



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

LUIZ GUILHERME MADEIRA

**O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
a importância das políticas públicas voltadas ao transporte de grãos no Brasil**

RIO DE JANEIRO
2023

LUIZ GUILHERME MADEIRA

**O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
a importância das políticas públicas voltadas ao transporte de grãos no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato.

RIO DE JANEIRO
2023

LUIZ GUILHERME MADEIRA

**O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
a importância das políticas públicas voltadas ao transporte de grãos no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato.

Rio de Janeiro, 20 de junho de 2023.

Banca Examinadora

Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato
Orientador
UNIRIO

Prof. Dr. José Gabriel Assis de Almeida
Examinador
UNIRIO

Prof. Dr. Ruy Afonso de Santa Cruz Lima
Examinador
UFF

Dedico este trabalho à minha família, por me ensinarem o caminho da justiça, e aos meus amigos, fontes para o meu crescimento.

RESUMO

Trata-se de dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, acerca do tema intitulado “O direito como instrumento de desenvolvimento econômico: a importância das políticas públicas voltadas ao transporte de grãos no Brasil”. O projeto discute o problema acerca da relevância acerca das políticas públicas de transporte direcionadas ao transporte para a efetividade da Ordem Econômica Constitucional vigente. O presente trabalho partiu da hipótese de que o legislador e o executivo, mediante formulação de políticas públicas e implementação das mesmas, estão desempenhando o papel direcionado pela Carta Magna de 1988. O objetivo geral da dissertação consistiu na análise dessas políticas públicas, bem como de verificar a importância como um instrumento de efetivação dos preceitos inerentes à Ordem Econômica estabelecida na Constituição Federal do Brasil. Já os objetivos específicos consistiram em realizar breves considerações acerca do direito econômico, fazer uma análise sobre as políticas públicas, e acerca das modalidades, infraestrutura, logística e problemas que permeiam o sistema de transporte no Brasil. O trabalho se justifica devido sua relevância, tendo em vista que o transporte rodoviário de grãos contribui diretamente para o desenvolvimento econômico da nação brasileira. O trabalho possui caráter monográfico, aprofundando-se em um tema. A técnica de pesquisa utilizada consistiu na observação de dados secundários. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, por meio do método indutivo.

Palavras-chaves: Direito econômico. Modais de transporte. Políticas públicas. Sistema rodoviário. Transporte de grãos.

ABSTRACT

This is a dissertation presented to the Graduate Program in Law, about the theme entitled "Law as an instrument of economic development: the importance of public politics aimed at the transportation of grain in Brazil". The project discusses the problem about the relevance of public transport politics directed to transport for the effectiveness of the current Constitutional Economic Order. This project started by the hypothesis that the legislator and the executive, through the formulation of public politics and their implementation, are using the role directed by Federal Constitution of 1988. The general objective of the dissertation was to analyze these public politics, as well as to verify the importance as an instrument of effectiveness of the precepts inherent to the Economic Order established in the Federal Constitution of Brazil. The specific objectives were to make brief considerations about economic law, to make an analysis of public politics, and about the modalities, infrastructure, logistics and problems that permeate the transportation system in Brazil. The project is justified due to relevance, considering that road transport of grain contributes directly to the economic development of the Brazilian nation. The dissertation has a monographic character, delving into a theme. The research technique used consists of the observation of secondary arguments. This is a qualitative research, through the inductive method.

Keywords: Economic law. Types of transport. Public politics. Road system. Grain transport.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO ECONÔMICO	13
1.1 CONCEITO	13
1.2 ASPECTOS HISTÓRICOS.....	21
1.3 PRINCÍPIOS REGENTES	25
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.2 FORMAÇÃO DA AGENDA E PROCESSO DE ELABORAÇÃO	39
2.3 IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	48
3 o TRANSPORTE DE GRÃOS no brasil e os desafios enfrentados pelo setor	54
3.1 OS MODAIS DE TRANSPORTE NA ECONOMIA BRASILEIRA	54
3.2 INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DE TRANSPORTE	59
3.3 GARGALOS ENFRENTADOS PELO SETOR DE TRANSPORTE DE GRÃOS NO BRASIL	61
4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE DE GRÃOS NO BRASIL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA À ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA	68
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL	68
4.2 POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES.....	74
4.3 POLÍTICA NACIONAL DE PISOS MÍNIMOS DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS	80
4.4 PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES.....	84
5 CONCLUSÃO	86
REFERÊNCIAS	90

INTRODUÇÃO

A presente dissertação examina o direito como instrumento de desenvolvimento econômico, a partir da análise da importância das políticas públicas voltadas ao transporte de grãos no Brasil. O estudo do tema em apreço torna-se relevante, posto o transporte rodoviário de grãos contribuir de maneira sólida para o desenvolvimento econômico da nação, o que implica, direta e indiretamente, na redução das desigualdades e no alcance da Ordem Econômica constitucional.

Contudo, alguns desafios são enfrentados por este modal de transporte, tornando-se imprescindível examiná-los, numa análise conjunta com as políticas públicas estatais destinadas ao setor. Imprescindível, assim, conhecer as normativas concebidas Poder Legislativo para o transporte agrícola e a atuação do Poder Executivo na implementação de tais programas, dada a importância das políticas públicas para a consecução do crescimento socioeconômico do país.

O tema objeto de pesquisa está inserido no escopo estabelecido pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Políticas e Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), na medida em que trata diretamente de questões que envolvem a Ordem Econômica Constitucional e a atuação conjunta dos poderes legislativo e executivos para a garantia da Soberania da Nação, prevista na Constituição Federal de 1988. O direito econômico regula a relação entre os agentes públicos e privados, com vistas a conduzir, de modo harmônico e disciplinado, a vida econômica, interna e externa, do país. É instrumentalizado através de políticas econômicas engendradas pelo Estado para o uso sustentável e racional de suas fontes de produção.

Nesse mister, a busca estatal pelo desenvolvimento econômico é maneira de efetivar os objetivos da República Federativa do Brasil, dentre eles a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades econômicas, regionais e sociais. A doutrina concebe, por conseguinte, o desenvolvimento econômico como um dos pilares da Ordem Econômica brasileira, estampado no art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988. Por isso, a discussão entre os desafios enfrentados pelo setor de transporte agrícola, atualmente, e a efetividade das atuais políticas públicas voltadas para o

setor se faz relevante e pertinente. A aderência à linha de pesquisa se mostra, nesse sentido, plenamente demonstrada.

A pesquisa teve como problemática: qual a importância das políticas públicas de transporte, sobretudo o de grãos, para a efetividade da Ordem Econômica constitucional vigente?

Atualmente, o modal de transporte de cargas agrícolas enfrenta desafios em diversos setores, como logística, infraestrutura, precificação do frete, aumento dos combustíveis, dentre outros. O Poder Legislativo e o Executivo têm buscado ferramentas para mitigar tais problemas, que criam entraves ao crescimento econômico adequado. A infraestrutura sustentável, a eficiência logística e o desenvolvimento econômico, social e regional, citam-se, são princípios orientadores da Política Nacional de Transportes (PNT), estabelecidas pela Portaria nº 232, de 28 de março de 2018. Dentre as suas diretrizes, estão a oferta de um sistema viário integrado e seguro, para o transporte de pessoas e de bens, com o fito de reduzir os custos logísticos e estimular a competitividade.

Pela Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018, o governo federal instituiu a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, cuja finalidade precípua é estabelecer condições mínimas adequadas para desempenho desta atividade, com retribuição condizente ao serviço prestado.

Ressalta-se, por oportuno, o Plano Nacional de Logística (PNL) 2035, de 29 de outubro de 2021, o mais novo instrumento de planejamento e estratégias de implementação das diretrizes estabelecidas pela PNT disposta. Uma vez que o transporte de grãos impacta, necessariamente, o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, o PNL, além de identificar os atuais problemas no setor de transporte, apresenta medidas efetivas já adotadas e soluções para os gargalos persistentes. Dispõe sobre empreendimentos e intervenções em logística e infraestrutura de transporte já em processo de implantação ou estudo, cuja projeção futura de investimentos afetara positivamente a economia, com um incremento de 6,65% ao PIB nacional.

Desta feita, a hipótese prevista à problemática suscitada é no sentido de que o legislador, através da formulação de políticas públicas apropriadas ao

transporte, e o executivo, a partir da implementação das mesmas, têm desempenhado o papel a si destinados pela Constituição Federal de 1988. A atuação conjunta de tais poderes, por intermédio da elaboração, planejamento e execução de políticas públicas voltadas ao setor de transporte é de suma importância, posto promover e alavancar o desenvolvimento econômico nacional, conseqüente redução das desigualdades socioeconômicas, objetivo da Ordem Econômica constitucional.

O objetivo geral do estudo consiste em avaliar as políticas públicas voltadas ao transporte de grãos e sua importância como instrumento de efetivação dos preceitos inerentes à Ordem Econômica estabelecida na Constituição Federal de 1988.

Os objetivos específicos do trabalho consistem em realizar breves considerações acerca do direito econômico, abordando seus princípios regentes, conceitos e aspectos históricos. Posteriormente, analisar as políticas públicas, conceituando-as, especificando a formação da agenda e o processo de elaboração, bem como de sua implementação. Ainda, é feita uma análise dos modais de transporte do Brasil, da infraestrutura e da logística que permeiam esse sistema, e dos problemas enfrentados pelo setor.

Acerca da metodologia utilizada, sob o enfoque da sua natureza, a pesquisa é aplicada, em busca da construção de hipóteses para o problema levantado. Sob o enfoque da do tipo de pesquisa, o trabalho é monográfico, por possuir como pressuposto o aprofundamento de um tema. Elegeu-se esse tipo de pesquisa por ser de suma importância, antes de abordar a problemática do tema, explanar o processo de formulação, implementação e os novos arranjos para as políticas públicas brasileiras, para então tomar conhecimento sobre o transporte de grãos, os atuais desafios desse modal e as políticas públicas voltadas, especificamente, para este fim.

O estudo fez uso da técnica de observação dos dados secundários; isto é, as referências já escritas sobre o tema políticas públicas para o transporte de grãos no Brasil. Sendo a pesquisa bibliográfica, necessário se faz, preliminarmente, realizar

uma seleção das obras que disponham sobre o tema para, em seguida, proceder-se à interpretação do seu conteúdo.

Na fase de seleção, realizou-se exame minucioso das referências sobre o tema, com vistas eliminar informações confusas, imprecisas, distorcidas ou de fontes não confiáveis. A próxima etapa, a da análise, consiste na construção do referencial teórico, momento em que o autor apresentará os fundamentos dos materiais selecionados, relacionando-os aos objetivos propostos para o tema. As fontes utilizadas para coleta de dados sobre o tema da pesquisa foram os livros, artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses, disposições normativas, jornais e revistas especializadas.

Adicionalmente, foram coletadas fundamentações doutrinárias pela rede mundial de computadores – a *internet* -, como artigos, dissertações e teses publicados em repositórios institucionais de universidades como USP, UnB, UFMS, UFSC, bem como acesso ao acervo da biblioteca virtual nacional, biblioteca do Senado Federal, banco de teses e periódicos da Capes e Scielo, Google Acadêmico, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), dentre outros canais de relevante notoriedade,

Os fundamentos apresentados foram validados por informações obtidas em órgãos oficiais do governo, tais como o Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Ministério dos Transportes, Ministério da Infraestrutura, Empresa de Planejamento e Logística, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), por oferecerem dados resultantes de estudos práticos sobre o tema.

Quanto ao método de abordagem do problema, a pesquisa foi qualitativa, dado o seu caráter subjetivo, consubstanciada em opiniões de estudiosos da área. A pesquisa qualitativa é abrangente e busca, além da tendência de posicionamentos sobre determinado assunto, a construção de respostas aos problemas levantados. As molas propulsoras da análise qualitativa dos dados, portanto, foram as palavras, as ideias, as opiniões particulares de cada autor sobre o tema. A análise do arcabouço teórico pesquisado é o elemento que possibilita o encontro da(s) hipótese(s) inerente(s) ao problema levantado.

Do ponto de vista do método de abordagem, foi empregado o método indutivo. A partir do método indutivo de abordagem, as conclusões levantadas pelo autor, baseadas nos fatos particulares observados, são generalizadas, aplicáveis a todos os casos de igual natureza, ainda que seu contato tenha acontecido com uma pequena amostra pesquisada.

O estudo encontra-se estruturado em cinco capítulos, onde o primeiro capítulo discorre sobre o Direito Econômico, ramificação jurídica que se dedica ao estudo das normas e princípios que regulam a atividade econômica e as relações estabelecidas entre os agentes econômicos e o Estado. Inicialmente, explora o conceito de Direito Econômico, com enfoque nas distintas perspectivas teóricas que embasam a definição e a abordagem do Direito Econômico. Em seguida, apresenta os aspectos históricos do Direito Econômico, destacando as transformações que moldaram o desenvolvimento desta disciplina ao longo do tempo. Será feita uma análise cronológica e crítica dos contextos políticos, sociais e econômicos que influenciaram a formação e a evolução do Direito Econômico, desde suas origens até os desafios e tendências atuais. Por fim, examina os princípios regentes do Direito Econômico.

O segundo capítulo aborda o conceito de políticas públicas, suas características e relação com as esferas governamentais. Serão apresentadas as diferentes definições e perspectivas teóricas que buscam entender o que são políticas públicas e como elas se manifestam no contexto político e social. Adiante, explica os processos de formação da agenda e de elaboração das políticas públicas. Neste momento, serão discutidos os principais fatores e atores envolvidos na definição da agenda governamental, bem como os mecanismos e etapas que compõem o processo de elaboração das políticas. Ao final, examina o modo como ocorre a implementação das políticas públicas.

O terceiro capítulo examina o transporte de grãos no Brasil e os desafios enfrentados pelo setor. Inicia-se com uma apresentação dos modais de transporte, suas características, vantagens e desvantagens, seguida por uma análise comparativa entre os modais rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário. Em seguida, aborda-se a infraestrutura e logística de transporte no Brasil, incluindo investimentos, planejamento, gestão e manutenção da infraestrutura. Por fim, o

capítulo identifica os principais gargalos enfrentados pelo setor de transporte de grãos no Brasil, como a falta de investimentos e manutenção adequada da infraestrutura, além de outras restrições que afetam a eficiência e competitividade desse segmento.

O quarto capítulo aborda o tema principal do trabalho, ou seja, as políticas públicas de transporte de grãos no Brasil como instrumento de garantia à ordem econômica brasileira. É realizada uma conexão entre a ordem econômica constitucional e as políticas públicas. Logo após, são apresentadas diferentes políticas públicas no que tange ao sistema de transportes no Brasil, como a Política Nacional de Transportes, a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviários de Cargas e o Plano Nacional de Logística.

Tendo em vista que as políticas públicas econômicas atuam de modo a alavancar o crescimento econômico e a redução das desigualdades, bem como a importância do transporte de grãos para o desenvolvimento do país, o principal impacto esperado pela pesquisa é a sua contribuição à comunidade acadêmica, jurídica e aos poderes legislativos e executivos sobre os possíveis pontos falhos e lacunas nas atuais políticas públicas voltadas ao setor, especialmente as de logística e infraestrutura. Pretende-se, a partir da análise de cada uma delas, conduzir os responsáveis pela formulação e execução das mesmas a refletirem sobre os mecanismos a serem adotados para suprir, efetivamente, as atuais deficiências que afetam o transporte graneleiro.

