude entre os anos de 1956 e 1979 (MÁLAQUE, 2017, p. 60). A crise econômica vivenciada em 1980 influenciou a atuação do BNDES que se adaptou à nova realidade econômica: “O contexto de crise, caracterizado pela predominância de políticas de ajuste de curto prazo, reduziu consideravelmente o espaço das políticas desenvolvimentistas” (CURRALERO, 1998, p. 46).

À vista destas modificações de atuação do Banco, novas possibilidades e escolhas se vislumbraram para o estabelecimento de um banco

público com reflexos mais significativos para a população, “motivo pelo qual talvez permaneça, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas do governo – e mesmo em organizações do setor privado-, o ‘social’ como símbolo explícito de reivindicação” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009, p. 19)

Assim, a concepção de um desenvolvimento social para a nação passou a ser estampada na denominação do Banco de desenvolvimento brasileiro, correspondendo a novos anseios e expectativas da população, como se demonstrará a seguir.

4.2 A INCLUSÃO DO “S” DE SOCIAL E A FORMAÇÃO DO BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Como dito, após o período das Grandes Guerras Mundiais prevalecia o entendimento que desenvolvimento e crescimento econômico eram sinônimos, de forma que o propósito das instituições privadas e estatais era o progresso técnico e o aumento da produtividade.

Entretantes, constatou-se que este conceito de desenvolvimento era insuficiente para apresentar um panorama completo da evolução da sociedade, sendo necessária ainda, a inclusão de elementos como, sustentabilidade, equidade de oportunidade entre os cidadãos, supressão da pobreza, e outros.

Neste cenário, o BNDE, que até o início da década de 1980 incorporava somente o aspecto econômico na busca pelo desenvolvimento nacional, passou a adotar o “S” em sua designação, passando a ser denominado como, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme disposto no artigo 5º, do Decreto-Lei n. 1.940 de 25 de maio de 1982 (BRASIL).

A atividade social do banco público seria respaldada pelo Finsocial, Fundo de Investimento Social, criado pelo mesmo Decreto-Lei n. 1.940 de 25 de maio de 1982. Neste caso, através desta fonte de recursos administrada pelo BNDES, seriam custeados os investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor, tendo

como fonte a contribuição obrigatória de 0,5% da receita bruta das empresas pública e privadas e sendo administrado pelo então formado BNDES (BRASIL).

Ante a necessidade de administração destes recursos, foi criada a Área de Projetos IV, chamada de Finsocial, cuja denominação foi alterada ao longo dos anos, como, por exemplo, para Área de Operações Sociais em 1989.

A nova missão do banco estatal visava o apoio ao desenvolvimento social, o que motivaria financiamentos a projetos de agricultura familiar, projetos de inclusão social como as práticas em economia solidária, crédito à pequenas empresas e projetos de sustentabilidade. Tais objetivos faziam parte dos novos objetivos que incluíam a redução das desigualdades e avanços no desenvolvimento regional (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016, p. 54).

O desenvolvimento social traria à tona investimentos e projetos que trouxessem identificação com a melhoria na qualidade de vida da população, que incorporariam desde o transporte, a saúde, a educação, o trabalho, o saneamento, dentre outros.

Contudo, viu-se que o BNDES não dispunha de todos os recursos para investimento na área social, fatos estes que foram prejudicados pelo período de crise em que fora instituído, bem como articulação do Governo Federal na aplicação dos recursos do Finsocial em programas que deveriam ser geridos com suas próprias receitas, tais como a merenda escolar e o financiamento da casa própria para a população de baixa renda (PAIVA, 2002, p. 87). Todas as combinações e burocracias envolvidas para o recolhimento das verbas para a área social restringiam as chances de manobra do fundo (PAIVA, 2002, p. 86).

Mais adiante, já na década de 1990 durante o governo de Fernando Collor de Mello, o Finsocial e a Área de Operações Sociais do Banco foram extintos, mantendo, entretanto, o “Social” em sua denominação e sigla (PAIVA, 2002, p. 87).

Conforme as direções governamentais eram alteradas e a presidência do BNDES era também modificada, o setor de investimentos sociais era estendido ou restringido em sua esfera de atuação. As modificações se davam não

somente com relação à existência ou não desse setor específico para as questões sociais, mas também na proporção dos aportes liberados.

Veja-se, por exemplo: em fevereiro 1996 foi criada, ou melhor, recriada Área de Desenvolvimento Social (AS), oportunizando apoio financeiro não reembolsável a projetos de cunho social para parcela da população com baixa renda (AZEREDO; DUNCAN, 2002, p. 9-10). Já em 2003, sob a presidência de Luís Inácio Lula da Silva e com a gestão de Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa no BNDES, foi extinta a Área de Desenvolvimento Social, sendo esta reunida a outros departamentos, e divididas juntamente com outras áreas operacionais, tais como: inclusão social, indústria, insumos básicos, infraestrutura e energia, operações indiretas e comércio exterior (PAIVA, 2002, p. 152-153).

Pelo exposto, observa-se que, conforme as administrações designadas para o banco estatal, bem como os governantes eleitos para cada época, o modelo de gestão do BNDES era modificado para acompanhar os modelos de desenvolvimento do governo o qual estavam vinculados às ideologias dos seus representantes.

Trata-se de um modelo que sucumbe às necessidades governamentais imediatas ou mesmo às necessidades eleitorais, mostrando a ausência de um planejamento estatal mais duradouro com e estudos continuados para as ações do BNDES.

Ademais, não se pode perder de vista que as demandas sociais não se mostraram como o foco de operação do BNDES, mas sim, como um dos âmbitos onde o banco pode atuar com investimentos. Nesse sentido, vejam-se alguns dos dizeres sobre o tema proferidos pelo Sr. Elvino Gaspar, diretor da Área de Inclusão Social e Crédito do BNDES em 2006, em um seminário realizado no Rio de Janeiro, em 13 de julho de 2006:

O BNDES opera em duas grandes áreas: no desenvolvimento econômico através da infra-estrutura, bens de capital e inserção internacional e também no desenvolvimento social e ambiental. Vou me ater a essa segunda parte para dizer, principalmente, que o Banco tem feito um esforço grande para ampliar sua ação social. No entanto, o BNDES não é substituto do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação. Educação se faz com direito público na veia;

não por empréstimos, que é o que o BNDES faz. Não é possível comparar os investimentos em saúde do Banco com os do Ministério, até porque os empréstimos são feitos para agentes privados. Por exemplo, a sociedade precisa de hospitais; esses hospitais têm que ser financiados com direito público, com investimentos orçamentários não reembolsados, com recursos distribuídos diretamente na sociedade através de um serviço público e não através de um empréstimo a um agente privado. Assim sendo, o que o BNDES faz em saúde e educação certamente será marginal em relação à necessidade da sociedade. (GASPAR, 2007, p. 19).

Com consonância com estas perspectivas e visões de atuação do deste Banco de investimentos, examina-se o relatório anual publicado no ano de 2017, onde o BNDES informa as quantias despendidas para o setor de desenvolvimento social entre os anos de 2012 e 2016: em 2012 foram desembolsados R\$ 18,2 bilhões de reais; em 2013 foram desembolsados R\$ 21,9 bilhões de reais; em 2014 foram desembolsados R\$ 25,9 bilhões de reais; em 2015 foram desembolsados R\$ 18,6 bilhões de reais; em 2016 foram desembolsados R\$ 9,7 bilhões de reais²⁹ (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2017a, p. 37).

Efetuando um simples comparativo, no ano de 2016, o total de desembolsos efetuados pelo Banco Público foi de R\$ 88,3 bilhões de reais, e, como descrito anteriormente, desses números, R\$ 9,7 bilhões de reais foram direcionados para o setor de desenvolvimento social (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2017a, p. 44). Já no ano de 2015, foram desembolsados R\$ 135,9 bilhões de reais, sendo R\$ 18,6 bilhões de reais no setor de desenvolvimento social (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016, p. 19).

Verifica-se assim que, não obstante o crescimento dos investimentos e auxílios do BNDES na esfera de desenvolvimento social, estes não se configuram a maior soma de subsídios dados pelo Banco. Ademais, a opção pelo direcionamento de crédito para este setor social será oscilante, se alterando conforme as prioridades e entendimentos governamentais sobre as necessidades do país em determinada época.

²⁹ Observe-se que em 2013, ano anterior às eleições, e em 2014, um ano eleitoral, viu-se um maior direcionamento de recursos na área social, demonstrando outra vez a utilização do BNDES sem um planejamento voltado para o desenvolvimento, mas para visibilidade de ações governamentais dirigidas para campanhas eleitorais.

4.3 CARACTERÍSTICAS CONTEMPORÂNEAS E FORMAS DE ATUAÇÃO DO BNDES

O BNDES como uma empresa pública federal, tem apresentado uma perspectiva de investimentos conforme a visão de desenvolvimento do governo. Como já dito, observa-se uma atuação casuísta do governo e sem um planejamento com parâmetros efetivos para o desenvolvimento nacional.

Este Banco público tido como “o principal instrumento de execução da política de investimentos do Governo Federal” (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016, p. 6), sendo vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Trata-se de um dos mais importantes bancos de desenvolvimento do mundo, apresentando variados instrumentos de apoio para diversos segmentos da economia. Atualmente, suas principais atividades englobam: apoio financeiro a empreendimentos (projetos de investimentos, aquisição e exportação de bens e serviços), estruturação de concessões públicas e de parcerias público-privadas, produção de conhecimento, análises econômicas e auxílio ao governo na formulação de políticas públicas (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016, p. 7).

O chamado Sistema BNDES inclui o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social bem como suas subsidiárias: o BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que atua no mercado de capitais e Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), que trabalha com o fomento da produção e comercialização de máquinas e equipamentos (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2017a, p. 6).

Sua sede oficial esta situada em Brasília-DF, mas possui escritório central no Rio de Janeiro – RJ, na Avenida República do Chile, n.º 100, Centro, onde são concentradas as suas atividades, tendo ainda escritórios em São Paulo, Recife e Belém (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2017b).

As principais fontes de recursos do Banco Público são: retorno das próprias operações; recursos dos fundos FAT e PIS-Pasep, recursos do Tesouro

Nacional³⁰, emissão de títulos externos (bonds), operações com instituições multilaterais e agências governamentais, empréstimos no exterior, outras fontes governamentais como Fundo da Marinha Mercante (FMM), FI-FGTS, debêntures BNDESPAR, Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2017a, p. 9).

No tocante à orientação de suas condutas e decisões técnicas e administrativas, a diretoria e superintendência do BNDES elaboraram alguns princípios e as estratégias a serem perseguidos durante determinados períodos. No ano de 2016, estas diretrizes foram estampadas no Relatório Anual deste ano, que incluiu ainda a exposição de dados de desempenho do Banco.