1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO ECONÔMICO

Este capítulo do estudo discorre sobre o Direito Econômico, ramificação jurídica que se dedica ao estudo das normas e princípios que regulam a atividade econômica e as relações estabelecidas entre os agentes econômicos e o Estado. Inicialmente, explora o conceito de Direito Econômico, com enfoque nas distintas perspectivas teóricas que embasam a definição e a abordagem do Direito Econômico. Em seguida, apresenta os aspectos históricos do Direito Econômico, destacando as transformações que moldaram o desenvolvimento desta disciplina ao longo do tempo. Será feita uma análise cronológica e crítica dos contextos políticos, sociais e econômicos que influenciaram a formação e a evolução do Direito Econômico, desde suas origens até os desafios e tendências atuais. Por fim, examina os princípios regentes do Direito Econômico

1.1 CONCEITO

Para que seja possível compreender o conceito de Direito Econômico, primeiramente faz-se necessário apontar algumas ideias iniciais acerca desse ramo de investigação científica. Conforme aponta Fabiano Del Masso, “o direito econômico surge como uma recente disciplina acadêmica nos cursos de graduação em Direito”¹. No entanto, o objeto de estudo dessa disciplina é anterior à sua incorporação ao universo jurídico.

O direito econômico surgiu da necessidade de se estabelecer uma disciplina jurídica específica para lidar com a intervenção do Estado na economia, que passou a abranger uma série de temas antes dispersos em outras áreas do direito. Dessa forma, o direito econômico tem como objetivo principal estabelecer normas e diretrizes para a atuação do Estado no âmbito econômico, com vistas a garantir a eficiência e a eficácia das políticas públicas, bem como a proteção dos direitos dos agentes econômicos e da sociedade em geral, pontua Fabiano Del Masso:

¹ DEL MASSO, Fabiano. **Direito econômico esquematizado**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015, p. 23.

[...] o surgimento do direito econômico resulta do tratamento jurídico conferido a uma nova organização das disciplinas jurídicas, na qual, uma boa parte dos temas, antes inseridos nos currículos de direito constitucional, administrativo, financeiro, penal, empresarial, entre outros, agora compõem uma disciplina que possui a particularidade de cuidar, sobretudo, da intervenção do Estado no domínio econômico, ou seja, os parâmetros normativos criados pelo Estado de Direito no delineamento das práticas econômicas, seja instituindo políticas específicas, coibindo condutas, prevendo as formas de fiscalização, regulação e participação do Estado na atividade econômica².

Nesse sentido, a compreensão do Direito Econômico demanda, primordialmente, a análise da atividade econômica em si, notadamente a sua forma de realização, a fim de evitar que as normas próprias do campo jurídico interfiram no seu desenvolvimento natural enquanto ciência autônoma, regida por regras próprias. Uma das características fundamentais da atividade econômica, desde tempos remotos, é a sua finalidade de atender às necessidades humanas.

O Direito Econômico pode ser observado a partir de uma perspectiva institucional. Tal abordagem, consoante Diogo Coutinho, “se apoia na premissa de que as instituições têm papel constitutivo e transformador dos indivíduos e da sociedade e, por isso, são importantes unidades de análise em estudos e trabalhos acadêmicos”³.

A partir dessa premissa, é possível descrever o Direito Econômico enquanto ferramenta institucional, a serviço das instituições que constituem o corpo social e político. Entende-se, pois, que o desenvolvimento depende não apenas da tomada de decisões políticas, mas de normas jurídicas que sejam capazes de dotar de eficácia essas decisões

Acerca do seu objeto de estudo, a ciência econômica volta-se à análise da atividade econômica, da produção, distribuição e consumo de bens e serviços em uma sociedade. Isso ocorre por meio das relações econômicas entre os agentes econômicos, tais como consumidores, empresas, governo e instituições financeiras. Ademais, a ciência econômica procura entender como esses agentes tomam suas decisões, considerando fatores como oferta e demanda, preços, custos de

² Ibidem, p. 23-24.

³ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **REI-Revista Estudos Institucionais**, Vol. 2, n. 1, p. 214-262, 2016, p. 219.

produção, inflação, taxa de juros, dentre outros. Além disso, a disciplina também se preocupa com o exame dos efeitos das políticas públicas sobre a economia, bem como com as tendências macroeconômicas, como o crescimento econômico, a recessão e a estabilidade monetária. Trata-se de uma disciplina em constante evolução, uma vez que as relações econômicas mudam com o tempo e os avanços tecnológicos.

Nesse mister, a produção e o consumo de bens são atividades fundamentais para a sobrevivência humana e a economia é o estudo dessas atividades. Certo é que a produção é constantemente modificada pela melhora da técnica, mas sempre envolve a escolha de quais bens serão produzidos, assim como o consumo envolve a escolha de quais bens serão adquiridos. O agente econômico é aquele que produz e consome bens e o consumo faz parte do cotidiano, enquanto a produção nem sempre é uma atividade presente na vida de todos. Para um objeto ser considerado econômico, ele deve conter certo grau de escassez e resultar de um ato de produção, pois se for abundante no universo não será caracterizado dessa forma, aduz Fabiano Del Masso:

Ainda que as maneiras de produção sejam constantemente modificadas em razão da evolução da técnica, a atividade econômica não deixou de ser a ação humana para o seu sustento, o que envolve também a escolha de quais bens serão adquiridos, já que nem todas as necessidades serão satisfeitas. O sujeito que dialeticamente produz e consome bens é intitulado agente econômico. O consumo faz parte do cotidiano de qualquer pessoa, a produção, não. O objeto a ser consumido somente será caracterizado como econômico se contiver certo grau de escassez e resultar de ato de produção, pois se for abundante no universo não será assim considerado⁴.

No que se refere ao conceito em si, o autor adverte que “as definições de Direito Econômico são bastante destoantes, o que é justificado pela possibilidade multifacetada de análise jurídica dos fatos econômicos”⁵. Significa dizer que o conceito em questão está muito mais relacionado aos seus caracteres específicos, não sendo possível falar em um conceito unitário e universalmente aceito, na medida em que a abordagem pode variar de acordo com a perspectiva empregada

⁴ DEL MASSO, Fabiano. **Direito econômico esquematizado**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015, p. 24.

⁵ Ibidem, p. 24.

No entanto, clara é a relação entre direito e economia, sendo possível falar até mesmo em interdependência entre essas duas áreas, o que justifica a existência de um ramo denominado Direito Econômico. No entanto, essa relação está restrita a determinados momentos, notadamente aqueles em que se pretende interferir no fenômeno econômico. Assim, “a atividade econômica se desenvolve como um corolário da sua própria existência, enquanto a atividade jurídica demanda certa organização de centros de poder dos quais emanam preceitos a serem observados”⁶.

Segundo Fábio Pádua dos Santos, o diálogo entre direito e economia é um ponto de encontro onde se evidenciam as tensões e desafios do mundo contemporâneo e onde se buscam soluções para a construção de uma sociedade mais justa e sustentável:

O diálogo entre direito e economia é relevante porque nele se expressam nitidamente os limites estruturais das sociedades modernas. Por exemplo, aqueles que prometem o reino da liberdade através do aprofundamento da economia de mercado dependem do sistema jurídico para exercer a dominação social, muitas vezes como contra mercado, gozando do privilégio do monopólio ou extraindo vantagens das múltiplas formas de desigualdade inerentes à condição humana. Por outro lado, aqueles que não se sentem à vontade com a modernidade da liberdade ou com a modernidade tecnológica recorrem ao direito de inclusão para promover um horizonte de expectativa pacífico, não autoritário, igualitário e integrado à natureza⁷.

Salienta-se que a relação entre o direito e a economia é complexa e crucial para o funcionamento adequado de qualquer sociedade. Ambos os campos têm interações e influências mútuas significativas, sendo impossível entender completamente um sem considerar o outro.

Em primeiro lugar, o direito desempenha um papel fundamental na economia, estabelecendo regras e limites para as atividades econômicas e definindo os direitos e deveres dos agentes econômicos. Por outro lado, a economia também exerce uma influência significativa no direito.

⁶ Ibidem, p. 26-27.

⁷ SANTOS, Fábio Pádua dos. **Direito e economia: relações, importância e sugestões para pesquisa.** Sobre economia e sobre muitas outras coisas. Blog Unicamp, 2021. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/sobreeconomia/2021/03/30/direito-e-economia-relacoes-importancia-e-sugestoes-para-pesquisa/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

A Análise Econômica do Direito (AED) é uma abordagem interdisciplinar que alia conceitos econômicos a princípios jurídicos, a fim de que seja possível compreender o modo como as leis afetam o comportamento humano e, por sua vez, a economia. Além disso, a economia tem um impacto direto na aplicação da lei. A capacidade dos indivíduos e empresas de cumprirem as leis depende, em grande parte, de sua situação econômica.

José Maria de Andrade assevera que a AED assume uma posição normativa ao afirmar como as decisões jurídicas devem ser tomadas para alcançar a eficiência alocativa:

[...] a análise econômica do direito – em seu sentido mais tradicional – prega a utilização de técnicas de estudo das consequências econômicas das decisões jurídicas, sempre em termos de eficiência alocativa. O próprio fundamento do direito seria a economia em seu viés neoclássico, tendo como pressuposto a não intervenção estatal (sempre mais defendida do que adotada, já o sabemos) e a eleição da previsibilidade dos mercados como algo superior a outros argumentos (como os fundamentos e garantias constitucionais). Trata-se, portanto, de uma teoria normativa, ou seja, comprometida em afirmar como deve ser a aplicação do direito⁸.

Portanto, a perspectiva normativa da AED tem implicações importantes para a prática jurídica. Em vez de simplesmente observar e descrever como as decisões jurídicas são tomadas, a análise econômica do direito oferece orientações sobre como as decisões devem ser tomadas para alcançar os resultados desejados. Isso torna a análise econômica do direito uma ferramenta valiosa para os formuladores de políticas públicas, legisladores, juízes e outros profissionais envolvidos na aplicação do direito.

Outrossim, a relação entre o direito e a economia é particularmente importante em questões de justiça social e redistribuição de riqueza. O direito pode ser um instrumento para promover a igualdade econômica, por exemplo, por meio de políticas tributárias progressivas ou de regulamentação antitruste. A economia, por sua vez, pode influenciar a distribuição de renda e riqueza, afetando a capacidade das pessoas de acessar o sistema legal e seus benefícios.

⁸ ANDRADE, José Maria Arruda de. A importância da análise econômica do Direito. **Consultor Jurídico Conjur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-31/importancia-analise-economica-direito>. Acesso em: 26 abr. 2023.

Para Fabiano Del Masso, a definição do Direito Econômico apresenta desafios importantes relacionados à garantia de que as normas jurídicas criadas não interfiram negativamente no funcionamento natural da atividade econômica. O papel do Direito Econômico é disciplinar essa atividade, mas sua eficácia depende das circunstâncias e dos fatores de mercado envolvidos. Normas que visam controlar aspectos específicos da economia podem produzir efeitos somente por um período limitado, sendo importante considerar, cuidadosamente, o tempo e as condições em que são aplicadas, para minimizar quaisquer impactos negativos que possam surgir:

Uma primeira dificuldade para a definição do Direito Econômico decorre do cuidado que se deve ter para que as normas jurídicas criadas para determinar os fenômenos econômicos não venham a alterar as bases naturais do funcionamento da atividade econômica; se o Direito Econômico tem por finalidade disciplinar a atividade econômica, não pode deixar de atribuir as suas normas a eficácia possível no interior dos sistemas econômicos. Em outras palavras, o direito não impera, senão momentaneamente, na disciplina de fatos que dependem exclusivamente dos próprios fatores de mercado, como, por exemplo, a formação da taxa de juros ou de câmbio. Uma norma jurídica criada para estipular a taxa de juros que determinado mercado deveria observar somente produzirá efeitos se for estabelecida tal conduta por um prazo determinado, sendo que quanto mais longo for o tempo, menores serão as chances de gerar algum tipo de eficácia jurídica⁹.

Nessa esteira, compreende-se o direito econômico como o arcabouço de leis que conduzem as políticas econômicas criadas pelo Estado para satisfazer a interesses coletivos maiores e assim suprir as necessidades da nação. Para Claude Champaud, “Direito Econômico é o direito da organização e do desenvolvimento econômico, quer estes se originem do Estado, da iniciativa privada, ou do comércio de um e de outro”¹⁰.

Conforme definição concedida por Washington Peluso Albino de Souza, o direito econômico é:

[...] ramo do Direito, composto por um conjunto de normas de conteúdo econômico e que tem por objeto regulamentar medidas de política econômica referentes às relações e interesses individuais e coletivos, harmonizando-as – pelo princípio da economicidade – com a ideologia adotada na ordem jurídica¹¹.

⁹ DEL MASSO, Fabiano. **Direito econômico esquematizado**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015, p. 27.

¹⁰ CHAMPAUD, Claude. Contribution à la Définition du Droit Économique. In: *Il Diritto dell'Economia – Rivista di Dottrina e di Giurisprudenza*, ano XIII, n. 2, 1967, p. 141.

¹¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. apud SILVA, Américo Luís da. **Introdução ao direito econômico**. 2. ed. rev. e atual. [S. l.]: [S. n.], 2015.

Consoante Fabiano Masso, “o direito econômico é caracterizado por seu objeto, que é, em síntese, o estudo das formas de intervenção do Estado na atividade econômica”¹². Porém, o objeto de estudo do direito econômico deve ser analisado de forma específica, tendo em vista as suas peculiaridades, sendo possível falar, inclusive, em um conceito em sentido amplo e um conceito em sentido restrito

João Leopoldino da Fonseca explica a relação entre o conceito de uma disciplina e seu objeto:

Epistemologicamente, uma ciência se define, delimita seu campo e, por isso, se distingue das demais, pelo seu objeto material e pelo seu objeto formal. É importante saber-se o que estuda uma determinada ciência, qual é a matéria de sua atenção, mas é também importante definir o aspecto formal sob o qual uma ciência estuda o seu objeto. Veja-se que o corpo humano, por exemplo, pode ser objeto de estudo de diversas ciências. Cada uma delas o estuda, contudo, sob um determinado aspecto formal. E é este que irá distinguir entre si várias ciências que se dedicam ao mesmo objeto¹³.

Por conseguinte, a delimitação do objeto material e formal de uma ciência é fundamental para sua definição epistemológica e sua diferenciação de outras áreas de estudo que possam compartilhar o mesmo objeto material. Perfaz-se necessário compreender o que uma ciência estuda e como ela o estuda, identificando o aspecto formal que a distingue de outras áreas que também possam estudar esse mesmo objeto. Isso permite uma melhor compreensão da complexidade do conhecimento humano e a aplicação mais precisa e eficiente dos métodos e técnicas de investigação científica para aprofundar o entendimento sobre o objeto em questão.

Tratando-se das diferentes abordagens, os defensores do conceito restrito de Direito Econômico tratam da área como uma disciplina nova, dotada de autonomia e originalidade, voltada ao estudo dos problemas implicados na intervenção do Estado sobre a economia. Os defensores de um conceito amplo, por sua vez, visualizam o Direito Econômico nas regras que regem as relações humanas que possuem

¹² DEL MASSO, Fabiano. **Direito econômico esquematizado**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015, p. 27-28.

¹³ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 9. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 34.

natureza econômica. Nota-se, portanto, maior generalidade nessa segunda abordagem¹⁴.

No entanto, ainda que existam diversas abordagens conceituais, é possível apontar linhas de raciocínio que caracterizam, ainda que genericamente, o Direito Econômico. Diogo Coutinho entende esse ramo do direito “como um elemento normativo e constitutivo das instituições econômicas que moldam e regulam a economia”¹⁵.

O autor defende, inclusive, que o Direito Econômico não só pode, como deve, ser instrumentalizado, com vistas a ser utilizado como ferramenta para a estruturação e modificação de políticas públicas:

[...] o direito econômico pode ser compreendido, com certos ganhos analíticos, como uma “tecnologia” de construção institucional pela qual arranjos institucionais são estruturados, postos em marcha, corrigidos ou ajustados quando necessário. A existência de arranjos institucionais desse tipo é, como dito, condição imprescindível para dotar o Estado, a principal instituição existente na sociedade, de capacidades técnicas e políticas que o habilitem a pôr em curso um projeto de desenvolvimento¹⁶.