Vejam-se a seguir as atuais metas traçadas pelo BNDES (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2017a, p. 20):

- a) Critério seletivo de apoio financeiro: pretende-se incentivar projetos que tenham retorno social maior do que o privado, por meio de seleção criteriosa dos financiamentos;
- b) Impulsionar o uso de recursos: ampliação da forma de atuação para além da concessão de financiamentos, o que incluiria a promoção de garantias, estruturação de operações ou coordenação de processos de desestatizações;
- c) Ampliação de acesso ao crédito: fomento ao empreendedorismo com o foco no aumento da competitividade das micro, pequenas e médias empresas, além da inclusão econômica e social por meio do microcrédito.
- d) Infraestrutura: os esforços serão direcionados para este setor, envolvendo especialmente os projetos de saneamento e transporte;
- e) Indústria: ações direcionadas para a elevação da produtividade e competitividade;

³⁰ Estes primeiros constituem-se as principais fontes de recursos do BNDES.

- f) Exportação: inclusão das sociedades empresárias brasileiras no mercado externo;
- g) Desestatização: auxílio para os estados, municípios e ao Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal, procedendo a harmonização e estruturação das concessões ou privatização de ativos estatais;
- h) Fortalecimento do mercado de capitais e da governança das empresas: estimular o mercado brasileiro com a utilização de debêntures e fundos de participação
- i) Inovação: estimular o desenvolvimento e a difusão de novas tecnologias;
- j) Desenvolvimento socioambiental: dar destaque às energias alternativas, às medidas de proteção ambiental, ações voltadas para a saúde e educação, ou seja, para as medidas que tenham impacto para alcance da sustentabilidade econômica, social e ambiental;
- k) Papel de formulador e influenciador de políticas públicas: fortalecer a atribuição de orientador e indutor de ações que tragam o desenvolvimento nacional.

Destaca-se neste ponto, que o caráter intervencionista³¹ traçado para o BNDES, tem suas bases ancoradas no estímulo ao desenvolvimento de setores estratégicos, bem como suprir a carência de crédito de longo prazo presente no mercado privado, ou seja, pretende-se corrigir as falhas do mercado. Argumenta-se que os créditos e suportes dados pelo Banco de Desenvolvimento dão sustentação para crescimento econômico e para a promoção de direitos sociais.

Entretanto, aponta-se para o fato de que estas metas expostas

³¹ Conforme será melhor delineado no próximo item, mesmo a atuação do BNDES no processo de desestatização pode ser vista uma forma de intervenção estatal, na medida em que, este Banco público atua na estruturação de projetos e no fornecimento de apoio financeiro aos vencedores dos leilões.

pelo BNDES tratam-se de linhas teóricas e sem a apresentação de quaisquer estratégias reais e bem delineadas para persecução dos fins desejados. Não se vislumbra a exposição de um real planejamento para a promoção do desenvolvimento, mas somente da apresentação de metas virtuais e aparentemente aceitáveis.

A partir destas explanações, é possível ter uma visão geral sobre os intentos do BNDES na condução das políticas de investimentos adotadas pelo governo. Assim, segue-se com o exame das condutas adotadas pelo BNDES, especialmente, a partir das visões já descritas nos capítulos anteriores sobre o liberalismo e o republicanismo.

Serão analisados os conceitos já trazidos sobre estas duas doutrinas de pensamento, e sua vinculação com o comportamento institucional do BNDES. A inter-relação entre estas ideologias podem fornecer subsídios para um diagnóstico sobre o comportamento do Banco Público na formulação de uma democracia contestatória estampada por Philip Pettit.

4.4 O COMPORTAMENTO DO BNDES DENTRO DAS PERSPECTIVAS LIBERAIS E REPUBLICANA NEORROMANA DE LIBERDADE

Quais seriam as características da doutrina liberal e da doutrina republicana, especialmente a vertente neorromana, que se amoldam às decisões e aos caminhos projetados para o BNDES? Quais os caminhos para a configuração de uma democracia contestatória segundo os principais traços delineados por Philip Pettit?

A partir daquelas visões dadas no início deste trabalho sobre estas duas correntes de pensamento e suas visões de liberdade, importa examinar a consonância destes posicionamentos para com o modelo de banco de desenvolvimento adotado pelo Brasil e suas principais consequências e reflexos para a sociedade. Para tanto, serão elaboradas algumas conexões entre as visões doutrinárias já transcritas e suas relações para com os aspectos de desenvolvimento nacional e participação do cidadão na vida pública.

4.4.1 Características e Perspectivas Liberais Sobre o BNDES

Viu-se anteriormente que o liberalismo surgiu a partir de um clamor por um Estado não intervencionista e sem a condução da Igreja em assuntos econômicos, políticos e sociais. A desvinculação entre assuntos privados e públicos também se fazia necessária para que a classe burguesa se fortalecesse, além de ser fundamental a garantia dos direitos de propriedade e liberdade individual para a consolidação destes novos ideais.

As premissas da doutrina liberal pressupõem um governo que seja limitado constitucionalmente, que haja representação política baseada na soberania do povo, um mercado com atuação desimpedida e uma liberdade para elaboração de contratos particulares. Para tanto, o liberalismo conclama uma concepção negativa de liberdade, baseada na ausência de interferência do Estado ou de outros particulares.

Alicerçado nestas convicções, a própria existência de um banco de desenvolvimento pode ser considerada, em princípio, um mecanismo ofensivo e interventivo para a doutrina liberal. A presença de instrumentos de apoio financeiro a empresas, seja na modalidade de financiamentos, participações acionárias ou concessão de recursos não reembolsáveis pelo BNDES, demonstra a intervenção do Estado na sociedade.

Este direcionamento de crédito pelo Estado dentro de uma visão liberal, seria prejudicial para o andamento das ações do mercado, inclusive em épocas de retração da atividade econômica³², já que este mercado possuiria mecanismos para efetuar a reversão de seus ciclos negativos e levar prosperidade para a sociedade.

Dentro da perspectiva liberal não há justificativas para o protecionismo e intervencionismo no mercado mesmo em épocas de crise, vez que estas atitudes revelam somente “um erro resultante da impaciência, ambição e

³² Cabe ponderar que para os defensores de um Estado mais interventivo no mercado, o argumento é no sentido que o direcionamento de crédito pelo setor público deve feita principalmente em períodos de retração da atividade econômica, vez que caberia ao governo estabilizar a oferta de crédito que esteja indisponível pelo mercado privado, e assim, permitir que os indivíduos continuem a consumir e a investir.

estreiteza de visão, e sem elas o mercado teria resolvido suas dificuldades” (POLANYI, 1980, p. 146-147). Como dito, a partir desta linha de pensamento do liberalismo, o mercado possui mecanismos próprios para atender às expectativas individuais e coletivas de crescimento e desenvolvimento, ultrapassando os obstáculos existentes.

Destaca-se que esta liberdade no campo da economia é um ponto crucial para liberdade política dos liberais, vez que a extensão do poder político causará reflexos no âmbito econômico.

Vista como um meio para a obtenção da liberdade política, a organização econômica é importante devido ao seu efeito na concentração ou dispersão do poder. O tipo de organização econômica que promove diretamente a liberdade econômica, isto é, o capitalismo competitivo, também promove a liberdade política porque separa o poder econômico do poder político e, desse modo, permite que um controle o outro. (FRIEDMAN, 1985, p. 18).

Ainda dentro desta ótica da liberdade política para os liberais, observa-se que não obstante o real distanciamento dos cidadãos de uma vida pública e interessada nas questões comunitárias, viu-se a relevância das normas constitucionais positivadas para assegurar os direitos individuais e para obter um controle dos particulares sobre as ações dos governantes e possíveis desvios de conduta. Tornaram-se necessárias as regras legais e uma segurança jurídica para que os particulares usufruissem da liberdade e pudessem decidir o melhor caminho para seus interesses.

Cabe destacar, outrossim, que a corrente doutrinária do liberalismo apresenta oposições ao excesso de atribuições discricionárias do Estado, já que estas contribuem para o monopólio de classes escolhidas pelo governo. Nestas ações discricionárias do governo, há amplo espaço para intervenção e controle de classes sociais com forte domínio econômico, bem como um ambiente para manipulação dos governantes em favor de suas ambições políticas. A ausência de previsibilidade das ações governamentais é prejudicial para os interesses liberais de desenvolvimento.

Para este modelo doutrinário, o ente estatal deveria ter atuações mínimas na comunidade, já que o mercado deve “reduzir sensivelmente o número

de questões que devem ser decididas por meios políticos – e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo”, ou seja, o Estado deve apenas determinar os limites e “regras do jogo” (FRIEDMAN, 1985, p. 23).

Os liberais argumentam que para a visualização da credibilidade e da eficiência econômica, devem-se eliminar as pressões advindas da presença do Estado, através da liberalização de capitais e do comércio (MELO, 2012, p. 316). Tais fatos se justificam na medida em que o pensamento liberal fez uma fragmentação entre o poder político e a atividade econômica, conservando o âmbito de atuação privada contra uma interferência indevida pelo Estado (STRECK; LIMA, 2016, p. 216).

O direcionamento do crédito através de preferências governamentais tem o condão de afetar diretamente os mais diversos setores da economia. Trata-se de um caso prático para ações do BNDES. Por exemplo, a opção pela concessão de crédito subsidiado a determinada indústria metalúrgica, fará com que esta empresa tenha vantagens competitivas ao oferecer seu produto ao mercado. Neste caso, já que esta empresa foi beneficiada com um financiamento com juros reduzidos, terá condições de repassar seu produto com valores mais baixos que o seu concorrente, e assim, o crédito direcionado “favorece os seus tomadores em detrimento da maioria que toma emprestado com taxas precificadas pela SELIC” (MAIA, s/d, p. 20). Dito de outra forma, “a política monetária perde eficiência, porque os juros básicos não se aplicam a todos, isto é, são antidemocráticos” (MAGLIANO FILHO, 2017, p. 75).

Neste sentido, a vertente liberal “considera que o direcionamento do crédito gera uma distorção na alocação de poupança que se reflete em elevações das taxas de juros e iniquidades no acesso ao crédito” (MAIA, s/d, p. 19-20). Ademais, “as linhas de crédito dirigido pressionam a elevação da taxa básica de juros, porque não são alocadas pela lógica do mercado – o crédito direcionado possui critérios específicos de empréstimos” (MAIA, s/d, p. 20).

Não se pode olvidar que esta atuação estatal, ofensora da liberdade como não interferência sustentada pela corrente liberal, traduz uma

discricionariedade estatal quanto ao direcionamento de crédito e a possibilidade de favorecimentos setoriais e específicos da sociedade. A condução da economia pelo Estado limita as estratégias do mercado privado e traz insegurança para a tomada de decisões pelos particulares.

Ademais, pontua-se novamente que aquela ausência de planejamento pelo Estado para as ações do BNDES também traz incerteza para as ações dos indivíduos, que não tem possibilidades de visualização das estratégias de desenvolvimento do governo. Por outro lado, este planejamento inexistente tem o condão de deixar brechas para a corrupção ou para o desvio do poder discricionário para interesses não prescritos na lei. Portanto, o planejamento estatal para o BNDES teria o condão de refrear a insegurança para os particulares e para o próprio mercado.