Tendo em vista o conceito acima apresentado, Diogo Coutinho entende que cabe ao Direito Econômico “as tarefas de moldar e ajustar arranjos institucionais efetivos e legítimos em políticas das quais depende, de forma significativa, o desenvolvimento econômico”¹⁷. Assim, esse ramo pode funcionar como mecanismo de indução para mudanças institucionais. Referido autor defende essa perspectiva, considerando os seus ganhos para o campo científico e, também, para outras disciplinas que dependam, direta ou indiretamente, do saber econômico

¹⁴ Ibidem, p. 36.

¹⁵ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016, p. 224.

¹⁶ Ibidem, p. 224.

¹⁷ Ibidem, p. 224.

1.2 ASPECTOS HISTÓRICOS

O Direito Econômico, enquanto disciplina, é recente no contexto brasileiro. No entanto, a disciplina tem suas origens em uma grande linhagem de transformações históricas. De acordo com Leonardo Figueiredo, “o estudo deste ramo jurídico há que partir, necessariamente, da análise dos principais fatos históricos que tiveram repercussão econômica dentro da ordem interna de cada Nação”¹⁸, além de impactos na ordem mundial – uma vez se tratarem de eventos de grande relevo no contexto global

Américo Silva explica que “normas econômicas de intervenção do Estado na economia sempre existiram; ora mais ora menos, porém sempre existiram”¹⁹. Assim, nos momentos de concentração econômica observados ao longo da história a intervenção do Estado na economia também esteve presente, em maior ou menor medida. No entanto, não se pode dizer que o Direito Econômico sempre existiu

Segundo Leonardo Figueiredo, o Direito Econômico, enquanto disciplina específica, surgiu em meados do século XIX e sua evolução está diretamente relacionada às transformações políticas e econômicas que ocorreram ao longo da história:

Antes não existiam monumentos positivos e satisfatórios da legislação de intervenção do Estado na economia, ou seja, até essa época as normas ou regras econômicas não chegaram a formar um corpo sistematizado, a que se pudesse denominar de “Direito Econômico”. De maneira que difunde-se a opinião no sentido de que não se pode, com segurança, dizer que houve um Direito Econômico na Antiguidade, na Idade Média, durante o mercantilismo e durante o liberalismo econômico; somente com a decadência deste último é que começou a ganhar corpo a sistematização de um conjunto de normas de intervenção do Estado na economia, mesmo não se alcançando a vigência de um “Código de Direito Econômico”²⁰.

No século XIX, com o surgimento do liberalismo econômico, houve uma maior valorização da liberdade de comércio e da iniciativa privada. No entanto, os

¹⁸ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 100.

¹⁹ SILVA, Américo Luís Martins da. **Introdução ao direito econômico**: Noções de Economia e Direito Econômico - Intervenção do Estado no domínio econômico - Iniciativa pública - Regulação econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 91.

²⁰ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 92.

excessos do *laissez-faire* (deixar fazer) levaram a uma crescente intervenção estatal na economia, culminando no surgimento do Estado Intervencionista e na criação das primeiras normas jurídicas de caráter econômico.

Apesar de não ser possível falar em Direito Econômico, de forma precisa, nos momentos acima apontados, inegável que tais períodos históricos serviram para moldar o pensamento econômico e a relação entre a economia e a sociedade, o que mais tarde seria estruturado em um conjunto de normas, regras e princípios mais ou menos universais e aplicáveis pelo Estado para a estruturação de suas instituições e direcionamento do seu funcionamento.

Leonardo Figueiredo sintetiza a evolução histórica do pensamento econômico, desde o declínio do Estado Absolutista até a descentralização dos centros de decisão política, nos seguintes termos:

A evolução histórica do pensamento econômico tem como ponto de partida o declínio do Estado Absolutista, que enfeixava todos os poderes na mão do rei, cuja concentração de força impedia o desenvolvimento de qualquer teoria que objetivasse reconhecer aos súditos direitos em oposição às ordens do monarca. Vigorava a máxima romana *quod principi placuit legis habet vigorem*, que se traduzia na egocêntrica visão de Luís XIV, *L'État c'est moi* (O Estado sou eu). O modelo absolutista de Estado foi fruto da necessidade de se centralizar a autoridade política em torno de um único órgão ou ente de decisão, o qual, no modelo político vigente à época, era a figura do monarca, que monopolizava todas as funções públicas, uma vez que não havia, ainda, a especialização destas. Resultou do declínio do mosaico de Estado feudal, que se caracterizava pela descentralização dos centros de decisão política²¹.

Destaca-se, nesse sentido, “que o declínio ideológico do Absolutismo se deu com a necessidade da sociedade em estabelecer direitos e garantias individuais que protegessem os súditos dos abusos perpetrados pelo Soberano”²². A Constituição do Rei João Sem-Terra, promulgada na Inglaterra em 1215, foi um marco importante para o desenvolvimento do direito econômico. Ela estabeleceu o princípio da legalidade, que limita a atuação do Estado e garante a segurança jurídica, especialmente em relação às questões tributárias. Esse princípio, que ainda é uma das bases do direito econômico moderno, protege os indivíduos da arbitrariedade do Estado e garante que as decisões econômicas sejam tomadas com base em leis

²¹ Ibidem, p. 100.

²² Ibidem, p. 101.

claras e previsíveis. Desde então, o direito econômico tem evoluído e se adaptado às mudanças políticas e econômicas. Com o passar do tempo, a intervenção do Estado na economia tem se tornado mais presente e o direito econômico tem acompanhado essa evolução, buscando equilibrar os interesses do mercado com a proteção dos direitos individuais e coletivos

A evolução do Direito Econômico, nesse sentido, passa por diversos momentos da história, seja ela a nível local, no contexto de um país específico, seja a nível global, tendo em vista que muitos dos eventos estudados modernamente tiveram repercussões profundas na sistemática da sociedade como um todo. Assim, revoluções e conflitos em um país refletiram direta ou indiretamente em diversos outros países.

Fazendo um salto temporal, pertinente o estudo de Leonardo Figueiredo sobre a história do Direito Econômico. O autor afirma que a evolução histórica do pensamento econômico passou por um processo de transformação, que se iniciou com o declínio do Estado Absolutista e evoluiu para o surgimento do Estado Intervencionista e das primeiras normas jurídico-econômicas. A partir de então, houve uma mudança na forma como a atividade econômica era vista. Os interesses coletivos passaram a ter maior importância do que os interesses individuais. Nesse contexto, a ciência moderna da economia passou a estudar os agentes econômicos e os fatores de produção com uma perspectiva coletiva, através da macroeconomia. Essas mudanças tiveram um impacto significativo na forma como a economia é entendida e aplicada nos dias de hoje:

[...] após os conflitos sociais do século XIX, bem como dos grandes conflitos mundiais, presenciou-se o aparecimento do Estado Intervencionista e o nascimento das primeiras normas de caráter jurídico-econômico, no qual a autonomia de vontade das partes na atividade econômica é mitigada pelo direcionamento estatal, sobrepondo-se os interesses coletivos e transindividuais aos interesses individuais. Observe-se que a ciência moderna da Economia volta seus interesses ao estudo dos agentes econômicos e dos fatores de produção com o mercado em perspectiva coletiva (macroeconomia)²³.

Na visão de Diogo Coutinho, o Direito Econômico não pode ser visto como um ramo estático, na medida em que já desempenhou diversas funções e teve seu

²³ Ibidem, p. 103.

impacto reduzido ou ampliado a depender do momento analisado. No século XX, por exemplo, “o direito econômico desempenhou, em diferentes contextos e com diferentes graus de efetividade e legitimidade democrática, as funções de criar arranjos institucionais, estruturas de direitos e obrigações”²⁴, afetando tanto instituições privadas quanto públicas. Assim, a compreensão da evolução do Direito Econômico, do ponto de vista histórico, depende sempre da contextualização dos arranjos político-institucionais vigentes em cada período

Ao longo da história, a sociedade experimentou diversos modelos de governo e de organização Estatal. O modelo socialista, por exemplo, teve como característica a presença massiva do Estado sobre a atividade econômica, sem espaço para a iniciativa privada – uma vez que o socialismo vai na contramão do liberalismo, regime que se tornaria bastante forte no mundo de modo geral²⁵.

Menciona-se, ainda, o estado social, em que a intervenção do Estado sobre a economia se deu de forma moderada, tendo como objetivo garantir a efetividade das políticas públicas, especialmente aquelas de caráter assistencialista. Nota-se que, no Estado intervencionista, surgiram desafios insuperáveis, como o déficit orçamentário, na medida em que o Estado tomava para si toda a responsabilidade, sendo bastante presente na economia²⁶.

Sintetizando o percurso histórico do Direito Econômico e suas nuances, pode-se dizer que “a lente da economia política reforça tanto a historicidade quanto o elemento de institucionalidade do direito econômico ao permitir situá-lo nos movimentos e ciclos capitalistas em que opera”²⁷. O estudo dos ciclos em que o Direito Econômico se manifestou e ganhou relevância permite entender as suas funções no contexto das organizações e instituições, bem como as suas possibilidades de atuação

²⁴ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016, p. 228.

²⁵ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 104.

²⁶ Ibidem, p. 104.

²⁷ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016, p. 229.

1.3 PRINCÍPIOS REGENTES

O Direito Econômico é direcionado não apenas por normas, mas também por princípios. No entanto, cumpre destacar inicialmente que tais balizas podem sofrer variações, a depender do momento sociopolítico experimentado pela sociedade, na medida em que a economia não é algo estático, mas sim um sistema bastante dinâmico e vinculado diretamente às forças dominantes. Assim, os princípios do Direito econômico dependem, em maior ou menor medida, da corrente ideológico-partidária majoritária em determinado momento e contexto²⁸.

Na visão de João Leopoldino da Fonseca, os princípios do Direito Econômico são originados a partir de diversas fontes. Assim, enquanto alguns são decorrentes da ordem “constitucional, outros decorrem de leis ordinárias, outros da jurisprudência consagrada e outros ainda da atuação de órgãos administrativos reguladores”²⁹, existindo ainda princípios que derivam da Economia enquanto ciência autônoma.

Tratando-se dos princípios que regem a ordem econômica previstos no texto da Constituição Federal Brasileira, Alexandre de Moraes afirma que o legislador pátrio, ao tratar da matéria, “optou pelo modelo capitalista de produção, também conhecido como economia de mercado (art. 219), cujo coração é a livre-iniciativa”³⁰. No entanto, os quatro princípios constantes no *caput* do art. 170, notadamente a valorização do trabalho humano, livre iniciativa, existência digna, conformidade com os ditames da Justiça social, indicam que o Estado brasileiro pode, sim, intervir na economia, intervenção esta que não se restringe a casos excepcionais

Nesse sentido, “o texto constitucional de 1988, portanto, consagrou uma economia descentralizada, de mercado, sujeita a forte atuação do Estado de caráter

²⁸ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 106.

²⁹ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 9. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 83.

³⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 1610.

normativo e regulador”³¹. Assim, o Estado pode não apenas regular a economia, como também atuar diretamente na atividade econômica em casos específicos, que estejam relacionados ao chamado imperativo de segurança nacional e ao relevante interesse coletivo

Além dos princípios gerais, previstos no *caput* do art. 170, existem outros, dispostos nos incisos do referido artigo. A título exemplificativo, menciona-se a livre concorrência, indicativo de “que todos os cidadãos podem participar das mais diversas atividades produtivas, livremente, em igualdade de condições, competindo para a conquista de novos mercados, o que veda a concorrência desleal”³². Além disso, tal princípio impede que o Estado atue no mercado em favor de uma empresa ou entidade específica em detrimento de outras.

Outro princípio constitucional da ordem econômica de grande relevo é a redução das desigualdades regionais e sociais. Sobre o assunto, Walber de Moura Agra informa que:

[...] este é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, não apenas devido à necessidade de se garantir dignidade a todos os cidadãos, mas para suplantarmos um dos obstáculos ao desenvolvimento nacional que reside nos baixos índices sociais de que padecem algumas regiões brasileiras. A única forma de superação dessas desigualdades é através de políticas públicas que possam gerar renda, deixando de lado as tradicionais políticas de clientelismo que privilegiam as estruturas de poder dominante³³.

O princípio do direito econômico da redução das desigualdades regionais e sociais é um importante elemento da Ordem Econômica previsto na Constituição Federal de 1988. Esse princípio tem como objetivo promover o desenvolvimento equilibrado e a justiça social, visando a diminuição das disparidades socioeconômicas existentes entre diferentes regiões do país. O art. 43 da Carta Magna é uma das disposições existentes que visam reduzir as desigualdades regionais e sociais: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação

³¹ Ibidem, p. 1611.

³² AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 814.

³³ Ibidem, p. 814.

em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”³⁴.

Destarte, a redução das desigualdades regionais e sociais é uma obrigação imposta ao Estado, que deve adotar políticas públicas e medidas que assegurem a efetividade desse princípio. Essas políticas podem incluir, por exemplo, investimentos em infraestrutura nas regiões mais carentes, incentivos fiscais para empresas que se instalem nessas regiões, programas de transferência de renda e outras medidas que visem a promoção do desenvolvimento regional.

Os demais princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Econômico são: soberania nacional, função social da propriedade privada, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente e busca do pleno emprego. Nota-se que tais princípios visam a compatibilização das regras que regem o mercado econômico e outros pontos considerados cruciais pela Constituição Federal. Isso porque o Direito Econômico deve estar de acordo com as balizas que norteiam o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que tange aos direitos fundamentais³⁵.

No que se refere à busca pelo pleno emprego, em específico, Walber de Moura Agra entende se tratar de norma de natureza pragmática, classificação que, no entendimento do autor, não é capaz de retirar a sua força normativa, estando longe de ser norma meramente retórica. No entanto, entende-se que “Sua efetividade deve ser concretizada mediante uma relação intrínseca entre a normalidade e a normatividade, respeitando a reserva do possível”³⁶.

No que tange aos princípios específicos que contribuem para a “formação de regras e sua aplicação no campo peculiar ao Direito Econômico”, um dos mais relevantes é a segurança jurídica, preceitua João Leopoldino da Fonseca:

O Direito tem por finalidade a busca da segurança, em primeiro lugar a do indivíduo concebido como cidadão. Como consequência da segurança atribuída e garantida ao indivíduo, surge a segurança social ou coletiva. Se

³⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

³⁵ Ibidem.

³⁶ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 814.

o indivíduo não se sentir seguro pessoalmente, se não lhe for garantida a sobrevivência, não tiver a fundada esperança de poder concretamente afirmar-se perante seus semelhantes e perante os acontecimentos, não se pode falar em garantia coletiva ou social³⁷.

O princípio da segurança jurídica no Direito Econômico, desse modo, diz respeito à necessidade de que as normas jurídicas sejam claras, previsíveis e estáveis ao longo do tempo, a fim de garantir a confiança e a estabilidade das relações jurídicas. No âmbito do Direito Econômico, o princípio da segurança jurídica assume uma importância ainda maior, uma vez que as atividades econômicas estão sujeitas a mudanças constantes e são influenciadas por diversos fatores, como a conjuntura econômica e as transformações tecnológicas.

Para que as atividades econômicas possam ser exercidas com segurança e estabilidade, é necessário que as normas jurídicas sejam claras e previsíveis, evitando surpresas e incertezas que possam prejudicar a economia. Logo, o Direito Econômico deve buscar garantir a segurança jurídica das atividades econômicas, promovendo a estabilidade das normas e das relações jurídicas, sem prejuízo da necessidade de adaptação a mudanças sociais, econômicas e tecnológicas. Isso permitirá que as empresas e os indivíduos possam exercer suas atividades com confiança e segurança, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social.

Outro princípio que merece ser mencionado é o da realidade econômica, que tem grande influência principalmente no processo de elaboração de leis no contexto do Direito Econômico. Entende-se que “o legislador e o aplicador da lei não podem desconhecer a realidade econômica em que vivem e que pretendem normatizar e direcionar”³⁸.

Assim sendo, a atividade econômica e as relações comerciais devem ser analisadas em suas particularidades, a fim de que as normas jurídicas sejam efetivas e adequadas às necessidades da sociedade. A elaboração de leis no contexto do Direito Econômico envolve considerações complexas que perpassam o aspecto jurídico. À sua criação, necessário examinar fatores como a demanda do

³⁷ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 9. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 86.

³⁸ *Ibidem*, p. 90.

mercado, concorrência, inflação, bem como as políticas econômicas governamentais. Daí decorre a necessidade de que o legislador esteja atento a esses fatores e leve em conta a realidade econômica em que a lei será aplicada.

Ao considerar a realidade econômica, o legislador pode criar leis que promovam a livre concorrência, estimulem o desenvolvimento econômico, protejam os direitos dos consumidores e trabalhadores, por exemplo, e incentivem a inovação e o empreendedorismo. Dessa forma, para que as normas econômicas sejam dotadas de efetividade, é preciso analisar a realidade fática em que a sociedade está inserida. Os textos jurídicos devem ser reflexo dessa realidade³⁹.

João Leopoldino da Fonseca explica que, para além de reconhecer a realidade como fonte primária para a criação de leis, o Direito Econômico parte do princípio da reforma da realidade. Assim, apesar de reconhecer o contexto em que está inserido, esse ramo se pretende não a manutenção da situação observável, mas sim à sua transformação, de acordo com os interesses dominantes. Tal é a força do Direito Econômico que, conforme explicitado ao longo do trabalho, pode ser visto como instrumento voltado ao gerenciamento das instituições sociais:

As normas que são criadas para reger a realidade econômica estão a demonstrar que o Direito não é imutável. Pode-se até mesmo dizer que, no âmbito do Direito Econômico, é que a relação entre fato-valor-norma se fecha num círculo, pois que a norma surgida dos fatos, através da sua valoração, se transforma num instrumento propulsor da própria realidade. A norma de conteúdo econômico passa a ser criadora de novos fatos sociais. A norma adquire força criadora de uma nova sociedade⁴⁰.

É possível mencionar, ainda, sem a pretensão de esgotar os princípios do Direito Econômico, o desenvolvimento sustentável, muito em voga no mundo moderno. Entende-se que “a norma jurídica tem um papel criativo e prospectivo”, o que implica no potencial da norma de “viabilizar condições e provocar diretamente o crescimento e o desenvolvimento”⁴¹.

O papel criativo da norma jurídica se dá pelo fato de que ela pode criar situações jurídicas, instituir novos direitos e obrigações e adaptar-se às mudanças

³⁹ Ibidem, p. 90.

⁴⁰ Ibidem, p. 94.

⁴¹ Ibidem, p. 96.

sociais e econômicas que ocorrem na sociedade. Já o papel prospectivo da norma jurídica é aquele que olha para o futuro, antecipando possíveis situações e estabelecendo regras para lidar com elas. A norma jurídica pode prever, por exemplo, as consequências de determinadas ações econômicas, e estabelecer normas que visem prevenir ou mitigar possíveis danos à sociedade

Nota-se, pois, que o Direito Econômico está diretamente entrelaçado por princípios, sejam eles derivados diretamente da ordem constitucional, uma vez que a Constituição Brasileira trata diretamente dos princípios a serem observados no que se refere à economia, especialmente no que tange aos limites da atuação do Estado, sejam eles derivados da própria economia e seus caracteres específicos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo aborda o conceito de políticas públicas, suas características e relação com as esferas governamentais. Serão apresentadas as diferentes definições e perspectivas teóricas que buscam entender o que são políticas públicas e como elas se manifestam no contexto político e social. Adiante, explica os processos de formação da agenda e de elaboração das políticas públicas. Neste momento, serão discutidos os principais fatores e atores envolvidos na definição da agenda governamental, bem como os mecanismos e etapas que compõem o processo de elaboração das políticas. Ao final, examina o modo como ocorre a implementação das políticas públicas.

2.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No que pertine à produção acadêmica brasileira, os escritos sobre políticas públicas vivenciaram uma fase inicial na qual o Estado era mencionado com frequência, porém não se encontrava no centro das investigações. Até o fim dos anos 1980, as pesquisas focavam nas características gerais do governo e sua interação com o segmento corporativo. Contudo, a operação interna do aparato governamental e a relação com o cenário político mais abrangente não eram explorados nesses estudos⁴².

Inicialmente, as políticas públicas foram analisadas de forma superficial, sempre em estudos voltados para aspectos mais macrossociológicos ou preocupados analiticamente com outros processos. No entanto, a literatura brasileira sobre políticas públicas evoluiu, com o transcurso do tempo, e passou a se preocupar mais com o funcionamento do Estado e as características das políticas desenvolvidas por ele, trazendo uma leitura embrenhada e crítica sobre o tema⁴³.

Por políticas públicas, esboçam Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi, compreende-se uma sequência de decisões públicas, direcionadas a preservar a

⁴² AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro. **A ciência política no Brasil: 1960-2015**. Editora FGV, 2016, p. 370.

⁴³ Ibidem, p. 370.

estabilidade social ou a provocar desequilíbrios com o objetivo de transformar essa realidade. São decisões influenciadas pelo próprio processo e pelas respostas e mudanças que geram no contexto social, assim como pelos princípios, conceitos e percepções daqueles que tomam ou afetam a decisão. Podem ser apreendidas, também, como táticas direcionadas a múltiplos objetivos, todos, de certa maneira, almejados pelos variados grupos envolvidos no processo de tomada de decisão. A meta principal dessa dinâmica é a orientação geral para as inúmeras iniciativas que fazem parte de uma política específica⁴⁴.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, políticas públicas são: “metas e instrumentos de ação que o Poder Público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger”⁴⁵. O processo de definição de políticas públicas envolve escolhas que precisam ser feitas pelo Poder Público, exteriorizadas a partir da elaboração de variados instrumentos normativos. Para a autora, as políticas públicas definem quais escolhas serão prioritárias para atendimento por parte do Estado:

O próprio rol dos direitos sociais e a contrapartida dos deveres a serem assumidos pelo Estado na garantia dos direitos já leva a uma conclusão: constitui utopia achar que o Estado brasileiro possui condições de cumprir todas as metas constitucionais e satisfazer a todos os “direitos” dos cidadãos. Por isso mesmo, tais normas sempre foram consideradas programáticas, já que dependem de leis e medidas administrativas para serem concretizadas. Daí a necessidade e importância das políticas públicas: dentre tantas metas postas pela Constituição, as políticas públicas definem as que devem ser atendidas prioritariamente⁴⁶.

Sob o enfoque operacional, política pública pode ser definida como:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos⁴⁷.

A apreciação das políticas públicas é fundamental à compreensão do modo como o Estado dialoga e interage com a sociedade e de que forma suas ações

⁴⁴ SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. **Brasília: Enap**, v. 1, p. 317, 2006, p. 28-29.

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 1990.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 1991.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 29.

influem diretamente na vida dos indivíduos. As políticas públicas englobam várias áreas do saber e possui como parâmetro direcionar recursos e esforços governamentais na resolução de problemas e no fomento do bem-estar coletivo. Especificamente, as políticas sociais exercem maior impacto no cotidiano das pessoas, sendo basais para assegurar direitos básicos e a dignidade da pessoa humana. Logo, o entendimento e a avaliação das políticas públicas são imprescindíveis para o desenvolvimento de sociedades mais equitativas e justas⁴⁸.

Neste momento, relevante se faz diferenciar política pública de decisão política. Política pública consiste em um conjunto de ações e escolhas estrategicamente definidas para distribuir valores, enquanto decisão política é uma seleção entre alternativas visando alcançar objetivos estabelecidos. Ainda que uma política pública inclua decisões políticas, nem toda decisão política culmina em uma política pública. Entender essa diferenciação é essencial para uma análise apropriada das políticas públicas e sua execução eficiente⁴⁹.

Para Celina Souza, política pública é uma área de estudo que tem como pressuposto observar a ação governamental, analisá-la e propor alterações no rumo dessas atividades. A elaboração de política pública corresponde ao processo em que os governos transformam suas intenções em programas e ações destinados a gerar resultados ou transformações no mundo real. É relevante salientar que a criação e execução de políticas públicas podem ser intrincadas e envolver diversos participantes, interesses e pressões, o que pode impactar tanto a eficácia quanto a eficiência das políticas. Dessa forma, o estudo e análise das políticas públicas são fundamentais para entender como o governo e outros atores se empenham para solucionar questões públicas e alcançar metas sociais⁵⁰.

Ao elaborar uma classificação sobre política pública, Theodor Lowi argumenta que cada categoria de política pública encontra distintas modalidades de suporte e

⁴⁸ DINIZ, Gabriel. **Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas**. CLP Centro de Liderança Pública, 2019. Disponível em: <https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁴⁹ RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil**. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997, p. 1.

⁵⁰ SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães**. São Paulo, 2002, p. 5.

rejeição e que os embates relacionados à sua decisão ocorriam em arenas diversas. O autor identifica quatro categorias de políticas públicas: distributivas, reguladoras, redistributivas e constitutivas. Cada uma delas gerava diferentes pontos ou grupos de vetos e apoios, processando-se no sistema político de maneira também distinta. Essa classificação é relevante para compreender como várias políticas públicas impactam diferentes segmentos sociais e como os confrontos acerca de suas decisões ocorrem no âmbito do sistema político. O estudo e a análise dessas políticas são essenciais para um entendimento mais abrangente da política e da sociedade⁵¹.

Maria Paula Bucci, define política pública como:

[...] programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados⁵².

Para Gianpaolo Smanio e Patrícia Bertolini, as políticas públicas atingem legitimidade e eficácia ao assegurar a concretização total da cidadania no âmbito do Estado Constitucional:

As Políticas Públicas são instrumentos importantes para a concretização dos Direitos Fundamentais. Exigem atuação da Administração Pública, dos órgãos e Poderes do Estado na sua consecução. O arcabouço normativo que constitui as Políticas Públicas deve trazer a sua legitimação e eficiência. [...] as Políticas Públicas têm sua legitimidade e eficiência ao garantir a efetivação da cidadania no Estado Constitucional⁵³.

Ricardo Agum leciona que a política pública consiste em um domínio de conhecimento que busca examinar e impulsionar iniciativas governamentais para gerar transformações ou resultados tangíveis na sociedade. Abrange a elaboração, execução e avaliação de programas e ações políticas voltados para abordar questões ou desafios identificados pelo público. Contudo, a política pública só pode

⁵¹ LOWI, Theodor. Apud SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães**. São Paulo, 2002, p. 7.

⁵² BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 39.

⁵³ SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. **O direito e as políticas públicas no Brasil**. Gianpaolo Poggio Smanio e Patrícia Tuma Martins Bertolini (orgs). São Paulo: Atlas, 2013, p. 12.

ser eficiente quando uma combinação de elementos estiver presente, incluindo a percepção social da relevância do problema e o engajamento político para atuar sobre ele⁵⁴.

No entendimento de Celina Souza, as definições que enfatizam o papel das políticas públicas no alcance da solução de questões podem subestimar a complexidade do processo político e a variedade de interesses em jogo. Essas definições podem negligenciar a dimensão conflituosa e as limitações que cercam as decisões governamentais, bem como as oportunidades de cooperação mútua entre governos e outros atores sociais. Sendo assim, é fundamental adotar uma perspectiva mais abrangente e realista das políticas públicas, reconhecendo que são resultados de disputas acerca de ideias e interesses, envolvendo diversos atores e níveis governamentais. Entender as políticas públicas como processos políticos dinâmicos e em constante evolução pode enriquecer o debate, tornando-o mais esclarecido e produtivo no enfrentamento dos desafios sociais e econômicos vivenciados pela sociedade⁵⁵.

Ainda para a autora, no âmbito teórico e conceitual, a política pública em geral e a política social em específico são campos que envolvem múltiplas disciplinas. O foco dessas áreas está em fornecer explicações sobre a natureza da política pública e seus processos, ou seja, como as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas. Isso implica a necessidade de integrar conhecimentos e abordagens de diferentes disciplinas, como sociologia, ciência política e economia, a fim de obter uma compreensão mais completa e abrangente desses processos e de como eles afetam a sociedade⁵⁶.

Josué Mastrodi e Fernanda Carolina Ifanger ajuízam que as políticas públicas consistem em ações governamentais fundamentadas em recursos públicos, estabelecendo uma relação intrínseca com a defesa dos direitos sociais, econômicos e culturais. Essa relação se deve ao fato de que tais direitos exigem

⁵⁴ AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015, p. 16-17.

⁵⁵ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006, p. 25.

⁵⁶ Ibidem.

investimentos por parte do Estado para sua concretização, ao contrário dos direitos civis e políticos, que não requerem despesas públicas para serem exercidos⁵⁷.

Ao lecionarem sobre a necessidade da criação de políticas públicas à concretização dos direitos existentes, os autores citados explicam que, considerando o artigo 3º da Constituição de 1988, não existe na literalidade da norma, um direito explícito a uma sociedade livre, justa e solidária. Mesmo assim, políticas públicas que visem a construção dessa sociedade podem beneficiar o respeito aos direitos civis e sociais. Igualmente, não há um direito específico ao desenvolvimento nacional, mas políticas voltadas ao crescimento econômico podem criar condições para melhorar o alcance de determinados direitos sociais. Da mesma forma, não há um direito direto contra a pobreza, contudo políticas de assistência e inclusão social podem fornecer suporte econômico, que indiretamente pode ser visto como um direito das pessoas beneficiadas. Também não há um direito subjetivo à promoção do bem de todos, embora exista o direito individual à não-discriminação por origem, etnia, sexo, idade etc., esse direito serve como base para a implementação de políticas que promovam o bem-estar geral, em vez de ser o objetivo final dessas políticas⁵⁸.

Nesse mister, Edite Cunha e Eleanora Cunha visualizam as políticas públicas como ações conjuntas que materializam direitos sociais expressos na legislação. “É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual”⁵⁹.

Além disso, a política pública representa a transformação de decisões particulares em decisões e ações coletivas, que impactam a sociedade como um todo:

[...] embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política

⁵⁷ MASTRODI, Josué; DE ARAUJO IFANGER, Fernanda Carolina. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, v. 24, n. 9, p. 03-16, 2019, p. 6.

⁵⁸ Ibidem, p. 6.

⁵⁹ CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. **Políticas públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG**, p. 11-25, 2002, p. 12.

pública expressa assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos⁶⁰.

Segundo William Outhwaite e Tom Bottomore, o exame de políticas públicas investiga de que maneira os comportamentos dos agentes políticos podem afetar as escolhas feitas no contexto governamental. Essa área de pesquisa surgiu em virtude do desejo dos peritos em compreender mais a fundo o processo decisório, particularmente no que se refere ao grau em que tais decisões são “ou podem ser” fundamentadas na racionalidade⁶¹.

Política pública, consoante Nilson Costa, consiste em uma área de decisões legitimadas ou aprovadas por meio de participantes governamentais, incluindo ações que possibilitam pautas de inovação em políticas ou que atendem às solicitações de “grupos de interesses”⁶².

De acordo com os escritos sobre o tema, o conceito de políticas públicas pode ser compreendido a partir de duas abordagens, a estatista e a multicêntrica. A primeira enfatiza o papel central do Estado na formulação, implementação e regulação das políticas públicas. Nesta perspectiva, o Estado é considerado o principal ator e responsável por identificar problemas sociais, elaborar soluções e garantir a provisão de bens e serviços públicos. Para Stella Theodoulou, dois elementos auxiliam na compreensão da abordagem estatista da política pública, quais sejam:

[...] a política pública tem uma abordagem estatista: a primeira ideia que alguém se depara é que a política pública deve distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que, na verdade, eles realmente fazem; que a inatividade governamental é tão importante quanto a atividade governamental. O segundo elemento é a noção de que política pública envolve idealmente todos os níveis de governo e não é necessariamente restrito aos atores formais, informais atores também são extremamente importantes⁶³.