Ainda cabe ressaltar que o BNDES também atua no processo de desestatização, ou seja, concede auxílio para a estruturação de concessões e para privatização de estatais. Conforme dito por Ben Ross Schneider (1992, p. 6), a privatização é uma política que geralmente é atrelada por movimentos conservadores e neoliberais. Entretanto, mesmo com o exercício do BNDES no processo de retirada do Estado das atividades econômicas, ainda se observa a manutenção do controle estatal por meio deste procedimento. Vejam-se os motivos: este Banco Público participa na estruturação dos projetos, e também fornece apoio financeiro aos vencedores dos leilões nos processos de desestatizações. Assim, o próprio Estado se torna o articulador de medidas financeiras e administrativas que deveriam demonstrar maior afastamento do ente governamental das decisões e ações econômicas.

Não bastasse, a falta de transparência das ações governamentais nesse processo de desestatização também indica a ausência de planejamento para as condutas do BNDES, que se limita a indicar os resultados de decisões sobre os investimentos e aportes públicos, sem apresentação dos fundamentos, das expectativas e dos fatores de impacto no desenvolvimento nacional voltado para o interesse público..

Quanto à esta participação do Estado brasileiro e seus contornos

financiador de sociedades empresárias, cumpre apontar o posicionamento trazido por Lenio Luiz Streck e Danilo Pereira Lima, especialmente no que tange ao comportamento do BNDES e a trajetória diferenciada do liberalismo em solo pátrio. Para estes autores, a doutrina liberal no Brasil assumiu contornos diferenciados em relação aos contextos europeus e estadunidenses, afirmando assim que, no Brasil, o liberalismo colocou “o Estado na posição de principal parceiro e ‘incentivador’ da iniciativa privada”, de forma que, o ente estatal se tornou o maior patrocinador das empresas privadas, e estas vinculadas a uma estratificação burocrática (STRECK; LIMA, 2016, p. 216).

Ainda segundo tais autores, o Brasil convive com um modelo de Estado patrimonialista que formou um liberalismo com graves incoerências, já que não tem capacidades para limitar a atuação do poder público, bem como faz confusões entre interesses públicos dos privados (STRECK; LIMA, 2016, p. 217). Aponta-se nestes argumentos, que o BNDES estaria consignado em um liberalismo distorcido e patrimonialista.

Também neste sentido, Sergio Buarque de Holanda preleciona que,

Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido (HOLANDA, 1995, p. 160).

Destarte que a ausência de um planejamento efetivo, de uma publicidade estatal e de uma efetiva demonstração do interesse público nas ações do BNDES, conduz a uma obscuridade e a uma confusão entre o desenvolvimento nacional e o lucro privado.

Relembre-se que Raymundo Faoro (1925-2003) já destacava anteriormente a existência de um patrimonialismo no Brasil. O referido autor descreveu que este patrimonialismo estatal instigava o setor especulativo da economia voltado para o lucro e para a aventura, e também se interessava no desenvolvimento econômico sob o direcionamento da classe política, visando

satisfazer os imperativos determinados por todo quadro administrativo estatal, tanto para os civis quanto os militares (FAORO, 1998, p. 733).

Portanto, o direcionamento dos comandos do BNDES para a sustentação econômica de uma parcela restrita da classe empresária, não se coaduna com as convicções de liberdade para articulações no mercado privado tal como prelecionado pelo liberalismo. As premissas básicas desta doutrina de pensamento se tornam fragilizadas perante as distorções que o modelo comportamental voltado para o BNDES são elaboradas.

Neste ínterim, dentro de uma perspectiva liberal, a atuação do BNDES demonstraria um descompasso para com os preceitos que sustentariam esta corrente doutrinária e sua consciência de liberdade para atuação segundo seus interesses pessoais em uma economia autorregulada. A grande interferência estatal, bem como as possíveis influências pessoais e patrimoniais, sugerem um afastamento dos preceitos liberais, que podem inclusive sugerir a adoção de um modelo com inúmeras distorções e adaptações.

4.4.2 Características e Perspectivas do Republicanismo Neorromano Sobre o BNDES

Viu-se anteriormente que o ideal republicano neorromano acolhe a perspectiva de um Estado constitucional forte e preocupado com o bem comum, com leis não arbitrárias e a possibilidade participação pública nos assuntos políticos, não apenas pelo processo eleitoral, mas também por intermédio da democracia contestatória.

O pensamento neorrepublicano, especialmente esta vertente neorromada estampada por Philip Pettit, traduz a necessidade de uma liberdade com possibilidade de escolha pelo particular sem a submissão a um poder estatal arbitrário, manipulador, e que não considere os aspectos de interesse público e bem comum. Por tais fatos, reivindica-se este Estado constitucional forte e consolidado, com instituições que possam formar e garantir a liberdade dos indivíduos desprendidas de arbitrariedades.

Neste caso, as instituições que operem segundo os ditames das regras normativas estabelecidas, são essenciais para a formação de uma liberdade republicana. Dito de outra forma, é forçoso reconhecer a necessidade da submissão das instituições públicas às leis, às normas positivadas, para acompanhamento e controle pela população.

O tipo de instituição que se apresenta à sociedade modifica o nível de liberdade que desfrutam os cidadãos, e conseqüentemente o grau de desenvolvimento que se vivenciará na comunidade. Instituições que são geridas em descompasso com os fundamentos legais e que prezam somente por interesses privados, afastam o conceito de liberdade, em especial daquela concepção neorrepublicana.

Sem a conjugação dos valores do republicanismo, haverá espaço para a predominância dos interesses privados, e por conseguinte, as características do patrimonialismo na estrutura do Estado (LIMA, 2017, p. 120). O grande destaque das ações voltadas para o interesse público presente no republicanismo é primordial para sejam rejeitadas as intervenções estatais desprovidas destas finalidades.

Instituições públicas transparentes e o esforço participativo da população têm o condão de combater o patrimonialismo³³, que nas palavras de Raymundo Faoro (1998, p. 737) consubstancia um “aparelhamento político – uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando”. Veja-se que esta descrição do autor se amolda corretamente àquelas instituições que não apresentam transparência em suas gestões e planejamentos, e não admitem participação cidadã neste processo de comando.

Não se pode olvidar que a oposição a este patrimonialismo não pode ser estagnada e encarada como problema exclusivo das sociedades do passado, já que,

³³ Veja-se que esta ideia de repulsa pelo patrimonialismo não está adstrita somente a uma classe política ou daqueles detentores do poder econômico e social. Procura-se combater a formação daquele cidadão que se rende ou absorve os benefícios do patrimonialismo para obtenção de vantagens pessoais.

o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia” (FAORO, 1998, p. 737).

Neste cenário, não se pode haver um descuido no enfrentamento do patrimonialismo e nos instrumentos para a formação de uma democracia contestatória. É mister a atuação das instituições voltadas para o interesse público, com prelavência nos interesses da comunidade como um todo e nos valores delimitados constitucionalmente.

A partir destes moldes, tem-se que o Estado brasileiro, através dos direcionamentos dados ao BNDES, possui o encargo de refrear, por exemplo, aqueles investimentos e participações acionárias que trazem benesses somente para uma parcela restrita da sociedade, e visam o controle e o comando desta classe sobre os demais setores da comunidade, tal como a estratégia das campeãs nacionais³⁴ adotada em alguns governos. Deve-se impedir a permanência de interesses políticos que tenham finalidades de troca de favores com agentes econômicos ou ainda a concessão de subsídios econômicos para sociedades empresárias já consolidadas³⁵ e sem a necessidade de crédito estatal para a promoção do desenvolvimento econômico ou social.

Sequencialmente, observa-se que para a liberdade republicana neorromana, importa que o Estado não atue por meio de um poder arbitrário, dominador. Neste contexto, a interferência estatal por meio do BNDES não se constituiria como ofensiva à liberdade, quando a sua atuação esteja protegida contra

³⁴ Este tema sobre as campeãs nacionais será melhor delineado no item 4.5 deste trabalho.

³⁵ Neste ponto, tem-se o exemplo, dos contratos firmados pelo BNDES com as Lojas Americanas S.A. Conforme informado pelo portal do BNDES na internet, foram inúmeras as operações entre estas partes no decorrer das últimas décadas e que somaram bilhões de reais em recursos para aquela empresa privada. Entretanto, veja-se que, Jorge Paulo Lemann, um dos sócios das Lojas Americanas S.A., é considerado o empresário mais rico do Brasil e participa de inúmeras outras sociedades empresárias bem sucedidas. Não haveria fundamentos para justificar a concessão de crédito subsidiado para esta empresa privada, já que esta disporia de todas as oportunidades e elementos para obtenção de crédito junto ao mercado privado. Este trata-se de um dos exemplos que podem ser citados para demonstrar o descompasso de algumas decisões públicas acerca de investimentos. Lembre-se do aporte concedido à empresa do apresentador Luciano Huck (proprietário da empresa Brisair Servicos Tecnicos Aeronauticos Ltda Epp) para aquisição de aeronave, no valor de R\$ 17.712.346,00, conforme informado pelo portal da transparência do BNDES.

as arbitrariedades de seu próprio sistema, ou seja, não se admitiria a utilização do Banco estatal para dominação por parte do governo.

Relembre-se que o *imperium* é traçado como um tipo de arbitrariedade do Estado e de suas instituições que podem corromper a liberdade e os ditames do constitucionalismo. À vista disso, para que não haja ofensa à liberdade nos moldes delineados em uma democracia contestatória, não se admite a presença de arbitrariedades nas instituições estatais, tais como o BNDES.

A necessidade deste envolvimento do particular em questões públicas é característica que distingue a concepção de liberdade presente no liberalismo e neste republicanismo neorromano. Dentro da vertente liberal, a preocupação reside no afastamento do Estado de negócios privados para que os particulares tracem suas articulações e comandem suas relações como lhe convierem. Entretanto, “a democracia não pode limitar-se a afirmar uma liberdade negativa de não ser incomodado, mas sim que deve compreender uma liberdade republicana e participativa voltada à proteção da *res publica*” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 22).

Nesse sentido, aponta-se para a necessidade de visão comunitária e de ações participativas do cidadão que tenham conhecimento sobre a importância das instituições públicas. Portanto, a intervenção do BNDES que nos negócios particulares é ofensiva para o liberalismo, mas não será repulsiva para os republicanos neorromanos se a referida intervenção apresentar os elementos de uma democracia contestatória, destituído do poder arbitrário e que inclui a participação política em seus procedimentos e resultados.

Sobre esta arbitrariedade estatal, relembre-se que esta é um dos tópicos de diferenciação para a liberdade negativa do liberalismo, e abarca uma conjuntura de interesses comunitários e possibilidade de intervenção pública no processo decisório. Como dito,

Uma interferência arbitrária é aquela que não leva em consideração os interesses, ideias e ideais daqueles sob os quais é praticada. A maximização da não-dominação deve ser a principal motivação de um governo republicano. Isso implica em não só tornar improvável uma dominação, mas também em restringir qualquer possibilidade de interferência arbitrária (ELIAS, 2008, p. 81).