A abordagem multicêntrica da política pública, por sua vez, é uma perspectiva que enfatiza a importância do envolvimento e colaboração de “diversos atores e

⁶⁰ Ibidem, p. 12.

⁶¹ OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (eds.). Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p. 84-85.

⁶² COSTA, Nilson do Rosário. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação**: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: Hucitec, 1998, p. 7.

⁶³ THEODOULOU, Stella Z. *apud* LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Revista Interface (Porto Nacional)**, n. 05, 2012, p. 51.

setores da sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas”. Essa abordagem reconhece que os problemas e desafios enfrentados pela sociedade são complexos e requerem uma solução conjunta, envolvendo não apenas o governo, mas também entidades não governamentais, segmento privado e cidadão⁶⁴.

Francisco Heidemann, entende que “o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas””⁶⁵. Por conseguinte, sob o vértice de tal perspectiva, a política pública não é vista como um processo exclusivamente estatal, mas sim como resultado de interações e negociações entre diferentes atores sociais com interesses e perspectivas distintas. O foco da abordagem multicêntrica é identificar a origem do problema a ser enfrentado e garantir que as soluções propostas atendam às demandas e necessidades da sociedade como um todo⁶⁶.

As perspectivas estatista e multicêntrica oferecem visões distintas a respeito do envolvimento do Estado na criação e aplicação de políticas públicas. A abordagem estatista reforça a posição central do Estado como principal agente das políticas públicas, ao passo que a perspectiva multicêntrica ressalta a relevância do engajamento e cooperação de vários atores sociais no processo. Em ambas as abordagens, é proposta uma diferenciação entre políticas públicas governamentais e não governamentais, baseada na presença ou ausência do Estado como protagonista. Essas abordagens variadas ilustram a complicação e a variedade das políticas governamentais e intensificam a relevância de uma análise criteriosa e questionadora a respeito da função do Estado em aprimorar a qualidade de vida socioeconômica⁶⁷.

⁶⁴ Ibidem, p. 51-52.

⁶⁵ HEIDEMANN, Francisco G. . Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40, p. 31.

⁶⁶ LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Revista Interface (Porto Nacional)**, n. 05, 2012, p. 51-52.

⁶⁷ Ibidem, p. 52-53.

2.2 FORMAÇÃO DA AGENDA E PROCESSO DE ELABORAÇÃO

Como se viu, as políticas públicas são ações estatais com o propósito de solucionar problemas e atender às necessidades da sociedade. Tais ações incluem destinar recursos, estabelecer prioridades e desenvolver estratégias para assegurar o bem-estar da população e promover o progresso do país. Dessa maneira, a agenda e a formulação das políticas públicas são fases fundamentais para os governos responderem às demandas sociais.

A formação da agenda é um processo complexo e multifacetado, no qual diferentes atores interagem entre si para determinar quais problemas e demandas serão considerados prioritários pelo governo para resolução. Esse processo envolve a identificação e seleção de problemas, a construção de consensos e a definição de prioridades.

Diversos são os modelos teóricos que buscam explicar a formação da agenda e os fatores que influenciam a atenção do governo a determinados problemas. Dentre os mais relevantes, destacam-se o modelo incrementalista, o modelo de fluxos múltiplos e o modelo de equilíbrio pontuado.

O modelo incrementalista, desenvolvido por Lindblom, Caiden e Wildavsky, fundamenta-se na ideia de que a formação da agenda e a elaboração das políticas públicas ocorrem de forma incremental, a partir de ajustes e adaptações às políticas existentes. De acordo com este modelo, as transformações nas políticas públicas ocorrem de forma progressiva e resultam do equilíbrio entre as diversas demandas e interesses presentes na sociedade⁶⁸.

Em sua estrutura conceitual, Charles Lindblom argumenta que o procedimento de tomada de decisões políticas apresenta as seguintes particularidades: é desenvolvido gradativamente, por meio de alterações progressivas, fundamentadas em políticas já estabelecidas; engloba adaptações recíprocas e barganha; não representa uma resposta definitiva aos problemas, mas

⁶⁸ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=html>. Acesso em: 18 fev. 2023.

sim um avanço que, caso seja bem-sucedido, pode ser sucedido por outros⁶⁹.
Portanto:

As políticas não são construídas de uma só vez; são construídas e reconstruídas interminavelmente. A construção de políticas é um processo de aproximações sucessivas aos objetivos pretendidos, no qual os próprios objetivos vão sendo reconsiderados e alterados⁷⁰.

À guisa do pensamento deste modelo, o orçamento público destinado a projetos, instituições ou políticas específicas não se originam de um ponto inicial nulo, mas sim de escolhas progressivas e marginais que desconsideram transformações políticas ou ajustes significativos em programas governamentais. Desse modo, as decisões governamentais seriam basicamente evolutivas e pouco relevantes. A abordagem incrementalista das políticas públicas teve uma redução em sua capacidade de explicação devido às amplas reformas em diversos países, resultantes de ajustes orçamentários. Contudo, os profissionais atuantes em governos e pesquisadores de orçamentos públicos estão familiarizados com o impacto do incrementalismo, que preserva estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que não estão mais na pauta governamental. Entretanto, é a partir do incrementalismo que surge a percepção de que opções feitas anteriormente restringem possibilidades futuras e diminuem a habilidade dos governos de implementar novas políticas públicas ou modificar o curso das políticas vigentes⁷¹.

O modelo de fluxos múltiplos, proposto por John W. Kingdon, sugere que a formação da agenda é resultado da convergência de três fluxos distintos: “problemas (*problems*), alternativas (*policies*) e política (*politics*)”. De acordo com este modelo, a atenção do governo a um problema específico ocorre quando há uma “janela de oportunidade” para sua solução e existem atores políticos dispostos a apoiá-la. Para o autor, a elaboração da pauta governamental atravessa as três dinâmicas, seguindo um processo “desorganizado”⁷².

⁶⁹ ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, 2017, p. 15.

⁷⁰ LINDBLOM, Charles E. **The science of “muddling through”**. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, pp. 79-88, 1959, p. 86.

⁷¹ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=html>. Acesso em: 18 fev. 2023.

⁷² RIBEIRO, Dominic Doula; PELEGRINI, Tatiane; RODRIGUES, Cristiana Tristão. Implementação e prospecções do Programa Mais Médicos no Brasil sob o enfoque do modelo de múltiplos fluxos de

Leila Gottems aduz que a junção entre “problemas, alternativas e política” abre uma janela de oportunidade para a criação de políticas públicas. Logo, o encerramento das janelas pode acontecer após a efetivação de alguma escolha, seja pela inabilidade em encontrar uma solução, pela diminuição da notoriedade do assunto, por alterações no quadro de pessoas envolvidas no tema ou simplesmente por não existir uma opção de ação acessível⁷³.

Kingdon menciona a interação de agentes visíveis, invisíveis e os empreendedores de políticas na formação da agenda. São membros do alto escalão do governo, pesquisadores, empreendedores etc. que, ao se integrarem à dinâmica dos fluxos múltiplos, possibilitam a abertura de uma “janela de oportunidade”. O conceito dado pelo autor para cada um desses participantes do processo de formulação da agenda de políticas públicas, a partir da interpretação de Vera Lúcia Nascimento, é o seguinte:

[...] os participantes ativos visíveis [são aqueles] que recebem atenção considerável da imprensa e do público, tais como o mais alto representante do Executivo e do Legislativo, seus respectivos assessores de alto escalão, a mídia e os atores relacionados ao processo eleitoral (partidos políticos e comitês de campanha). Eles afetam mais o estabelecimento da agenda. Por outro lado, conceitua como participantes invisíveis os que não recebem atenção da imprensa e do público, a exemplo dos acadêmicos, pesquisadores, consultores, servidores públicos (burocratas) de carreira do Poder Executivo, funcionários do Poder Legislativo, bem como analistas que trabalham para grupos de interesses. Eles atuam em planejamento e avaliação ou em formulações orçamentárias e influenciam mais a especificação das alternativas. Além disso, constituem comunidades de especialistas (em assuntos de certa área em especial), chamadas comunidades de políticas. [...] Ele [empreendedor de políticas] investe, quando uma janela para políticas públicas se abre, os recursos de que dispõe (tempo, energia, reputação, dinheiro) na defesa de seu problema ou de suas propostas favoritas, em troca de ganhos futuros. O empreendedor pode ser encontrado entre os participantes visíveis ou entre os invisíveis, sendo responsável, ainda, por conectar os fluxos múltiplos na janela de políticas públicas. É uma pessoa reconhecida por suas conexões políticas, habilidade de negociação e persistência⁷⁴.

Kingdon. **Espacios**, v. 38, n. 38, p. 17-31, 2017. Disponível em:

<https://www.revistaespacios.com/a17v38n38/a17v38n38p17.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023.

⁷³ GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013, p. 514.

⁷⁴ KINGDON, J. W. *apud* NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes; FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. Política pública de turismo do Amazonas a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 16, n. 1, 2016, p. 146.

Consoante Dominic Ribeiro, parte dos escritos produzidos por Kingdon dedica-se a esclarecer os motivos pelos quais certos assuntos são incluídos (ou não) na pauta governamental. Inicialmente, para que um assunto fosse incorporado à agenda, ele precisa atrair a atenção de algum ator, através de três modos: “indicadores; 2) eventos e 3) *feedback*”. Entretanto, é necessário que os atores políticos reajam, de algum modo, a tais “estímulos”, enxergando a situação como um problema. O fluxo das opções envolve o conjunto de propostas que disputam entre si para resolver um problema. Comumente, as opções apresentadas não são inéditas e frequentemente se modificam durante a elaboração da política pública. As opções selecionadas costumam exibir aspectos como “confiabilidade técnica; aceitabilidade” e harmonia com os valores sociais predominantes; e habilidade para prever as reservas orçamentárias futuras, por exemplo. No modelo de fluxos múltiplos, três aspectos são considerados: o clima nacional, caracterizado pelo humor e ambiente social, a estruturação das forças políticas e as alterações no governo⁷⁵.

O modelo de equilíbrio pontuado, desenvolvido por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, tem sido utilizada para analisar a evolução das legislações e regulamentações, bem como o desenvolvimento e reforma de instituições legais. Segundo essa teoria, as políticas públicas e os sistemas jurídicos passam por períodos de estabilidade, durante os quais prevalecem o equilíbrio e a continuidade. No entanto, essa estabilidade é ocasionalmente interrompida por eventos disruptivos, os quais geram mudanças drásticas e rápidas⁷⁶.

Esta teoria destaca a importância das imagens de políticas e dos espaços institucionais na determinação dos períodos de estabilidade e mudança. As imagens de políticas referem-se à maneira como as questões são percebidas e apresentadas pelos diversos atores envolvidos, como legisladores, especialistas, grupos de interesse e mídia. Na arena política, a disputa pela definição e interpretação dos

⁷⁵ RIBEIRO, Dominic Doula; PELEGRINI, Tatiane; RODRIGUES, Cristiana Tristão. Implementação e prospecções do Programa Mais Médicos no Brasil sob o enfoque do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon. **Espacios**, v. 38, n. 38, p. 17-31, 2017.

Dhttps://www.revistaespacios.com/a17v38n38/a17v38n38p17.pdf. Acesso em: 19 fev. 2023.

⁷⁶ GOMIDE, Alexandre de Ávila. O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. **Revista dos Transportes Públicos-ANTP-Ano**, v. 30, p. 4º, 2007, p. 78-79.

problemas é fundamental e pode desencadear transformações significativas ao romper o equilíbrio existente. A criação de uma nova concepção de política tem o potencial de produzir mudanças importantes.

Para Alexandre Gomide, importante neste modelo é a forma de apresentar o problema, haja vista que o modo pelo qual o assunto é delineado e disseminado contribui à manutenção do *status quo* ou a sua modificação. Destarte, uma questão relevante carece ser apresentada sob a perspectiva de uma nova imagem, a fim de chamar a atenção dos entes governamentais e políticos. Quando isso é feito, rompe-se com o “monopólio político”, que engessa, retroalimenta negativamente o problema e impede a criação de novos pensamentos sobre certas questões, e a situação de “estabilidade”. Nesse aspecto, apenas uma representação inovadora da questão e um ambiente institucional renovado teriam o poder de quebrar o cenário de “estabilidade” e realimentação adversa, conduzindo um problema à pauta decisória:

A teoria do “equilíbrio pontuado” responde porque determinadas questões ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas, enquanto outras ascendem à agenda de decisão. [...] o modelo parte da noção de que os processos de política pública se caracterizam por períodos de “equilíbrio” que são “pontuados” por períodos de mudança. Esta aconteceria quando um determinado tema vence o “monopólio da política” (*policy monopoly*), caracterizado pela situação onde um problema é tratado somente dentro das comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos, restringindo o surgimento de novas ideias, propostas e participantes numa condição de “realimentação negativa”. Fundamental no modelo é a forma de se apresentar o problema, pois a maneira como a questão é definida e difundida pode favorecer o status quo ou a mudança. Assim, para que um problema chame a atenção do governo e da classe política, rompendo uma situação de “equilíbrio”, é necessária a construção de um novo entendimento sobre o mesmo, uma nova imagem de política (*policy image*). É por isso que a disputa em torno da definição de um problema é central na luta política. O desenvolvimento de uma nova *policy image* define o contexto institucional, a arena para a sua difusão (*policy venue*). Tal posicionamento institucional é importante porque enquanto algumas jurisdições são refratárias aos argumentos desenvolvidos, outras são favoráveis à sua condução, fornecendo o suporte necessário para o seu encaminhamento e decisão. Desse modo, somente uma nova imagem do problema e uma nova arena institucional seriam capazes de romper com a situação de “equilíbrio” e retroalimentação negativa, levando um problema para a agenda de decisão⁷⁷.

Veja-se que as arenas institucionais são locais onde questões jurídicas e políticas públicas são discutidas e resolvidas. Segundo a teoria do equilíbrio

⁷⁷ Ibidem.

pontuado, a mudança de uma arena para outra pode levar à redefinição das questões e rompimento do equilíbrio, permitindo reformas e inovações. O processo de elaboração da agenda das políticas públicas envolve várias etapas, incluindo a identificação e definição de problemas, a formulação de políticas e a tomada de decisão.

Quanto ao processo de elaboração da agenda das políticas públicas, este engloba diversas etapas, desde a identificação e definição dos problemas até a avaliação e ajuste das ações implementadas. As etapas fundamentais do processo são a identificação e definição dos problemas, formulação das políticas e tomada de decisão.

Na fase inicial do processo de criação de políticas públicas, é necessário identificar e definir os problemas a serem resolvidos pelo governo. É fundamental levar em conta as necessidades e desejos da sociedade, além das habilidades e recursos disponíveis para enfrentar os problemas encontrados.

Kingdon identificou que uma das variáveis que influencia a seleção de um tema e sua inclusão na agenda é o "processo". Esse processo se refere às características das entidades, instituições e outros mecanismos responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas, e pode fornecer explicações mais precisas sobre os diferentes procedimentos e, portanto, sobre a forma de identificação dos problemas. Essa perspectiva está baseada na teoria das organizações e em um modelo denominado "anarquia organizada". Consubstanciado na teoria das organizações e em um modelo de estudiosos denominado "anarquia organizada", o autor busca compreender as estruturas e atribuições do Executivo. Para a identificação do problema, o Executivo faz *jus* a um mecanismo exclusivo para a escolha dos assuntos, fundamentado em uma rotina específica direcionada à detecção de problemas e ao desenvolvimento e reorganização de políticas. Essa rotina é continuamente afetada pela dinâmica da política institucional⁷⁸.

⁷⁸ KINGDON, J. W. *apud* VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, v. 30, n. 2, p. 5 a 43-5 a 43, 1996, p. 8-9.

Ana Luiza Viana assim interpreta o pensamento de Kingdon sobre o modo de identificação dos problemas, consequentes assuntos a serem inseridos na agenda de políticas públicas, bem como os requisitos necessários para tal:

O reconhecimento de problemas se daria em função de indicadores, eventos, crises, símbolos e processo de *feedback* do trabalho burocrático e da elaboração do orçamento. Eventos ou crises podem suscitar a emergência de problemas ou assuntos, mas não são suficientes para forçar a entrada de um assunto na agenda. Assim, ocorreria um processo anterior de formação de ideias, que o autor denomina de *policy primaveral soup*, quando inúmeras ideias são formuladas (e confrontadas entre si) pelas *policy communities*, sendo que só algumas sobrevivem ao processo natural de seleção e satisfazem aos critérios estabelecidos pelos grupos de especialistas. A sobrevivência de uma ideia ou um assunto dependeria, então, de sua factibilidade técnica; de sua aceitação pelos grupos de especialistas e pelo público; e da força de consenso que mobilizam⁷⁹.

Ocorre, todavia, que os sistemas políticos são incapazes de reconhecer todas as opções viáveis para lidar com os inúmeros desafios sociais que emergem em um dado instante. Essa limitação de ação resulta na compreensão de que o poder do Estado reside em sua habilidade de caracterizar questões, opções e direcionar as escolhas tomadas. Considerando que a identificação e delimitação das questões, opções e resoluções são percebidas como a manifestação do poder em si, e que essas escolhas não se originam unicamente no âmbito governamental, a disputa se instaura entre os tomadores de decisão e o conjunto mais amplo, exterior ao governo, que forma o público. Não apenas o desfecho, mas também as estratégias adotadas pelos grupos envolvidos nesse embate, atestam a importância crucial na construção de políticas públicas⁸⁰.

Na fase de formulação, os governos desenvolvem estratégias e propostas para enfrentar os problemas identificados. Essa etapa envolve a análise das causas e consequências dos problemas, a identificação de possíveis soluções e a seleção das alternativas mais adequadas e eficazes:

A forma como o problema é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido, na fase de agenda, orientará todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório e influenciará as ações nos momentos de implementação e avaliação⁸¹.

⁷⁹ Ibidem, p. 9.

⁸⁰ BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting para os estudos das Políticas Públicas. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, 2015, p. 45-46.

⁸¹ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de políticas. Brasília: Enap, 2018, p. 9-10.

William Dunn estabeleceu uma série de técnicas voltadas à análise e formulação de políticas públicas. Sua abordagem auxilia os Especialistas e interessados no assunto na identificação, definição e organização dos problemas de maneira sistemática e eficiente, possibilitando soluções mais eficazes. Algumas das principais técnicas e métodos sugeridos por Dunn incluem⁸²:

1. Identificação e definição do problema: Esse processo envolve a compreensão e delimitação do problema, considerando os interesses e preocupações dos diferentes atores envolvidos. É importante que os analistas de políticas sejam capazes de distinguir os sintomas dos problemas reais e que possam identificar as causas e consequências do problema.
2. Análise das partes interessadas: Consiste em identificar e analisar os diferentes atores envolvidos no problema, incluindo os beneficiários, os afetados negativamente e os decisores políticos. A análise das partes interessadas permite compreender as perspectivas, interesses e influências de cada grupo, o que ajuda na formulação de políticas mais equilibradas e inclusivas.
3. Coleta e análise de dados: Dunn destaca a importância de reunir informações e dados relevantes para o problema em questão. A coleta de dados deve ser feita de maneira sistemática e rigorosa, utilizando fontes confiáveis e variadas. A análise de dados envolve a interpretação das informações coletadas para gerar insights e embasar a tomada de decisões.
4. Análise de causas e efeitos: Essa técnica envolve a investigação das relações de causa e efeito entre os elementos do problema. O objetivo é identificar os principais fatores causadores e seus impactos, bem como possíveis efeitos colaterais. Essa análise auxilia na elaboração de políticas públicas mais eficazes e direcionadas.
5. Desenvolvimento de alternativas: A partir do entendimento do problema e da análise de suas causas e efeitos, os analistas devem propor alternativas de soluções. É importante que sejam consideradas diversas opções, abrangendo

⁸² DUNN, William N. **Public policy analysis**. 5. ed. Boston: Pearson, 2012, p. 88-107.

diferentes perspectivas e abordagens, para garantir uma análise mais completa e um conjunto de soluções viáveis.

6. Avaliação das alternativas: Dunn sugere a avaliação sistemática das alternativas propostas, levando em consideração critérios como eficiência, eficácia, equidade, viabilidade e sustentabilidade. Essa avaliação permite comparar e classificar as alternativas, auxiliando na tomada de decisão sobre qual política deve ser adotada.
7. Monitoramento e avaliação: Etapa que tem como finalidade verificar o cumprimento dos objetivos estabelecidos e identificar possíveis ajustes e melhorias a serem realizadas.

Nota-se que a formação da agenda e o processo de elaboração de políticas públicas são aspectos fundamentais no desenvolvimento e implementação de ações governamentais que visam atender às necessidades da sociedade e promover o bem-estar coletivo. Esses processos são caracterizados por uma complexa interação entre diversos atores, interesses e contextos políticos e institucionais. A definição da agenda é importante, posto direcionar a atenção dos responsáveis pela tomada de decisão aos problemas mais relevantes e urgentes, garantindo que os recursos públicos sejam destinados de maneira eficiente e eficaz. Nesse sentido, a inclusão de diferentes participantes, incluindo organizações da sociedade civil, setor privado e grupos de interesse, é essencial para garantir a representatividade e a validade das questões abordadas no processo de elaboração das políticas públicas.

Viu-se, também, que o desenvolvimento de políticas públicas requer uma análise minuciosa dos problemas, a elaboração de opções embasadas em evidências e a execução de soluções que considerem o contexto político e social. A cooperatividade entre diferentes atores e a consideração das melhores práticas e pesquisas disponíveis são essenciais para desenvolver políticas efetivas e sustentáveis.

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação das políticas públicas envolve a aplicação dos recursos públicos de forma eficiente e eficaz, bem como a coordenação entre as diversas áreas governamentais. Para Leonel Ohlweiler, “implementar políticas públicas relaciona-se com a efetividade da ação governamental para fazer acontecer os planos construídos”⁸³. Referida implementação deve estar de acordo com parâmetros constitucionais como a transparência, a participação da sociedade civil, a *accountability* e a eficiência.

A transparência envolve a divulgação de informações sobre a implementação das políticas públicas, a fim de garantir que a população tenha acesso aos dados e possa fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 31.659, entendeu a transparência e a publicidade possibilitam à sociedade a fiscalização e o controle dos atos praticados pelos entes governamentais. São, portanto, “elementos essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito”⁸⁴.

Nesse sentido, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece procedimentos específicos para garantir o acesso à informação. Os órgãos públicos estão imbuídos da tarefa de disponibilizar informações de interesse coletivo ou geral em seus sites na internet, de forma atualizada e clara. Além disso, os cidadãos podem solicitar informações diretamente aos órgãos públicos por meio de um pedido de acesso à informação. A LAI é aplicável a todos os órgãos e entidades públicas dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), incluindo também os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Ademais, aplica-se a entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público⁸⁵.

⁸³ OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. *Verba Juris*, v. 6, n. 6, p. 269-300, 2007, p. 288.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *apud* MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 715.

⁸⁵ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do parágrafo 3º do art. 37 e no parágrafo 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

Segundo Henrique Lopes Meirelles, a LAI regulamenta as disposições contidas no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do parágrafo 3º do art. 37 e o parágrafo 2º do art. 216, todos da Constituição Federal de 1988 e relacionados o direito à publicidade e ao acesso às informações públicas:

[...] é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimento, a divulgação, em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. E, para o cumprimento desse dever, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (Internet), com os requisitos nela especificados⁸⁶.

A participação da sociedade civil é fundamental para que as políticas públicas atendam aos fins necessários e sejam implementadas de forma democrática. O inciso II do artigo 214 da Constituição Federal de 1988 assegura a participação da sociedade civil na formulação, execução e controle das ações referentes à assistência social.

Carla Carneiro aduz que, como um dos mecanismos de controle das ações governamentais está a participação social, capaz de colaborar o estabelecimento de um novo modelo de gestão pública, uma vez que “confere maior legitimidade à ação governamental e amplia o espaço público, enfatizando uma perspectiva sócio-cêntrica, imprescindível na composição das bases de governabilidade”⁸⁷. A perspectiva socio-centrica enfatiza a importância do coletivo e da interação entre diferentes atores sociais no processo de governança. Isso implica a valorização das contribuições e interesses de diversos grupos, promovendo um equilíbrio entre os objetivos individuais e as demandas coletivas. Esse enfoque contribui para a construção de uma governabilidade democrática sólida, que leva em consideração as necessidades e anseios de toda a sociedade.

Por conseguinte, a participação social permite que os cidadãos contribuam ativamente na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas, assim como possibilitar o monitoramento e a fiscalização das ações governamentais. Esse

⁸⁶ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 102.

⁸⁷ CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e accountability: algumas notas introdutórias. **Texto para discussão**, v. 13, 2004, p. 12.

engajamento da sociedade promove uma maior transparência e responsabilidade por parte dos governantes, reduzindo a possibilidade de corrupção e ineficiência na gestão dos recursos públicos:

[...] a participação pode qualificar as políticas públicas, com maior eficiência para o reconhecimento das necessidades e capacidades das comunidades; melhor aproveitamento dos recursos a partir da identificação precisa das prioridades locais; melhoria nos serviços prestados para a população, em especial com relação à qualidade real; nível maior de distribuição dos poderes para a tomada de decisão, aumentando a transparência; diversificação dos momentos participativos para a construção de políticas públicas, não reduzindo a manifestação de opinião apenas à eleição e aumento do nível de aproximação entre esferas burocráticas e os problemas sociais⁸⁸.

A implementação das políticas públicas também deve estar de acordo com a *accountability*, qual seja a responsabilidade dos governantes em prestar contas à sociedade sobre as políticas públicas implementadas, garantindo a sua eficácia e eficiência.

A Constituição Federal de 1988 não menciona explicitamente o termo "*accountability*". No entanto, diversos dispositivos constitucionais estabelecem princípios e mecanismos que promovem a responsabilização e a transparência na gestão pública. É o caso do art. 37, que define os princípios que regem a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De acordo com Carla Carneiro, a *accountability* social, a participação da sociedade na fiscalização e controle dos atos e dos recursos públicos pode se dar em espaços como:

participação no estabelecimento das diretrizes de governo e no orçamento público, na gestão direta de serviços ou participação em conselhos relativos à administração de equipamentos sociais, através da utilização de mecanismos de democracia direta ou semidireta (plebiscitos, referendums etc.), a partir da atuação em instâncias de avaliação e deliberação das políticas públicas, através da participação da população em órgãos de vigilância e fiscalização da ação governamental, entre outras⁸⁹.

⁸⁸ LAHERA, P. *apud* OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. *Verba Juris*, v. 6, n. 6, p. 269-300, 2007, p. 16.

⁸⁹ CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e *accountability*: algumas notas introdutórias. *Texto para discussão*, v. 13, 2004, p. 12-13.

Quanto à eficiência na implementação das políticas públicas, relaciona-se à utilização dos recursos públicos de forma racional, garantindo o melhor resultado possível com o menor custo. Essa abordagem se concentra em otimizar os recursos disponíveis e garantir que as ações e projetos governamentais sejam realizados de forma a maximizar seu impacto e benefícios para a sociedade.

A eficiência trata-se de um princípio constitucional introduzido pela reforma administrativa provocada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Tal preceito exige que a administração pública aja de forma a obter os melhores resultados com os recursos disponíveis, garantindo o uso racional dos recursos públicos, a otimização dos processos e a busca pela melhoria contínua dos serviços públicos prestados à sociedade. Esse princípio está relacionado à ideia de que os órgãos públicos devem atuar de maneira a alcançar resultados concretos e positivos para os cidadãos, com o menor custo e no menor tempo possível. O maior beneficiário da eficiência na gestão pública é o povo:

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum⁹⁰.

Para a literatura que estuda o tema, existem dois modelos de análises em políticas públicas, o *top-down* (de cima para baixo) e o *bottom-up* (de baixo para cima). Luciana Lima e Luciano D’Ascenzi discorrem sobre o primeiro modelo, também denominado “desenho prospectivo”, o qual enfatiza a importância do planejamento centralizado e da hierarquia na execução de políticas governamentais. Nessa abordagem, a tomada de decisões e a formulação de políticas ocorrem principalmente no nível superior da administração pública, com os órgãos e agentes subordinados encarregados de executar as diretrizes estabelecidas pelos formuladores de políticas:

a política pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes [...]. O processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. A implementação corresponderia “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no

⁹⁰ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 91.

processo de formulação das políticas” [...]. Pressupõe-se que, uma vez criada a política, conformar-se-ia um processo técnico de implementação [...]. Fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos⁹¹.

Para os autores, o êxito na implementação de políticas públicas é influenciado por diversos fatores, como a elaboração da política, as diretrizes que a fundamentam, o ambiente em que a política será executada e as circunstâncias locais e administrativas necessárias. A implementação é percebida como resultado do processo de formulação, com foco nas diretrizes que sustentam a política pública e nas brechas que podem surgir durante a execução. A tarefa de evitar tais brechas é atribuída aos formuladores de políticas, que devem seguir orientações específicas na elaboração de normas que norteiem a implementação⁹².

O modelo *bottom-up* enfatiza a participação e o envolvimento dos atores locais, da sociedade civil e das comunidades afetadas no processo de formulação e execução das políticas. Esse modelo considera que a implementação bem-sucedida das políticas públicas depende do entendimento das realidades locais e da capacidade de adaptar as políticas às necessidades e características específicas das comunidades envolvidas.

Para Estela Najberg, a perspectiva *bottom-up* se concentra nos atores sociais, tanto públicos quanto privados, engajados na implementação dos programas formulados:

A abordagem *bottom-up* facilita a perspectiva da formulação, da implementação e da avaliação de políticas públicas como fases interdependentes, como na verdade, o são. Ela parte dos atores sociais – públicos e privados – envolvidos na implementação dos programas e examina os seus objetivos pessoais e institucionais, suas estratégias e sua rede de contatos. Estudos orientados por esta abordagem mostram que o sucesso ou o fracasso de um programa depende normalmente do comprometimento e das habilidades dos atores que estão diretamente envolvidos na implementação dos programas, daí a ênfase que se dá aos incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir aos objetivos da política⁹³.

⁹¹ LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013, p. 101-102.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ NAJBERG, Estela. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Revista INTERFACE-UFRN/CCSA ISSN Eletrônico 2237-7506**, v. 3, n. 2, 2006, p. 46.

Ressalta-se que a análise e a implementação de políticas públicas requerem habilidades especializadas em áreas jurídicas e técnicas. Os profissionais que atuam nesse campo precisam ter a capacidade de entender e gerenciar uma ampla gama de fatores que influenciam o desempenho dos agentes responsáveis pela implementação, além de serem competentes para coordenar esforços em múltiplos níveis governamentais e interagir com variados participantes sociais. Ademais, A implementação bem-sucedida de políticas públicas exige uma abordagem multidisciplinar e estratégica, que leve em conta não somente aspectos jurídicos, mas também fatores políticos, econômicos e sociais relevantes. É fundamental considerar a disponibilidade de recursos financeiros, a competência técnica das organizações envolvidas, o contexto político e administrativo local, o engajamento da sociedade civil, entre outros aspectos importantes para o processo de implementação⁹⁴.

⁹⁴ LOTTA, Gabriela. (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 41.