Ademais, intenciona-se a conciliação de pensamentos individuais e de grupos sociais, constituindo-se tanto como uma prerrogativa individual de contestação, como um status partilhado com os demais (ELIAS, 2008, p. 82).

Aqueles argumentos que procuram justificar interesses meramente políticos ou de determinada camada social, estão distantes do ideal de liberdade republicana e conseqüentemente de uma concepção de interesse público.

Focalizam-se novamente aqueles requisitos estampados por Frank Lovett e Philip Pettit (2009, p. 15) para concretização da democracia contestatória: procedimentos formais explícitos e conhecidos de todos; apresentação dos motivos das decisões governamentais; existência de fóruns ou canais para contestação dos cidadãos; que as indagações dos cidadãos sejam respondidas.

Neste ínterim, o enquadramento destes requisitos para com as demandas do BNDES poderia ser traduzido com os seguintes fatores: a necessidade de um planejamento que contenha as previsões, os objetivos e os procedimentos a serem tomados na condução dos investimentos, das participações acionárias, do processo de desestatização onde haja envolvimento do BNDES; a exposição destes procedimentos para conhecimento pela população sobre suas estratégias de desenvolvimento; a apresentação de justificativas fundamentadas para com as decisões relativas aos investimentos, já que estas decisões políticas não devem ser pautadas por um simples subjetivismo, mas na coerência entre o plano traçado e o investimento pretendido; a presença de canais diretos para que o cidadão possa expor suas indagações e discordâncias em relação ao plano traçado e executado pelo governo para o BNDES; a apresentação de respostas ao cidadão e a inserção de sugestões construtivas em relação ao planejamento elaborado.

Revela-se deste modo, que o republicanismo neorromano não rejeita a ideia de um banco de desenvolvimento que intervenha na economia, mas preleciona que esta instituição considere os interesses dos cidadãos afetados por suas condutas, por meio de ações planejadas para o desenvolvimento, transparentes e inclusivas.

Esta noção de instituição pública estatal requer o fortalecimento de um entendimento crítico e de uma gestão da sociedade sobre as atividades estatais,

já que especialmente a partir do século XX, o Estado tem sido exposto “a um processo de privatização, dominado e capturado por interesses particulares, tanto de corporações privadas como das próprias burocracias” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 22). Não se pode hospedar a idéia de um banco de desenvolvimento nacional que atue segundo os ditames de interesses privados e isolados do bem comum.

Por tais fatores, revela-se crucial a existência de um planejamento estatal³⁶ para configuração de uma liberdade republicana que defende a democracia contestatória. Como visto, o planejamento se constitui em uma forma de tomada de decisão que abrange os objetivos explícitos, os meios que serão utilizados para sua execução, e os motivos dessas deliberações públicas (RATTNER, 1979, p. 8). Através destes aparatos de planejamento estatal, os cidadãos podem reunir condições para identificar a existência ou não do desenvolvimento nacional nas decisões públicas.

Ademais, esta estruturação voltada para o desenvolvimento se traduz em uma publicidade das ações públicas, com a possibilidade de ciência de todo corpo social em relação às intenções da administração pública. Especialmente em relação ao BNDES, um planejamento real e bem ordenado, indica um respeito do Estado para com o corpo social, na medida em que busca exteriorizar sua organização e seus fundamentos essenciais.

Como dito, a liberdade presente no republicanismo é aquela que se traduz em um interesse público, no atendimento ao bem comum. E o interesse público conjuga uma contraposição aos interesses sem limites, uma transparência no planejamento e nas decisões públicas que deverão ainda ser sopesadas de acordo com as circunstâncias locais e temporais.

Todas estas características, devem, outrossim, ser aliadas à oportunidade e a ponderação dos argumentos dos cidadãos, onde especialmente na seara do BNDES, pretende-se o alcance do desenvolvimento econômico e social

³⁶ Quanto à indispensabilidade deste planejamento estatal, relembre-se que a Carta Magna preleciona em seu artigo 174 que: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL).

através desse espaço de comunicação entre o cidadão e essa instituição.

Torna-se indispensável que o comportamento deste Banco Público seja voltado para o interesse público, ou seja, suas decisões de direcionamento de crédito, de participação acionária, de garantidor de negócios, sejam feitos dentro de uma perspectiva republicana e que atende ao bem comum. Torna-se vital para este conjunto de objetivos, que a política de investimentos do BNDES seja desvincilhada da função de salvador de sociedades empresárias ou da responsabilidade do predomínio de determinado setor produtivo.

Tem-se assim, a visualização da enorme relevância da ciência do cidadão acerca do posicionamento, das ações do BNDES e, principalmente das consequências de suas políticas de investimentos, para que o particular possa tornar efetiva suas medidas contestatórias. Sem a adoção de medidas de transparência nas decisões governamentais, restará impedido ou sobremodo limitado o controle social e a possibilidade de contestação pelo cidadão.

Conforme se destacará na sequência, alguns mecanismos são importantes para a ciência do cidadão neste processo voltado para democracia contestatória. Estas ferramentas demandam a implantação e a efetividade do respeito pelo poder público sob pena de restar configurado um poder interventivo e singularmente arbitrário. Tratam-se de alguns mecanismos não se apresentam de forma exaustiva, mas que podem conduzir à uma comunicação mais convincente para com a Empresa Pública ora estudada.

4.5 OS INSTRUMENTOS VIABILIZADOS PELO BNDES PARA INFORMAR O CIDADÃO E O CONFRONTO COM A DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA

Nos termos vistos anteriormente, infere-se que os rumos teóricos estampados pelo BNDES para alcance do desenvolvimento econômico e social estão em sintonia com os ideais que não limitam o desenvolvimento a um crescimento quantitativo, mas que envolvem uma sustentabilidade econômica, social e ambiental. Entretanto, importa que o desenvolvimento esteja em consonância com o planejamento estabelecido previamente, e que estas regras sejam aplicadas

efetivamente no direcionamento de créditos ou na estruturação e auxílios governamentais.

Ressalte-se que o conhecimento das diretrizes estatais é importante para o entendimento da forma de atuação do BNDES, ou ainda para o entendimento da forma que o Banco deveria operar. Contudo, somente uma leitura sobre as diretrizes formuladas para esta Instituição, sem a compreensão do real planejamento governamental, se mostra insuficiente. É mister incluir dentro dos atos de publicidade dados aos cidadãos, os apontamentos sobre os motivos e as previsões para os contratos e os acordos firmados pelo BNDES.

Compreender que estes objetivos devem estar inseridos nas dinâmicas desenvolvidas pelo BNDES, constitui um dos pontos essenciais para que o indivíduo, ou melhor, o cidadão, examine a conduta desta instituição.

Destaca-se, outrossim, a necessidade do conhecimento do cidadão acerca dos limites daquela discricionariedade estatal descrita previamente. Como visto, o direcionamento dado pelo BNDES na escolha de seus apoios financeiros é trazido pelo governo, ou seja, trata-se de uma discricionariedade estatal que traz influência nas circunstâncias e nas decisões do mercado privado. Entretanto, esta discricionariedade estatal deve encontrar limites estipulados no planejamento elaborado para aquelas atividades para controle de atuação pelos poderes judiciário, legislativo e pelo próprio cidadão.

Nesta seara,

Na hipótese dos financiamentos concedidos pelo BNDES não há uma liberdade total em criar e suprimir as linhas de financiamento, direcionando o crédito a quem quer que seja. Há um compromisso de implementar os Planos de Desenvolvimento lançados pela Administração Federal, o que lhe dá suporte para abrir as linhas de crédito respectivas. Verifica-se, com isso, haver um limite na opção das escolhas a serem fomentadas, que devem ser compatíveis com o escopo do Banco (promover o desenvolvimento social e econômico) e basear-se nos planos de desenvolvimento lançados pela Administração Pública. Por sua vez, o beneficiário que contratará o banco deve ter seu crédito analisado pelo setor competente, cumprindo todos os requisitos e prestando as garantias usuais neste negócio jurídico. (MOCCIA, 2014, p. 69).

Destaca-se outra vez a necessidade de um planejamento em nível de Estado, com uma análise mais duradoura e com estudos mais completos para serem suportados não somente por determinado governo, mas também pelas administrações que se seguirem. Veja-se que, “o papel de um banco de desenvolvimento, como o nome sugere, é ajudar a promover o desenvolvimento econômico, processo de longo prazo, e não a estabilidade macroeconômica no curto prazo” (BRANCO, 2017, p. 5).

Através da implementação de um planejamento para as ações do BNDES, as finalidades daqueles atos, descritos e estipulados em favor do interesse públicos, podem ser questionadas e controladas pelos demais poderes e pelo particular.

Ademais, haja vista se tratar da utilização de recursos públicos para investimentos ou estímulos à economia e ao desenvolvimento social, importa que o cidadão esteja ciente do planejamento deste Banco Público, dos limites de sua atuação, e assim, possa apresentar suas opiniões e contestações naquilo que se demonstrar ofensivo ao desenvolvimento nacional.

Neste contexto, salientam-se os principais meios de controle técnico por outros órgãos ou poderes para com as ações do BNDES: fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União, pelo Banco Central, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo.

Nesse viés, aponta-se para a decisão proferida em maio de 2015, onde o STF, Supremo Tribunal Federal, determinou que o BNDES apresentasse informações ao Tribunal de Contas da União - TCU³⁷ sobre o empréstimo concedido ao grupo JBS/Friboi. Segue a referida ementa onde se destaca a importância e a necessidade de fiscalização nas condutas do Banco Público:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE LEGISLATIVO FINANCEIRO. CONTROLE EXTERNO. REQUISIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A OPERAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS PELAS

³⁷ O Tribunal de Contas é um órgão independente, incumbido em auxiliar o Poder Legislativo no controle externo de caráter financeiro, conforme delineado pelo artigo 71 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

IMPETRANTES. RECUSA INJUSTIFICADA. DADOS NÃOACOBERTADOS PELO SIGILO BANCÁRIO E EMPRESARIAL. (...) 3. O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. 4. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos. 5. O segredo como “alma do negócio” consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao sub judice, tanto mais que, quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos. É que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas. (...). (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2015).

Observe-se que neste acórdão, restou confirmado que o controle financeiro de recursos públicos é indispensável em um Estado democrático de direito, bem como a transparência do destino das verbas públicas se revela primordial inclusive para o controle por órgãos externos como o TCU.