3 O TRANSPORTE DE GRÃOS NO BRASIL E OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELO SETOR

O presente capítulo examina o transporte de grãos no Brasil e os desafios enfrentados pelo setor. O primeiro tópico apresenta os modais de transporte, as características, vantagens e desvantagens de cada modal. Será realizada uma análise comparativa entre os diferentes modais, como rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário. Após, trata sobre a infraestrutura e logística de transporte no Brasil, abordando aspectos como investimentos, planejamento, gestão e manutenção da infraestrutura de transporte. Por fim, o terceiro tópico pontua os gargalos enfrentados pelo setor de transporte de grãos no Brasil, identificando os principais obstáculos e restrições que afetam a eficiência e a competitividade deste segmento.

3.1 OS MODAIS DE TRANSPORTE NA ECONOMIA BRASILEIRA

O transporte é um dos pilares da economia de um país, sendo um elemento primordial para a expansão da capacidade produtiva⁹⁵. Nota-se, portanto, a necessidade de transportar determinados produtos, seja por ar, terra ou água, pensamento este que ganhou força em meados dos anos 80, graças ao surgimento da tecnologia da informação.

Há, no país, o segmento ferroviário, aéreo, rodoviário, dutoviário e ferroviário, sendo que todos oferecem serviços voltados para o deslocamento de cargas e de pessoas. A principal diferenciação entre os modais consiste na capacidade do volume a ser transportado, nas rotas, na velocidade do veículo, no risco de avarias e nos impactos ambientais.

Nesse sentido, explicita Valente *et al.*:

As modalidades de transportes não são apenas para a distribuição de mercadorias, elas são também utilizadas para o transporte de passageiros,

⁹⁵ ARAÚJO, Alécio dos Santos et al. Modais de transporte no Brasil. **Pesquisa e Ação**, Vol. 5, n. 2, ISSN 2447-0627, 2019. Disponível em: <https://revistas.brazcubas.br/index.php/pesquisa/article/view/657/710>. Acesso em: 19 abr. 2023.

sendo consideradas como fatores cruciais para o bem estar de uma população, uma vez que um transporte de qualidade e de velocidade impactará diretamente a economia de um país, pois a questão econômica de determinado país não gira somente em torno da entrega de produtos em relação à logística, mas também está relacionada ao bem estar da população, principal geradora de economia⁹⁶.

Isto posto, faz-se necessário a diferenciação dos segmentos de transporte, para que as diferenças, benefícios e desvantagens sejam melhor explicitadas. Vale pontuar que a eficiência de cada modal é relacionada com a perspectiva do setor, bem como da modernização das redes de transporte. Os meios de transporte desempenham um papel crucial nas condições gerais da eficiência sistêmica de uma região ou país, influenciando diretamente seu nível de desenvolvimento.

O transporte ferroviário no Brasil é utilizado principalmente para o deslocamento de grandes toneladas de produtos homogêneos em longas distâncias. Inicialmente, foram desenvolvidas com o objetivo de escoar produtos agrícolas, e atualmente a maioria é utilizada no escoamento de grãos e minérios. Em contraste, em países como a Europa, a ferrovia é utilizada em uma gama mais ampla de fluxos, incluindo o transporte com vagões, containers ferroviários e transporte ferroviário de semirreboques rodoviário.

As vantagens na utilização deste modal consistem na alta capacidade de carga, do baixo custo de transporte e de manutenção, da maior segurança, da viabilidade para longas distâncias e do baixo índice de poluição. Outrossim, o alto custo para implantação, a lentidão no momento de carga e descarga, e a baixa flexibilidade são desvantagens que merecem ser pontuadas.

Conforme informação retirada da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários⁹⁷, o setor apresentou sinais de retomada do crescimento da produção ferroviária, sendo que em 2021 foram 371,4 bilhões de toneladas por quilometro útil (TKU), representando um crescimento de 1,8% em relação ao ano anterior.

⁹⁶ VALENTE, Amir Mattar *et al.* **Gerenciamento de transporte e frotas**. 3. ed. São Paulo, Cengage Learning, 2016.

⁹⁷ Associação Nacional dos Transportes Ferroviários: informações gerais. Disponível em: <https://www.antf.org.br/informacoes-gerais/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

Existem duas formas de serviço ferroviário, o transportador regular e o privado, sendo que o primeiro é regulamentado pelo governo em termos econômicos e de segurança. Embora o custo do transporte ferroviário seja inferior ao rodoviário, o transporte rodoviário ainda é amplamente utilizado no Brasil, devido a problemas de infraestrutura e falta de investimentos nas ferrovias. Portanto, é necessário investir em infraestrutura e tecnologia para tornar o transporte ferroviário uma opção mais viável e sustentável no Brasil.⁹⁸

Para Araújo *et al.*, uma das grandes preocupações gira em torno do meio ambiente, considerando que o transporte de cargas, em especial das cargas grandes, tem uma extensa parcela na emissão de gases na atmosfera, como monóxido de carbono (CO) e dióxido de carbono (CO₂), resultados da queima de combustíveis fósseis⁹⁹.

O modal rodoviário é um dos mais populares em todo o mundo, sendo utilizado para transporte de carga e passageiros, para pequenas e médias distâncias, fazendo uso das vias urbanas e de estradas. Para mais, é capaz de transportar uma ampla variedade de cargas, desde pequenos pacotes até grandes volumes, cargas secas, refrigeradas, perigosas ou volumosas, oferecendo uma solução versátil para diferentes necessidades de transporte.

Schyra descreve que o transporte rodoviário se expandiu rapidamente nos EUA a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. [...] O crescimento do setor resultou da flexibilidade operacional alcançada com o serviço porta a porta e a velocidade de movimentação intermunicipal¹⁰⁰.

No Brasil, o transporte rodoviário é responsável por mais de 60% de todo o transporte de cargas, segundo dados da Agência Nacional de Transportes Terrestres

⁹⁸ RIBEIRO, Priscilla Cristina Cabral; FERREIRA, Karine Araújo. Logística e transportes: uma discussão sobre os modais de transporte e o panorama brasileiro. **XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, v. 23, 2002.

⁹⁹ ARAÚJO, Alécio dos Santos et al. Modais de transporte no Brasil. **Pesquisa e Ação**, Vol. 5, n. 2, ISSN 2447-0627, 2019. Disponível em:

<https://revistas.brazcubas.br/index.php/pesquisa/article/view/657/710>. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹⁰⁰ SCHYRA, Lukas. Diversificação dos modais de transporte no Brasil. **Arte Factum Revista de Estudos em Linguagens e Tecnologia**, Vol. 18, n. 1, 2019. Disponível em:

<http://www.artefactum.rafom.com.br/index.php/artefactum/article/view/1802/851>. Acesso em: 19 abr. 2023.

(ANTT). Além disso, o modal é amplamente utilizado para o transporte de passageiros, especialmente em áreas onde não há acesso a outros modais de transporte. Nesse sentido, Schyra¹⁰¹ dispõe que essa modalidade trabalha em seu máximo, graças a diferença em relação às demais ser enorme, demonstrando que a matriz de transporte brasileira precisa ser remodelada urgente.

Uma importante característica desse modal é o transporte de carga para áreas remotas, onde o acesso por outros modais de transporte, como o ferroviário ou o marítimo, é limitado. Os caminhões podem chegar a áreas como fazendas ou locais de construção, o que atrai muitas empresas. Ademais, é flexível, permitindo que os transportadores escolham rotas e horários de acordo com as necessidades dos clientes.

Priscilla Cristina Ribeiro e Karine Ferreira acreditam que o transporte rodoviário é o modal mais utilizado no Brasil e é recomendado para mercadorias de alto valor ou perecíveis, sendo menos adequado para produtos agrícolas a granel devido ao seu custo mais elevado¹⁰².

Existem diversas opções de serviços que se beneficiam deste modal, desde transportadoras regulares até transportadores contratados e isentos. Embora tenha custos fixos baixos, seu custo variável é médio. No entanto, suas vantagens incluem a possibilidade de transporte integrado porta a porta e adequação aos tempos pedidos, com frequência e disponibilidade de serviços, embora a desvantagem seja a limitação no transporte de cargas maiores

O transporte hidroviário, também conhecido de aquaviário, é uma importante opção para o transporte de grandes quantidades de carga, especialmente grânéis líquidos, produtos químicos, areia, carvão, cereais e bens de alto valor em contêineres. As principais hidrovias no Brasil são: hidrovia Araguaia-Tocantins, hidrovia da Madeira, hidrovia Taguari-Guaíba, hidrovia Tietê-Paraná e hidrovia São Francisco.

¹⁰¹ Ibidem;

¹⁰² RIBEIRO, Priscilla Cristina Cabral; FERREIRA, Karine Araújo. Logística e transportes: uma discussão sobre os modais de transporte e o panorama brasileiro. **XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, v. 23, 2002;

O modal se subdivide em três formas: cabotagem, navegação interior e navegação de longo curso. É considerado o modal mais barato, sendo que suas vantagens incluem a capacidade de transportar mercadorias volumosas e pesadas a longas distâncias, e os baixos custos de perdas e danos e o menor impacto ambiental. No entanto, suas desvantagens incluem problemas no transporte portuário, lentidão e forte influência do tempo nas condições meteorológicas.

O transporte aeroviário apresenta um importante papel, sendo uma opção viável para cargas de alto valor e perecíveis, além de possibilitar um deslocamento rápido e eficiente para grandes distâncias. Todavia, seus altos custos em relação aos demais modais limitam sua utilização em alguns tipos de mercadorias e setores da economia.

O serviço aéreo pode ser oferecido em diferentes tipos e categorias, possibilitando uma ampla gama de opções para os usuários. Porém, ainda há desafios a serem enfrentados, como a otimização do espaço e a melhoria na infraestrutura dos aeroportos e serviços de manuseio.¹⁰³

Por fim, há o modal dutoviário. Trata-se, em suma, do transporte via tubos para longas distâncias. É pouco utilizado no Brasil, porém com grande potencial para o transporte de líquidos e gases em grandes volumes, além de materiais que podem ser suspensos, como petróleo bruto e minérios.

Embora a sua movimentação seja lenta, o transporte dutoviário opera 24 horas por dia e sete dias por semana, o que pode ser uma vantagem em alguns casos. Entre as vantagens do transporte dutoviário estão a confiabilidade e baixos danos e perdas de produtos. No entanto, a sua lentidão inviabiliza o seu uso para o transporte de perecíveis.¹⁰⁴

Seu custo fixo é elevado devido aos direitos de acesso, construção e requisitos para controle das estações, mas o seu custo variável é o mais baixo entre todos os modais.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem.

3.2 INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DE TRANSPORTE

Almeida, citado por Betarelli Junior, acredita que os transportes determinam as condições gerais da eficiência sistêmica de uma região ou de um País, condicionando, assim, seu grau de desenvolvimento.¹⁰⁵

Para Araújo, o processo de desenvolvimento econômico demanda uma utilização do transporte de bens crescente. Quando o setor se depara com gargalos, a economia é prejudicada, em face das restrições e perdas de ganhos:

O processo de crescimento econômico provoca uma crescente demanda de transporte, buscando acesso físico a mercados cada vez mais distantes para os produtos de consumo final e intermediário. Dessa forma, uma possível debilidade do setor de transporte limita a realização da potencialidade do desenvolvimento tanto porque provoca restrições a possíveis ganhos oriundos do comércio, como porque pode afetar a produtividade de outros setores, haja vista que estão interligados em um sistema.¹⁰⁶

Dessa forma, pode-se inferir que planejamento, investimento, manutenção e gestão são aspectos fundamentais para garantir uma infraestrutura de transporte eficiente, capaz de atender às demandas da sociedade, bem como para o desenvolvimento econômico do país. Uma rede de transporte eficiente, que abrange diversos modais, é fundamental para que as empresas consigam se integrar a diferentes mercados e demandas de consumidores.

Para mais, a infraestrutura de transporte é de suma importância para reduzir os custos operacionais das empresas, considerando que um sistema logístico estruturado reduz gastos com movimentação, distribuição e armazenagem de mercadorias. Outrossim, aumenta a competitividade no mercado já que há a possibilidade de ofertar preços competitivos.

¹⁰⁵ ALMEIDA, E. S. apud BETARELLI JUNIOR, Admir Antônio. **Análise dos modais de transporte pela ótica dos blocos comerciais**: uma abordagem intersetorial de insumo-produto. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2012, p. 30.

¹⁰⁶ ARAÚJO, M. P., p. 31 apud ALMEIDA, E. S. apud BETARELLI JUNIOR, Admir Antônio. **Análise dos modais de transporte pela ótica dos blocos comerciais**: uma abordagem intersetorial de insumo-produto. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2012, p. 30.

No mesmo viés, uma boa estrutura contribui para a integração regional, possibilitando a conexão entre diferentes regiões do país, permitindo que novos negócios sejam desenvolvidos, e que atividades econômicas se expandam para áreas remotas, contribuindo, principalmente, para a redução das desigualdades regionais.

Por outro lado, a falta de investimentos adequados em infraestrutura e logística de transporte pode limitar o crescimento econômico, atrasar a modernização e impactar negativamente a qualidade de vida da população.

O Congresso Nacional aumentou significativamente o orçamento destinado aos investimentos em infraestrutura de transporte do Ministério da Infraestrutura (MInfra). O montante aprovado pelos parlamentares é três vezes maior do que o proposto anteriormente pelo Poder Executivo, e 2,8 vezes superior ao disponível na Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2022. A maior parte dos recursos será destinada ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com um incremento de R\$ 12,17 bilhões em relação à versão inicial do Projeto de Lei nº32/2022. Embora os recursos destinados às empresas estatais não tenham sofrido alterações, o aumento geral no orçamento do MInfra poderá contribuir significativamente para melhorias na infraestrutura de transporte do país.¹⁰⁷

Houve um aumento significativo na disponibilidade de recursos destinados a ações de mobilidade urbana previstos na Lei Orçamentária Anual, passando de R\$ 7,55 milhões para R\$ 6,65 bilhões. Esse aumento está concentrado em ações relacionadas ao apoio à política de desenvolvimento urbano, sistemas de transporte público coletivo e transporte não motorizado. Embora não haja informações específicas sobre as obras que serão executadas, a maior parcela dos recursos está alocada no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Esses recursos têm potencial para contribuir significativamente para a melhoria da mobilidade urbana e para um desenvolvimento mais sustentável das cidades brasileiras.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Resumo radar cnt do transporte loa 2023, p. 1. Disponível em: <file:///C:/Users/hello/Downloads/Resumo%20-%20Radar%20CNT%20do%20Transporte%20%E2%80%93%20LOA%202023.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

¹⁰⁸ Ibidem.

A CNT Tem demandado a recomposição de recursos para a manutenção da infraestrutura de transporte, mas é importante que esses recursos sejam efetivamente executados, já que são vulneráveis a cortes orçamentários. É fundamental que o governo se comprometa a priorizar a infraestrutura de transporte, pois é crucial para o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população.¹⁰⁹

Em resumo, investimentos, planejamento, gestão e manutenção são elementos-chave para garantir uma infraestrutura de transporte eficiente, capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico e social do país. É preciso garantir que esses aspectos sejam abordados de maneira integrada e planejada, tendo como objetivo o benefício da sociedade.

3.3 GARGALOS ENFRENTADOS PELO SETOR DE TRANSPORTE DE GRÃOS NO BRASIL

Nos últimos anos, as exportações de produtos agrícolas brasileiros cresceram significativamente, mas a estabilização da economia e a eliminação do processo inflacionário evidenciaram as ineficiências da infraestrutura que reduzem a competitividade desses produtos. Diversos obstáculos passaram a prejudicar a eficiência do transporte de grãos no país, impactando negativamente a competitividade do setor agrícola brasileiro no mercado internacional.