Já no que tange a atuação direta do cidadão, destacam-se os principais instrumentos ofertados para que este tome conhecimento, examine e apresente objeções ao comportamento do BNDES enquanto integrante de um sistema democrático. Estes mecanismos descritos pelo Banco Público são (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL, 2017c):

- a) Consultas de operações, financiamentos, desempenhos, informações financeiras e contratos por meio da página oficial do Banco
(<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/>);
- b) Canais de atendimento do BNDES tais como: Fale Conosco, onde podem ser obtidas informações sobre os produtos, serviços e outras operações por meio do telefone 0800 702 6337;
- c) A ouvidora: neste instrumento podem ser realizadas denúncias, sugestões, reclamações, e dúvidas através do telefone 0800 702

6307;

d) SIC: este mecanismo oportuniza solicitações de informações públicas no que se refere à Lei de Acesso à Informação. Telefone disponível: 0800 887 6000;

e) Contato direto através dos escritórios e postos de informações;

f) Contato por meio de telefones e e-mails dos principais executivos do BNDES;

g) Contato telefônico com as unidades administrativas: (21) 3747-7447 e (21) 2052-7447.

Neste ponto, importa ponderar que a viabilização destes instrumentos se justifica ainda para atender aos ditames impostos pelo Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, previsto na lei 13.303/16, e pela sua regulamentação com o Decreto 8.945/16, onde se verificou a descrição de mecanismos para estruturação da transparência das instituições públicas. Veja-se esta última regulamentação,

Art. 13. As empresas estatais deverão observar os seguintes requisitos mínimos de transparência:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa estatal e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização de sua criação, com a definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim e dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;

II - adequação do objeto social, estabelecido no estatuto social, às atividades autorizadas na lei de criação;

III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial aquelas relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração;

IV - elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

V - elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa estatal;

VI - divulgação, em notas explicativas às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de imperativo de segurança nacional que justificou a criação da empresa estatal;

VII - elaboração e divulgação da política de transações com partes

relacionadas, que abranja também as operações com a União e com as demais empresas estatais, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração;

VIII - ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III;

IX - divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade; e

X - divulgação, em local de fácil acesso ao público em geral, dos Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna - RAIN, assegurada a proteção das informações sigilosas e das informações pessoais, nos termos do art. 6º, caput, inciso III, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (BRASIL).

Veja-se que este texto legal se amolda em princípio às necessidades para formação de uma democracia contestatória. Contudo, não se têm visualizado a elaboração e divulgação de um planejamento estatal com a descrição dos interesses públicos que estão sendo almejados efetivamente. Percebe-se a ausência da exposição de finalidades das ações do BNDES, ou ainda a falta de esforço para suas atitudes sejam submetidas a um controle social.

Relembre-se a estratégia de investimentos das campeãs nacionais adotada principalmente a partir de 2008 pelo BNDES. Nesta época, este Banco Público direcionou seus esforços de auxílio e investimentos para algumas empresas e para determinados setores da economia, visando a consolidação destas nas cadeias globais de produção (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDERP, 2014, p. 16). Entrementes, a referida estratégia não encontrou qualquer referência em documentos oficiais que informam sobre a política de governo, não obstante a defesa do BNDES que esta se trata de uma política industrial do país (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDERP, 2014, p. 16).

Neste aspecto, convém destacar que a composição destas campeãs nacionais também apresenta problemas, tais como:

Ela é concentrada em nove grandes empresas - Vale, Petrobras, Eletrobras, Fibria, Suzano, JBS, Copel, CPFL Energia, AES Tietê – que representam 83% do valor total. São companhias com ações listadas em bolsas de valores no Brasil e EUA e que definitivamente prescindem de recursos da sociedade para se financiarem. Trata-se novamente de sério problema de má alocação. (BRANCO, 2017, p. 5).

Não bastasse, este artifício de formação de empresas líderes ainda proporciona custos para os fornecedores no início da cadeia, já que são submetidos a um mercado concentrado, com um número limitado de compradores, cujos efeitos são sentidos especialmente pelas micro e pequenas empresas (ALMEIDA, 2009, p. 34). Aliás, “ao eleger vencedores, a abordagem pró-negócios também elege os perdedores, que são, evidentemente, os empresários e trabalhadores da grande maioria das empresas, que não foram eleitas para serem as campeãs” (AMADEO, FRAGA, 2012).

Destarte, o que se pode constatar a partir da existência destes contratos firmado com uma parcela restrita de empresas de grande porte, é a consolidação da concentração de renda entre estas sociedades empresárias, e, conseqüentemente, a elevação dos níveis de desigualdade econômicas e sociais no país. A estabilidade destas empresas de grande porte e sua de facilidade de acesso aos mercados financeiros, são fatores que deveriam sugerir o afastamento do BNDES em suas finanças, já que estas sociedades empresárias procuram somente reduzir o custo de seus projetos através da intervenção estatal.

Não se pode olvidar que este modelo baseado nas campeãs nacionais também causa uma estagnação na estrutura produtiva, vez que não direciona investimentos para novas soluções e novos ramos empresariais. A falta de diversificação dos aportes estatais ou participações acionárias pelo BNDES, aumenta a concentração do mercado e paralisa um processo de novas oportunidades econômicas.

Além destas ponderações, pode-se questionar outrossim: quais foram os interesses públicos envolvidos nas concessões de financiamentos ou participações acionárias nos contratos firmados, por exemplo, com o grupo JBS? Quais foram as finalidades voltadas para o desenvolvimento estipuladas nestes acordos? A sociedade tomou conhecimento acerca do enquadramento destas decisões dentro de algum estudo ou planejamento estatal para o desenvolvimento nacional?

Tais questionamentos se revelam necessários diante das crescentes dúvidas acerca do caráter impessoal das decisões do Estado através do BNDES e

também das incertezas quanto à motivação na concessão de crédito e suas relações com os interesses privados de uma determinada classe produtiva. Estas conjunturas deveriam estar alinhadas com o objetivo de desenvolvimento nacional voltado para bem comum.

Acrescente-se neste sentido, algumas das providências tomadas ainda no primeiro semestre de 2017 pelo Tribunal de Contas da União relativamente ao exame das operações de crédito e de aporte de capitais fornecidas pelo BNDES e por sua subsidiária BNDES Participações S/A – BNDESPAR ao grupo JBS.

Sumário: Representação autuada por determinação do acórdão 3011/215-plenário. Auditoria com o objetivo de examinar as operações de crédito e de aporte de capitais concedidas pelo banco de desenvolvimento econômico e social - BNDES e por sua subsidiária BNDES Participações s/a - BNDESPAR ao grupo JBS. Aprofundamento da análise da operação de apoio à aquisição da empresa norte-americana Swift pela JBS. Indícios de irregularidades e danos ao BNDES. Conversão dos autos em tomada de contas especial. Determinação para realização de citações e audiências. (...) 9.4.2. deficiência na análise e aprovação da operação, diante dos indícios de aporte de capital acima das necessidades especificadas no pedido, com possível excesso da ordem de US\$ 350 milhões (equivalentes a R\$ 682,5 milhões, conforme taxa de câmbio utilizada na análise da operação) sem destino e necessidade corretamente explicitados, avaliados e comprovados na consulta, nas análises, no quadro de usos e fontes, nos pareceres, e nos contratos; 9.4.3. ausência de análise de benefícios econômicos e sociais para o Brasil, com descumprimento do art. 12 do Regulamento Geral de Operações, anexo à Resolução BNDES 862/96, bem como a missão do BNDES e os arts. 3º, 9º, II, e 10, I, do Estatuto Social do BNDES, c/c art. 4º, I, do Estatuto da BNDESPAR e, ainda, os arts. 153 e 158, II, da Lei 6.404/76; 9.4.4. realização da operação sem a observância do dever de cuidado e diligência, tendo em vista a ausência da adequada análise dos riscos da aquisição da empresa Swift Foods & Co. para a empresa JBS e para o BNDES, deixando-se de atentar para o previsto nos arts. 153 e 155, II, da Lei 6.404/76, conforme evidenciado, principalmente, nas seguintes falhas observadas no RAN AMC/Deinv 3/07 e AI/Deagro 17/07. (...) (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2017).

Por meio da avaliação do TCU quanto algumas destas operações como grupo JBS, observa-se que há graves indícios de destinação irregular dos recursos públicos, na medida em que foram encontrados nos referidos contratos, a falta do dever de cuidado e diligência nas condições e termos pactuados, bem como a inexistência de benefícios econômicos e sociais para o país. Neste ângulo, os referidos contratos firmados estariam em desacordo com os ideais de

desenvolvimento nacional.

Como visto, a elaboração e divulgação de informações inerentes às empresas públicas, e neste caso, em especial o BNDES, possui grande relevância para a concretização de uma liberdade não arbitrária. Sem a descrição do planejamento, das atividades e dos direcionamentos dados aos recursos públicos, o cidadão não disporá de fórmulas para apresentar seu ponto de vista e participar do processo de decisão pública.

Entrementes, observa-se que a noção de transparência do BNDES tem se direcionado com mais ênfase para a proteção e estabilidade do Sistema Financeiro Nacional – SFN, ou para a proteção do sigilo bancário do particular contatante, do que para a informação do cidadão sobre suas atividades públicas de investimentos.

Veja-se que o dever do BNDES em cumprir com os parâmetros de transparência, poderia ser desconsiderado somente naqueles casos em que a divulgação da informação seja potencialmente causadora de riscos para a sociedade e para o Estado, como por exemplo, uma divulgação irresponsável e despropositada de dados particulares. Entrementes, esta deveria ser uma exceção para a divulgação de informações deste Banco Público, e não a única justificativa para o não compartilhamento de dados.

Como é sabido,

Não pode haver um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. (MELLO, 2009, p. 114).

A transparência nas decisões políticas impede que estas sejam elaboradas e cumpridas pelos *arcana imperii*³⁸, em gabinetes secretos, sem o olhar e a crítica da população.

³⁸ Esta expressão latina tem significado de: autoridades ocultas, misteriosas. Norberto Bobbio (1997, p. 29) descreve estas autoridades e justifica a superioridade da democracia perante os Estados absolutos que revalorizavam os *arcana imperii*. O autor aduz que o governo fundamentado na democracia poderia dar vida à transparência do poder, ao "poder sem máscara" (BOBBIO, 1997, p. 29).

Contudo, somente a disponibilização de informações não será suficiente para que o cidadão esteja incluído nas atividades públicas e não esteja sujeito à arbitrariedade estatal. Importa que os obstáculos, tais como, a forma e o conteúdo dos dados disponíveis não exijam uma educação específica do cidadão, e que assim que estes fatos não sejam obstáculos para a participação e contestação pelo cidadão (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 28). Ou seja, a transparência nos atos das instituições públicas é essencial para a efetivação do controle social, mas também é essencial que as informações não sejam disponibilizadas somente com termos técnicos e que inviabilize o entendimento do cidadão.

Portanto, busca-se o aperfeiçoamento desta instituição nacional a partir da apuração de seus vícios (SOARES, 2003, p. 13). Desde o exame das decisões do BNDES, pode-se formar uma visão crítica sobre o alcance das finalidades voltadas para o interesse público, e assim, “a vinculação de um novo modelo de desenvolvimento econômico a um novo contrato social levanta a questão dos valores cívicos e de como os interesses individuais podem participar da consolidação dos preceitos públicos” (RUEDIGER; RICCIO, 2005, p. 31).

Destaca-se ainda o posicionamento de Raymundo Magliano Filho sobre elementos que ainda precisam ser adicionados para a inclusão do BNDES dentre as instituições democráticas. O referido autor pontua sobre a ausência de participação da sociedade civil nos dezoito comitês que formam a estrutura organizacional do BNDES (MAGLIANO FILHO, 2017, p. 70). Este autor ainda preleciona ainda que seria indispensável a participação da sociedade civil no comitê de orçamento desta instituição para garantir a discussão pública sobre as metas a serem perseguidas (MAGLIANO FILHO, 2017, p. 66).

Veja-se que dentro de uma visão republicana, é possível ponderar sobre a necessidade de um planejamento estatal no BNDES voltado para o desenvolvimento, a transparência nas informações, controle pelo particular das ações públicas, bem como sobre a indispensabilidade de se refutar as arbitrariedades estatais por meio da contestação. Tais medidas se compõem como algumas ações urgentes para o diálogo público.

Não obstante a existência de relatórios periódicos ou mesmo

diretrizes teóricas tomadas pelo BNDES, não se visualiza a existência de um planejamento estatal voltado para o direcionamento do desenvolvimento nacional.

Encontram-se ainda ausentes, o compartilhamento público das justificativas para aceitação de determinado projeto ou da motivação para integração acionária do Banco em determinada sociedade empresária. Não se identifica a integração da sociedade no planejamento sobre a promoção do desenvolvimento, ou seja, não se têm visualizado uma explanação e uma discussão sobre os caminhos que trarão o desenvolvimento nacional.

Não se verifica qualquer exposição sobre os interesses públicos que foram almejados e aqueles que foram conquistados através do desembolso de dinheiro público. Acredita-se que a exibição dos motivos que culminaram com repasse de verbas públicas em cada contrato firmado entre o BNDES e uma instituição privada ou pública, contem elementos da liberdade republicana.

Importa ainda que as ações públicas por meio do BNDES, sejam hábeis para demonstrar que os retornos com os investimentos realizados, acarretam mais reflexos para a sociedade do que para alguns particulares. Dito de outra forma, importa que o interesse público se faça presente e demonstrado nas decisões públicas.

Viu-se, por exemplo, que o direcionamento de crédito para algumas sociedades empresárias que detém plenas possibilidades de obtenção de recursos no mercado privado, revelam um desentendimento entre o comportamento do BNDES e a expectativa social sobre aquele conceito de desenvolvimento nacional que inclui os aspectos econômicos e sociais do país, não estando circunscrito ao argumento de geração de empregos como objetivo único e final desta empresa pública.

Por fim, observa-se que, dentro daqueles canais disponíveis para o cidadão desvendar as políticas de investimentos direcionadas pelo BNDES, não se observa, por exemplo, algum instrumento que permita a influência da sociedade civil nos destinos sobre investimentos ou subscrições acionárias. Sequer observa-se uma exposição sobre qual o planejamento elaborado foi o fundamento para determinada decisão de alocação de recursos públicos.

Neste viés, não obstante alterações no comportamento do BNDES para ampliar seu escopo de dados repassados aos cidadãos, as informações que se apresentam visíveis, não se mostram suficientes para observação e análise de um planejamento voltado para interesse público pelo cidadão, características que são imperativas para a formação de uma democracia contestatória. A falta demonstração do planejamento e da motivação para promoção do desenvolvimento nacional se mostram presentes no cenário público que envolve o BNDES.

Aponta-se ainda a necessidade de integrações comunicativas que realmente considerem as aspirações dos particulares quanto ao desenvolvimento nacional e sua coesão para com os intentos da sociedade. Não se vislumbra um contato direto desta Instituição estatal com o cidadão e suas perspectivas sobre o desenvolvimento.

Pretende-se que nas decisões relativas ao BNDES, haja um maior respeito aos objetivos voltados para o interesse público claramente delineados pela teoria republicana, e à observância do diálogo e as possibilidades de contestações dos indivíduos no que tange ao comportamento deste Banco Público, fundamentais para a constituição de uma democracia e do seu efetivo exercício nos moldes constitucionais contemporâneos.

CONCLUSÃO

Por todo meio do estudo apresentado, viu-se que os cidadãos precisam ser livres da dominação para que possam usufruir de sua liberdade, conforme os preceitos da liberdade negativa elencados no republicanismo neorromano. Os indivíduos devem ser livres de atos de interferência cometidos de forma arbitrária, isto é, sem condições de submissão ou sem estar ao arbítrio da decisão de outros ilimitadamente.

Entretanto, não se rejeitou a relevância dos preceitos trazidos pelo liberalismo, que, especialmente a partir de um recorte histórico, viu-se uma intensa oposição ao monopólio Estatal nas decisões privadas, bem como a separação entre os valores e as propriedades públicas e privadas, e a necessidade de garantia dos direitos e liberdades individuais para perseguição dos seus interesses próprios.

Por outro lado, dentro deste cenário do liberalismo, a valorização dos ideais individuais foi estampada de forma tão expressiva no decorrer dos anos, que a ideia de participação na vida pública se tornou distante e sem evidenciação na sociedade. Assim, o republicanismo se reapresentou nas discussões doutrinárias para indicar outro horizonte e que não seja restrito aos moldes projetados pelo liberalismo.

Infere-se que a presença dos ideais neorrepublicanos, em especial o neorromano, denotam um ponto de vista diferenciado e que rejeita uma única intenção de buscar somente as vontades individuais e ignorar os desejos comuns. Ademais, o republicanismo neorromano traduz um panorama onde é possível ultrapassar a complexidade das sociedades modernas e não exigir uma participação integral e total dos cidadãos na vida pública.

Como dito, a formação de uma democracia contestatória pressupõe a presença de fatores e de decisões que favoreçam o interesse público e também abrange características que procuram impedir o exercício de arbitrariedades pelo Estado e pelos particulares. Dentro do ente estatal, são inúmeras as possibilidades para o desvirtuamento das atividades públicas, pelo que se fazem urgentes a

presença de modelos de planejamento estatais, e canais de acesso à informação e de contestação para o cidadão.

Dentro deste viés, viu-se que o BNDES é um das principais instituições estatais e suas ações devem estar pautadas para que haja um maior vínculo democrático com a sociedade. Não obstante suas práticas e participações possuírem uma vertente econômica de grande destaque, as decisões deste Banco Público são originárias de governantes e suas estratégias políticas, afetando diretamente o nível e o tipo de liberdade que os cidadãos usufruirão. Assim, importa que haja uma correlação entre as providências e as deliberações desta instituição com o interesse público, e conseqüentemente com as opiniões e análises dos cidadãos para o exame de seu desempenho.

Estas características indispensáveis para uma sociedade democrática podem ser observadas dentro dos elementos trazidos por Philip Pettit e a constituição de uma democracia contestatória. Como visto, o referido doutrinador apresenta alguns contornos para o estudo da liberdade e os mecanismos para sua efetivação. Este doutrinador diferencia o conceito de liberdade trazido pelos liberais que está vinculado a uma liberdade negativa, ausente de interferências, daquela liberdade negativa descrita pelo republicanismo neorromano, como sendo uma liberdade negativa formada pela ausência de dominação ou arbitrariedade.

Dentro de uma democracia contestatória, o indivíduo deve dispor de aparelhos e técnicas para avaliar os fundamentos decisórios voltados para o bem comum, contestar as ações com desvio de finalidade e assim desfrutar da sua liberdade. Assim, a informação do cidadão sobre o planejamento estatal, bem como sobre as medidas e os direcionamentos dados pelas ações do BNDES são de suma importância para evitar que os governantes e seus subordinados conduzam os negócios públicos em desrespeito aos interesses públicos.

Não se pode olvidar que o planejamento estatal possui um ponto de notoriedade quando se trata do BNDES. Em consonância com o objetivo geral de desenvolvimento econômico e social desta instituição, não se pode relegar a importância de um planejamento estatal que direcione o desenvolvimento nacional. Neste sentido, indica-se a necessidade deste planejamento e da elaboração de

parâmetros e métodos que conduzirão ao desenvolvimento almejado. Tais fatores são essenciais para que estas decisões públicas sejam fundamentadas e apresentem consonância com os interesses públicos.

Ademais, a sociedade civil como uma das mais relevantes fontes de recursos para os desembolsos do BNDES, deve ser informada sobre os intentos do Banco e sobre os retornos almejados com os investimentos e sobre as respostas e os retornos para a população.

Entretanto, não se tem visualizado o alcance das influências do cidadão no comportamento do BNDES. Expressivamente, foram elevados os instrumentos de informação e contato do indivíduo com o Banco Público, mas não se vislumbra qual o prestígio de eventuais contestações que o cidadão tenha realizado. Até mesmo aqueles dados repassados ao cidadão por meio de consultas públicas virtuais se mostram incompletos diante da urgência na justificação do interesse público envolvido nos negócios jurídicos firmados.

A indignação e a contestação do particular em quaisquer dos produtos relacionados ao BNDES não foram anotadas em relatórios periódicos do Banco ou mesmo discutidas com mais ênfase para a produção de resultados na sociedade. Ainda se observam carências e lacunas no relacionamento entre o Banco Estatal e o cidadão que merecem ser reavaliadas e reformuladas, de forma que este indivíduo não pode estar subjulgado a decisões arbitrárias.

Visto que o desenvolvimento econômico e social são os objetivos constitutivos do BNDES, a discussão inclusiva dos fatores que serão organizados para o seu cumprimento se mostram de suma importância para a formação de uma sociedade contestatória.

A ausência de um planejamento estatal voltado para as ações do BNDES que possa ser utilizado para fundamentar os procedimentos deste Banco Público indica um obstáculo para que o cidadão refute as ações de dominação do Estado.

Portanto, a inclusão do BNDES dentro de um sistema democrático efetivo, especialmente com a consumação dos elementos da democracia

contestatória sugeridos por Philip Pettit, se mostra como uma alternativa necessária para a integração de valores constitucionais e para a adoção de ações voltadas para o interesse público.

REFERÊNCIAS

ADVERSE, Helton. Maquiavel, a república e o desejo de liberdade. **Revista Trans/Form/Ação**. São Paulo, v.30(2), 2007, p.33-52.

ADRI, Renata Porto. **O planejamento da atividade econômica como dever do Estado**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

ALMEIDA, Mansueto. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, n. 1452, dez. 2009. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4988%3Atd-1452-desafios-da-real-politica-industrial-brasileira-do-seculo-xxi&catid=272%3A2009&directory=1&Itemid=1> Acesso em: 13 jan. 2018.

ALMEIDA, Mansueto; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato; SCHNEIDER, Ben Ross. Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, n. 2013, dez. 2014. Disponível em:
 <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121585/1/814789773.pdf>> Acesso em: 13 jan. 2018.

ALVES, Denisard Cnéio de Oliveira; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. Crescimento e desenvolvimento econômico. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JÚNIOR, Rudinei. (Orgs.). **Manual de economia**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p.561-568.

ALVES, Vital Francisco Celestino. Montesquieu: republicanismo e corrupção política. **Princípios: Revista de Filosofia**, Natal, v. 24, n. 44, maio - ago. 2017. p. 185-216. Disponível em: < <https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/11568/pdf>> Acesso em: 09 set. 2017.

AMADEO, Edward; FRAGA, Arminio. **O fim da herança bendita?** O Estado de São Paulo, São Paulo, 16 dez. 2012. Disponível em: <
<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-fim-da-heranca-bendita-imp-,974177>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

ARAÚJO, Victor Leonardo. **Revisitando o desenvolvimento brasileiro: o BNDE e o financiamento de longo prazo – 1952/1964**. Tese de doutorado em Economia. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007. Disponível em: <
http://www.cpgeconomia.uff.br/novosite/arquivos/tese/2007-victor_leonardo.pdf> Acesso em: 09 set. 2017.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** Tradução de Reinaldo Guarany. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução, introdução e notas de Mário da Gama Kury. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Adotada pela Resolução n.º 41/128 em 4 de dezembro de 1986. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>> Acesso em: 09 set. 2017.

AZEREDO, Beatriz; DUNCAN, Pedro Gomes (orgs.). **A experiência da área de desenvolvimento social no período 1996-2002**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório anual BNDES, 2015**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2016.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório anual BNDES, 2016**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017a.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Estatuto Social do Banco Nacional De Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES**. Disponível em: < https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-control/empresas-sistema-bndes/Legislacao_do_Sltema_BNDES/estatuto-do-bndes> Acesso em: 07 out. 2017b.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Transparência**. Disponível em: < <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/>> Acesso em: 07 ago. 2017c.

BARROS, Alberto Ribeiro G. de. **Quentin Skinner e a liberdade republicana em Maquiavel**. Discurso, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 187-206, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/discurso/article/view/112514/110449>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BELLAMY, Richard. **Liberalismo e sociedade moderna**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de liberdade. In: BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a humanidade**: uma antologia de ensaios. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BERNARDO, Isadora Prévide. **O De Re Publica, de Cícero**: natureza, política e história. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-25042013-120804/pt-br.php>> Acesso em: 07 out. 2017.

BIELSHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIGNOTTO, Newton. **Origens do republicanismo moderno**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

BIGNOTTO, Newton. Problemas atuais da teoria republicana. In: CARDOSO, Sérgio (org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 17-43.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____. **Igualdade e liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BORGES, Alexandre Walmott. **Preâmbulo da Constituição e a ordem econômica**. Curitiba: Juruá, 2003.

BRANCO, Roberto Castello. Qual o papel do BNDES? **Revista RI – Relação com investidores**. n. 214, ago. 2017. Disponível em: <http://www.acionista.com.br/mercado/artigos_mercado/210917-revista-ri-qual-o-papel-do-bndes.pdf> Acesso em: 13 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 07 set. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Leis constitucionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: 07 set. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 07 set. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 07 set. 2017.

_____. **Lei n. 1628, de 20 de junho de 1952**. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Decreto-Lei n. 1.940, de 25 de maio 1982.** Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1940.htm> Acesso em: 28 dez. 2016.

_____. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016.** Regulamenta, no âmbito da União, a Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm> Acesso em: 28 dez. 2016.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** Acórdão no Mandado de Segurança n. 33.340-DF. Relator: FUX, Luiz. Publicado em 26 de maio de 2015. Primeira Turma. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8978494>> Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. **Tribunal de Contas da União.** Acórdão n. 800/2017, TC-034.930/2015-9. Natureza: Representação. Relator: SHERMAN, Augusto. Publicado em 26 de abril de 2017. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo/3493020159.PROC>> Acesso em: 25 out. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado desenvolvimentista, nacionalismo e liberalismo.** Trabalho apresentado à reunião anual da Sociedade Brasileira de Ciência Política, Gramado, agosto de 2012. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=5103>> Acesso em: 06 set. 2017.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1983.** 15ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

_____. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Texto para Discussão 157.** São Paulo: EESP/FGV, dezembro de 2006. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 08 set. 2017.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de cultura de política**, n. 45, 1998. Disponível em: < http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf> Acesso em: 08 set. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. Traduzido por Noêmia A. Espíndola. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (orgs.). **O Público não-Estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 15-48. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/84PublicoNaoEstataRefEst.p.pg.pdf>> Acesso em: 13 jan. 2018.

BRITO, Ari Ricardo Tank. O liberalismo Clássico. In: RAMOS, Flamarion Caldeira; MELO, Rúrion; FRATESCHI, Yara (orgs.). **Manual de filosofia política**: para os cursos de teoria do Estado, e ciência política, filosofia e ciências sociais. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 105-126.

BRUM, Argemiro Jacob. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 25ª ed. Petrópolis: Vozes, Unijuí, 2008.

BURNS, E. Bradford. **Nacionalism in Brasil**: a historical survey. Nova York: Frederich A. Praeger, 1968.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Autonomia Municipal e desenvolvimento econômico local**. São Paulo: Editora Fiuza, 2013.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. A experiência brasileira de planejamento. In: SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1974. p. 47-78.

CAPELATO, Maria Helena. **Os arautos do liberalismo**: imprensa paulista: 1920-1945. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo. 16ª ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASARIN, Júlio César. Isaiah Berlin: afirmação e limitação da liberdade. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 283-295, Junho 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000100017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 out. 2017.

CAUDWELL, Christopher. **O conceito de liberdade**: para uma teoria marxista da estética. Tradução de Edmond Jorge. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Évelyne. **História das ideias políticas**. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: MONTEIRO, João Paulo et all. **Filosofia Política 2**. Porto Alegre: L&PM Editores (UNICAMP/UFRGS – com apoio do CNPQ), 1985.

CORASSIN, Maria Luiza. Bacchanalia na República romana. In: BENOIT, Hector; FUNARI, Pedro Paulo Abreu. **Ética e política no mundo antigo**. Campinas, SP: UNICAMP, 2001.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina**, v. 20, n. 26, p. 223-248, 2013. Disponível em: <<https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/78>>. Acesso em 05 dez. 2017.

CUNHA, Marcus Vinicius da. John Dewey: filosofia, política e educação. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 371-388, jan. 2001. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10235/9618>>. Acesso em 15 nov. 2017.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini. **A atuação do Sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1998.

D'ARAUJO, Maria Celina. **E ele voltou... o segundo governo Vargas**: Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. CPDOC – FGV. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/ComissaoMista>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

DALIO, Danilo José; MIYAMOTO, Shiguenoli. O governo Vargas e a comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Idéias. **Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP**. Campinas - SP, n. 1, nova série, 2º semestre 2010. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/62/58>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DFID BRASIL. **Manual de Treinamento em Desenvolvimento Social**. Rio de Janeiro: s.n., 2005.

ELIAS, Maria Lígia Ganacim Granado Rodrigues. **Democracia e participação política no novo republicanismo**: um estudo sobre o Pensamento de Philip Pettit. Dissertação de mestrado em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

_____. A liberdade como não dominação de Philip Pettit e o liberalismo igualitário de John Rawls. **Tempo da Ciência**, [S.l.], v. 17, n. 33, p. 141-160, out. 2010a. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/8924>>. Acesso em: 10 out.

_____. Liberdade como não dominação e democracia contestatória: a participação no pensamento de Philip Pettit. In: MARTINS, José Antônio (org.). **Republicanismo e democracia**. Maringá: Eduem, 2010b.

_____. **Liberdade como não interferência, liberdade como não dominação, liberdade construtivista**: Uma leitura do debate contemporâneo sobre a liberdade. Tese de doutorado, Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

FACHIN, Luiz Edson. **Comentários ao Código Civil**: parte Especial: direito das coisas. Vol. 15 (arts. 1277 a 1368). São Paulo: Saraiva, 2003.

FACHIN, Zulmar. **Teoria geral do direito constitucional**. 2ª ed. rev. e atual. Londrina: IDCC, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Globo, 1998. v. 2.

FARIA, José Eduardo. **Universalização de direitos ou focalismo?** O Estado de São Paulo, São Paulo, 13 mai. 2006. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,universalizacao-de-direitos-ou-focalismo,10000050946>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

FARIAS NETO, Pedro Sabino de. **Ciência política: enfoque integral avançado**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

FERRAZ FILHO, José Francisco Cunha. Arts. 1º ao 5º. In: MACHADO, Costa (Org.). FERRAZ, Anna Candida da Cunha (Coord.). **Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. 3ª ed. São Paulo: Manole, 2012.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1989.

FILGUEIRAS, Fernando. Justiça constitucional, legitimidade e interesse público. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 319-347, Apr. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 dez. 2017.

FISCHER, Tânia. **A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044559.pdf>> Acesso em: 09 set. 2017.

FONSECA, Manuel Alcino Ribeiro da. **Planejamento e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Traduzido por Luciana Carli. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FROMM, Erich. **O medo à liberdade**. Traduzido por Octavio Alves Velho. 14ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

GASPAR, Élvio. O BNDES que temos e o BNDES que queremos. In: FURTADO, Fabrina Pontes (org.). **O BNDES que temos e o que queremos: o papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento nacional democrático**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

GALVES, Carlos. **Manual de economia política atual**. 6ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

GASSET, José Ortega Y. **A rebelião das massas**. Tradução de Herrera. 2ª ed. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1962.

GOMES, Sergio Alves. **Hermenêutica Constitucional: um contributo à construção do estado democrático de direito**. Curitiba: Juruá, 2008.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse público. In: AVRITZER, Leonardo et all. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

GUSMÃO, Luis Augusto Sarmiento Cavalcanti de. Constant e Berlin: a liberdade negativa como a liberdade dos modernos. In: SOUZA, Jesse (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001.

HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernández. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre: Edipucrs, 2002.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Traduzido por Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2009.

JAGUARIBE, Helio. **Estudos filosóficos e políticos**. Brasília: Funag, 2013.

KLIKSBERG, Bernardo. A modernização do Estado para o desenvolvimento social - algumas questões-chave. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 78-90, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8129/6944>>. Acesso em: 10 set. 2017.

LAFER, Celso. **Ensaio sobre a liberdade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1980.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. **Revista Estudos avançados**, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 9-74, ago. 1995. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 set. 2017.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIMA, Alexandre De Santana. **A Atuação do BNDES no Desenvolvimento Econômico Brasileiro: 1952 – 2002**. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. Republicanismo, federalismo e patrimonialismo: a formação das instituições políticas brasileiras como um mosaico de contradições.

Fides: Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade. Natal, v. 8, n.1, jan./jun. 2017. p. 114-132. Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/view/574/925>> Acesso em: 14 jan. 2017.

LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento econômico local:** caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. Tradução: Antonio Rubens Pompeu Braga. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

LOSSO, Thiago Bahia. Povo e elite no republicanismo clássico. In: **Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.** Belo Horizonte, 30 de agosto a 02 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/povo-e-elite-republicanismo-classico-1067.pdf>> Acesso em: 23 out. 2017.

LOVETT, Frank; PETTIT, Philip. Neorepublicanism: a normative and institutional research program. **Annual Review Political Science**, v. 12, p. 11-29, 2009. Texto completo disponível em <[https://www.princeton.edu/~ppettit/papers/2009/Neorepublicanism_%20A%20Normative%20and%20Institutional%20Research%20Program%20-%20Annual%20Review%20of%20Political%20Science,%2012\(1\)_11%20-%20Full%20Text.pdf](https://www.princeton.edu/~ppettit/papers/2009/Neorepublicanism_%20A%20Normative%20and%20Institutional%20Research%20Program%20-%20Annual%20Review%20of%20Political%20Science,%2012(1)_11%20-%20Full%20Text.pdf)>. Acesso em 10 out. 2017.

MACEDO, Ubiratan Borges de. **A ideia de liberdade no século XIX:** o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1997a.

_____. **O liberalismo moderno.** Cadernos Liberais 2. São Paulo: Massao Ohno Editor, 1997b.

MAGLIANO FILHO, Raymundo. **Um caminho para o Brasil:** a reciprocidade entre sociedade civil e instituições. São Paulo: Contexto, 2017.

MAIA, Bento Antunes de Andrade. **O Papel do BNDES:** críticas ao crédito e ao FAT. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/premio_dest/menc_ao_honrosa_custo_premio_dest_2008.pdf> Acesso em: 07 nov. 2017.

MÁLAQUE, Déborah de Meira. As atividades de fomento do BNDES e os seus ideais democráticos. In: SCHIER, Paulo Ricardo (coord). **Estado constitucional e direitos fundamentais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 53-72.

MALARD, Neide Teresinha. O desenvolvimento nacional: objetivo do estado nacional. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização.** Brasília, v.3, n, 2, p. 312-349, jul/dez.2006. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/255>> Acesso em: 06 set. 2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. “**Discorsi**”: comentários sobre a primeira década de Tito Lívio. Traduzido por Sergio Fernando Guarishi Bath. 2ª ed. rev. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

MARUYAMA, Natalia. Liberdade, lei natural e direito natural em Hobbes: limiar do direito e da política na modernidade. **Revista Trans/Form/Ação, Revista de filosofia da Universidade Estadual Paulista**, UNESP, São Paulo, 32(2): 45-62, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732009000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 out. 2017.

MEDINA, Javier García. Tres perspectivas republicanas sobre la relación entre libertad, derechos y ley: Rousseau, Kant y Pettit. **Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos**, Janeiro 2007, n. 16, p. 101-135.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Vico Dênis Sousa de. Reformas Liberais e Descentralização no Brasil (1990-2002): a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Anos 90, **Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 19, n. 36, p. 315-337, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/anos90/article/view/27464/25782>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

MOCCIA, Maria Hermínia Penteado Pacheco e Silva. **Parâmetros para a utilização do fomento público econômico**: empréstimos pelo BNDES em condições favoráveis. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. **Aspectos históricos da intervenção estatal na ordem econômica brasileira: breve análise das Constituições que precederem a atual**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 29 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31619&seo=1>>. Acesso em: 07 set. 2017.

PAIM, Antônio. **História do Liberalismo Brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Editora Mandarin, 2015.

PAIVA, Márcia de. **BNDES: um banco de história e do futuro**. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012. Disponível em: <<https://web.bndes.net/bib/jspui/handle/1408/1785>> Acesso em: 29 dez. 2016.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental. In: **XV Congresso Nacional do Conpedi. Manaus**, 2006, Anais, 6952-6973. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em: 09 set. 2017.

PETTIT, Philip. Freedom as Antipower. **Ethics, academic journal published by The University of Chicago Press**, Vol. 106, n. 3, Apr. 1996, pp. 576-604. Disponível em: <https://www.princeton.edu/~ppetit/papers/FreedomasAntipower_Ethics_1996.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2017.

_____. **Republicanism**: Uma teoria sobre la libertad y el gobierno. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1999.

_____. Republican Political Theory. In: VINCENT, Andrew (ed). **Political Theory: Tradition, Diversity and Ideology**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 112-132.

_____. Democracia e Contestabilidade. In: MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz (Org.). **Direito e Legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003. p. 370-384.

_____. Liberalismo y republicanismo. In: OVEJERO, Félix, MÁRTI, José; GRAGARELLA, Roberto (orgs). **Nuevas Ideas Republicanas: autogobierno y libertad**. Barcelona: Paidós, 2004. P. 115-135.

_____. **Teoria da liberdade**. Tradução por Renato Sérgio Pupo Maciel. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PINTO, Álvaro Vieira. **Ideologia e desenvolvimento nacional**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura (MEC)/Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), 1960.

PINTO, Ricardo Leite. Uma introdução ao neo-republicanismo. **Revista Análise Social**, vol. XXXVI (158-159), Lisboa, 2001, 461-485.

POCOCK, John Greville Agard. **El momento maquiavélico: El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica**. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Traduzido por Fanny Wrobel. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RAMOS, César Augusto. O Liberalismo Político e seus críticos. **Crítica: Revista de Filosofia**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. Vol. 10, número 32, p. 229-264, out. 2005.

_____. A cidadania como intitulação de direitos ou atribuição de virtudes cívicas: liberalismo ou republicanismo? **Síntese: Revista de Filosofia**. Belo Horizonte: Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia. Vol. 33, número 105, p. 77-115, 2006.

_____. A concepção republicana de liberdade como não-dominação. **Crítica: Revista de Filosofia**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. Vol. 12, número 36, p. 301-336, out. 2007.

_____. O modelo liberal e republicano de liberdade: uma escolha disjuntiva? **Revista de filosofia Trans/Form/Ação**, Marília, vol. 34, n. 01, p. 43-66, 2011.

RA TTNER, Henrique. **Planejamento e bem-estar social**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, Renato Janine. **A República**. São Paulo: Publifolha, 2001.

ROCHA, André Menezes. Leo Strauss: uma nova figuração do maquiavelismo. In: **Cadernos Espinosanos: estudos sobre o século XVII**. São Paulo, n. 32, jan - jun 2015. Número especial sobre Maquiavel e Espinosa. p.117-138.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. O índice do desenvolvimento social. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 73-77, jan. 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/54655/53350>>. Acesso em: 10 Set. 2017.

RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade completa. In: CALVACANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério (Orgs.). **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social: princípios de direito político**. Traduzido por J. Cretella Jr., Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 149-156, ago. 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 set. 2017.

SCHNEIDER, Ben Ross. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista. Traduzido por Ricardo Borges Costa. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1 (45), p. 1-18, jan. – mar. 1992. Disponível em <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35191652/A_privatizacao_no_Governo_Collor.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1515849666&Signature=vnPSx06nxzRRSoozJ9faON6mnY%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DGoverno_Collor.pdf>. Acesso em 13 jan. 2018.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Editora Método, 2004.

SILVA, Filipe Carreira da. **Virtude e democracia: um ensaio sobre ideais republicanas**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

SILVA, Pedro Eduardo Batista Ferreira da. James Harrington e a tradição republicana na Inglaterra do século XVII. **Revista Em tempos de histórias**, PPGHIS/UnB, nº 26, Brasília, jan – jun 2015. p 66-83. Disponível em <<http://periodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/view/16018>>. Acesso em 9 out. 2017.

SILVA, Ricardo. Participação como contestação: a ideia de democracia no neo-republicanismo de Philip Pettit. **Revista Política e Sociedade**, n. 11, outubro de 2007. p. 199-220. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1287>> Acesso em 9 out. 2017.

_____. Maquiavel e o conceito de liberdade em três vertentes do novo republicanismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 25, nº 72, fevereiro de 2010. p. 37-58. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências

Sociais, São Paulo, Brasil. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10713660004>> Acesso em 9 out. 2017.

_____. Republicanismo neo-romano e democracia contestatária. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 35-51, junho 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 out. 2017.

_____. Visões da liberdade: republicanismo e liberalismo no debate teórico contemporâneo. **Lua Nova**, núm. 94, abril, 2015, p. 181-217. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo, Brasil. Disponível em < Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67339470007>>. Acesso em 09 out. 2017.

SKINNER, Quentin. Classical liberty and the coming of the English Civil War. In: GELDEREN, Martin van; SKINNER, Quentin (edit). **Republicanism: a shared european heritage**. Volume II: The values of republicanism in early modern europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SMITH, Adam. **Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. Traduzido por Teodora Cardoso e Luis Cristovão de Aguiar. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. Vol. I.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. Características do Presidencialismo no Brasil e Fragilidade Democrática: Dificuldades de Controle do Presidente da República no Brasil. **Revista Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 24, p. 1-24, set. 2003. Disponível em: < <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/3832/3078>>. Acesso em 22 nov. 2017.

SOLDI, Rodrigo. **Planejamento no Estado Brasileiro: dificuldades estruturais para a concretização constitucional do desenvolvimento regional**. Dissertação de Mestrado, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.

SOUZA, José Gileá de; SPINOLA, Noelio Dantaslé. Medidas do desenvolvimento econômico. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XIX – V. 1 - N. 36 - Abril de 2017 - Salvador, BA – p. 78 – 113**.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5ª ed. rev. São Paulo: Atlas, 2005.

SOUZA, Paulo Clinger de. **A dialética da liberdade em Locke**. Londrina: Eduel, 2003.

STEWART JÚNIOR, Donald. **O que é o liberalismo**. Rio de Janeiro: Ediouro-Coquetel, 1986.

STRAUSS, Leo. **Direito Natural e História**. Tradução de Miguel Morgado. Lisboa: Edições 70, 2009.

STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Danilo Pereira. Liberalismo à Moda Brasileira: o Velho Problema do Capitalismo Politicamente Orientado. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p.207-228, jan./jun. 2016.

TAVARES, Maria da Conceição (org.). As origens do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – 1952-1955. In: **Memórias do Desenvolvimento nº 4**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, setembro de 2010. p. 13-44. Disponível em <http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=139>. Acesso em 9 set. 2017.

TRENNEPOHL, Vera Lúcia. **Formação e desenvolvimento brasileiro**. 2ª ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2011.

VÁRNAGY, Tomás. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. In: BORON, Atilio A. (org.). **Filosofia política moderna: de Hobbes a Marx**. Traduzido por Celina Lagrutta. 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO; San Pablo: Depto. de Ciência Política – FFLCH; Universidade de São Paulo, 2006.

VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

VIROLI, Maurizio. **Republicanism**. New York: Hill and Wang, 2002.

WALINSKY, Louis J. **Planejamento e execução do desenvolvimento econômico**. Traduzido por Luciano Miral. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.

WOLLMANN, Sérgio. **O conceito de liberdade no Leviatã de Hobbes**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1993.