O sistema de transporte tem enfrentado problemas de investimentos, por apresentar um risco elevado e exigir um capital inicial vultoso, o que desestimula a iniciativa pelo setor privado em investir nesse sistema, explica Admir Antônio Betarrelli Júnior:

No que concerne aos investimentos no sistema de transportes no caso brasileiro, desde 1980, esses vêm enfrentando barreiras para sua viabilização. O principal problema concentra-se justamente na fonte de recursos, visto que, [...] o investimento nesse tipo de infraestrutura apresenta um risco elevado e exige um montante de capital inicial grande. Dessa forma, sem garantias de retorno, torna impróprio o investimento de capital privado. Por isso, a competência passa a ser do capital público.¹¹⁰

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ ARAÚJO, M. P. apud BETARELLI JUNIOR, Admir Antônio. **Análise dos modais de transporte pela ótica dos blocos comerciais**: uma abordagem intersetorial de insumo-produto. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2012, p. 46.

Para mais, além dos problemas de investimento, existem outros aspectos que afetam a eficiência e a competitividade do transporte de grãos no Brasil, como os altos custos logísticos, a infraestrutura precária, a falta de planejamento estratégico, a dificuldade de acesso, a falta de investimentos em tecnologia e a burocracia excessiva.

Acerca da infraestrutura precária, é notório salientar as estradas mal conservadas, os portos congestionados e a falta de investimento em hidrovias e ferrovias. Quanto aos altos custos logísticos, pontua-se que o preço do diesel torna o custo para transportar grãos no país alto, o que impacta diretamente no mercado internacional. No mesmo viés, as regiões produtoras de grãos de difícil acesso geram o aumento nos custos para o transporte, dificultando a competitividade entre produtores locais. Na mesma linha, a burocracia excessiva aumenta os custos logísticos, dificultando o transporte.

Para Peter Wanke e Paulo Fernando Fleury, o sistema de transportes no Brasil enfrenta desafios decorrentes da falta de investimentos governamentais, regulação ineficiente, fiscalização precária e custo de capital elevado, o que resulta na dependência excessiva do modal rodoviário.¹¹¹

Na mesma linha de raciocínio, os autores pontuam que os desafios enfrentados resultam nos baixos níveis de produtividade, na insegurança das estradas, e nos altos níveis de poluição ambiental. Como solução, acreditam na regulação e fiscalização das políticas públicas que incentivem a diversificação da matriz de transportes.¹¹²

O Ministério da Infraestrutura e a Empresa de Planejamento e Logística têm trabalhado na identificação e solução de problemas na logística do transporte de grãos no Brasil, buscando soluções efetivas para que o setor atinja o seu potencial.¹¹³

¹¹¹ WANKE, Peter; FLEURY, Paulo Fernando. Transporte de cargas no Brasil: estudo exploratório das principais variáveis relacionadas aos diferentes modais e às suas estruturas de custos. **Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil**. Brasília: Ipea, p. 409-464, 2006. P. 417

¹¹² Ibidem.

¹¹³ BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **PNL 2035**: Plano Nacional de Logística. Brasília: Empresa de Planejamento e Logística, 2021, p. 10-11.

Conforme demonstrado a seguir, na Figura 1, os pontos críticos como pontes estreitas e caídas, erosões na pista, buracos grandes e quedas de barreiras são problemas na infraestrutura, que acabam interferindo na fluidez do trânsito, proporcionando riscos à segurança dos usuários e aumentando as chances de acidentes.

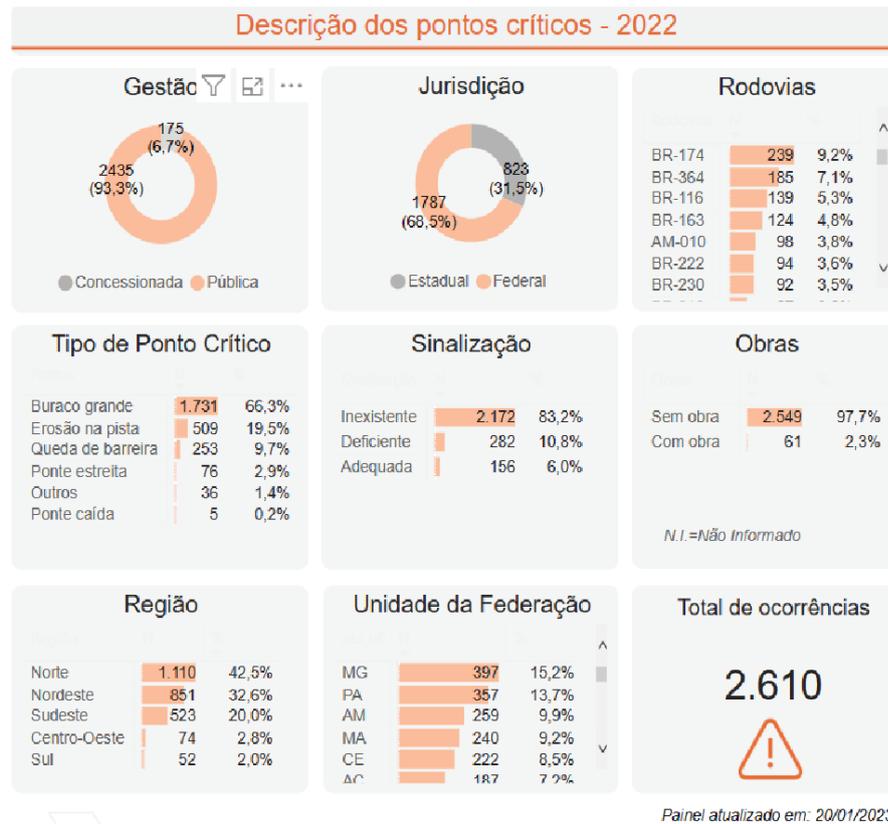
Figura 1: Pontos críticos das rodovias.



Fonte: Confederação Nacional do Transporte – Transporte Rodoviário

Já na Figura 2 é possível observar a descrição dos pontos críticos de 2022 mediante informações coletadas sobre ocorrências ao longo da Pesquisa CNT de Rodovias. Consta demonstrativo de rodovias, jurisdição, região, gestão, total de ocorrências, tipo de ponto crítico, obras, sinalização e total de ocorrências.

Figura 2: Descrição dos pontos críticos em 2022, atualizado em 2023.



Fonte: Painel CNT dos Pontos Críticos nas Rodovias Brasileiras

Em 2022, 66,3% dos pontos críticos foram por buracos grande, 19,5% por erosão na pista, 9,7% por queda de barreira, 2,9% por ponte estreita, 1,4% por outros e 0,2% por pontes caídas. Nota-se, ainda, que a maioria dos problemas ocorreu em vias de gestão pública, totalizando 93,3%, e jurisdição estadual, com 65,5%.

Ademais, mediante análise da figura acima exposta, identifica-se que 15,2% das 2.610 ocorrências de 2022 ocorreram em Minas Gerais. Entretanto, a região norte é a que mais demonstra solicitações, totalizando 42,5%, sendo 13,7% no Pará/PA, 9,9% no Amazonas/AM, 7,2% no Acre/AC, 1,9% em Rondônia/RO, 2,3% em Tocantins/TO, e 0,6% no Amapá/AP.

Outrossim, é pertinente destacar que quanto à sinalização, 83,2% declarava a inexistência, 10,8% apontava a deficiência, e somente 6,0% considerava a sinalização adequada.

Em um viés comparativo, é relevante apresentar o projeto os pontos críticos em 2021, a seguir demonstrado pela Figuras:

Figura 3: Quantitativos de ponto crítico e ocorrências no ano de 2021.

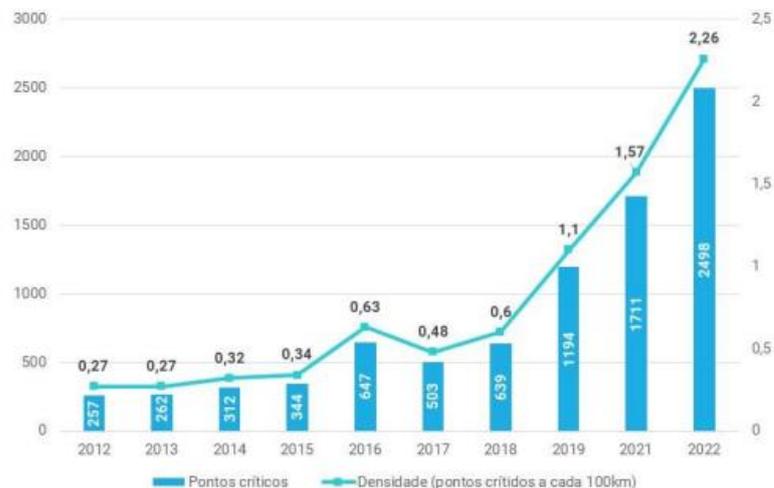
PONTO CRÍTICO	QUANTITATIVO DE OCORRÊNCIAS EM 2021
Queda de barreira	40
Ponte caída	5
Erosão na pista	303
Buraco grande	1.363
Ponte estreita	18
Outros	10
TOTAL	1.739

Fonte: Confederação Nacional do Transporte

A Confederação Nacional do Transporte (CNT) evidenciou que foram registrados 50% mais pontos críticos ao de 2021, que consistia em 1.739 ocorrências. Tais problemas multiplicam a cada ano¹¹⁴.

A Figura 4 demonstra o desenvolvimento histórico da quantidade de áreas problemáticas identificadas nas edições da Pesquisa CNT de Rodovias, iniciando em 2012, assim como suas respectivas densidades a cada 100 quilômetros investigados.

Figura 4



Fonte: Confederação Nacional do Transporte – Radar CNT do Transporte

A partir dos dados apresentados, constata-se que os números de áreas críticas documentadas em 2022 são aproximadamente dez vezes superiores aos verificados em 2012. Esse crescimento significativo também é perceptível na densidade das áreas problemáticas, que teve um aumento de quase oito vezes em

¹¹⁴ Dados retirados do site do CNT. Disponível em: <https://cnt.org.br/agencia-cnt/aumenta-numero-de-pontos-criticos-na-malha-rodoviaria-brasileira-em-um-ano>. Acesso em: 26 abr. 2023.

comparação a 2012, atingindo 2,26 incidentes a cada 100 quilômetros no ano de 2022. Isso indica que, em média, os usuários das rodovias se deparam com uma situação adversa a cada 44 quilômetros percorridos¹¹⁵.

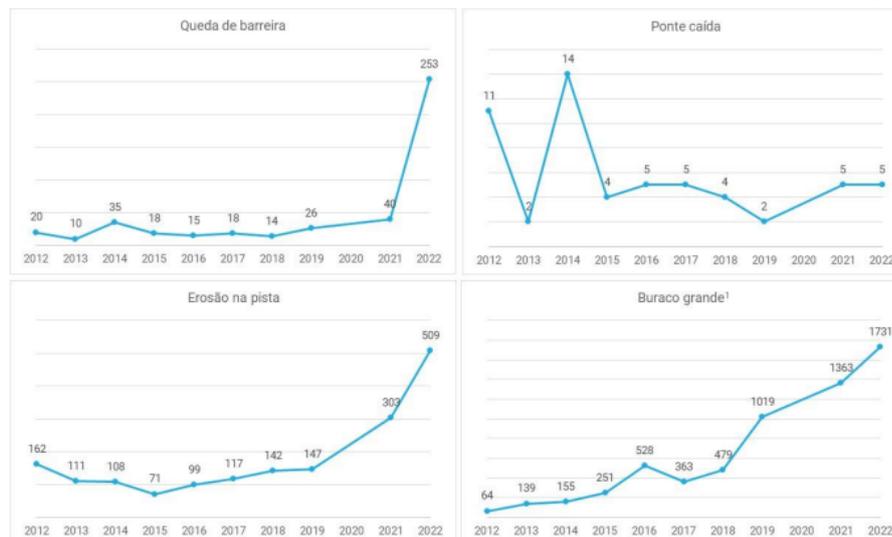
As Figuras 5 e 6 especificam a série histórica da quantidade de pontos críticos identificados na Pesquisa CTN de Rodovias, de 2012 a 2022:

Figura 5: Pontos críticos na Pesquisa CTN de Rodovias, de 2021 a 2022.

Ano	Queda de barreira	Ponte caída	Erosão na pista	Buraco grande ¹	Ponte estreita ²
2012	20	11	162	64	-
2013	10	2	111	139	-
2014	35	14	108	155	-
2015	18	4	71	251	-
2016	15	5	99	528	-
2017	18	5	117	363	-
2018	14	4	142	479	-
2019	26	2	147	1019	-
2021	40	5	303	1363	18
2022	253	5	509	1731	76

Fonte: Confederação Nacional do Transporte – Radar CNT do Transporte

Figura 6: Pontos críticos na Pesquisa CTN de Rodovias, de 2021 a 2022, em gráficos.



Fonte: Confederação Nacional do Transporte – Radar CNT do Transporte

Constata-se que o percentual dos problemas de queda de barreira, buraco grande e erosão na pista aumentaram gradativamente, tendo o maior aumento registrado em 2022.

¹¹⁵ Resumo radar cnt do transporte loa 2023, p. 2. Disponível em: <file:///C:/Users/hello/Downloads/Resumo%20->

Dessarte, monitorar e gerir as rodovias vai além da conservação da infraestrutura, apresentando reflexos positivos para a sociedade, sendo necessário maior esforço para priorizar os investimentos voltados para solucionar os pontos críticos, considerando o alto grau de impacto na segurança dos transportadores e na fluidez do trânsito.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE DE GRÃOS NO BRASIL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA À ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA

Este capítulo do estudo discorre sobre as políticas públicas de transporte de grãos no Brasil como um instrumento que visa garantir a ordem econômica brasileira, estudando princípios e normas inerentes as políticas públicas e a ordem econômica constitucional. Inicialmente, retoma conceitos já apresentados, como de política pública. Posteriormente, vincula determinados conceitos e com as diretrizes da ordem econômica constitucional. Em seguida, apresenta a Política Nacional de Transportes, bem como sua relevância para a economia brasileira. No mesmo viés, a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas é explicada em sua totalidade, englobando as razões de sua criação. Por fim, é explicado o Plano Nacional de Logística.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL

A Ordem Econômica mundial enfrentou diversas transformações, influenciada pelas 1ª e 2ª Guerras Mundiais. O modelo liberal econômico, até então fortalecido, foi severamente impactado, a partir da acirrada disputa por mercados e abusos das liberdades individuais, situações que forçaram o Estado a mudar seu modo de interferência diante da Ordem Econômica. As liberdades individuais econômicas foram repensadas, redefinidas, limitadas e, algumas delas, cerceadas.

Consoante Américo Luís da Silva, referida intervenção estatal se fez imprescindível, diante da necessidade de dar cabo aos abusos do poder econômico praticados pelos fortes contra os mais fracos:

O intervencionismo estatal, portanto, tornou-se imperiosa necessidade, a fim de regularizar as relações negociais, coibindo os abusos do poder econômico e a exploração dos fracos pelos fortes. Passou-se, então, a advogar a intervenção do Estado, a defender a sua presença vigilante e a sua ação preventiva no sentido de coibir as demasias individuais.¹¹⁶

¹¹⁶ SILVA, Américo Luís da. **Introdução ao direito econômico**: Noções de Economia e Direito Econômico - Intervenção do Estado no domínio econômico - Iniciativa pública - Regulação econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

O autor ressalta que a interferência do Estado na economia, por intermédio da criação de instrumentos normativos econômicos, sempre existiu, em maior ou menor incidência. Todavia, foi a partir da metade do século XIX, com o surgimento do Direito Econômico, que o conjunto de normas de intervenção do Estado ganhou corpo sistematizado.¹¹⁷

A Constituição Federal de 1988 trata sobre a Ordem Econômica em seus artigos 170 a 192. Para José Afonso da Silva, a ingerência do Estado na atividade econômica busca colocar “ordem na vida econômica e social”, diante dos desarranjos provocados pelo liberalismo econômico. Nesse aspecto, os direitos econômicos são derivações dos limites estabelecidos pelo constituinte à atividade econômica.¹¹⁸

A finalidade desta Ordem Econômica é garantir que toda a nação tenha uma existência digna, calcada nos preceitos da justiça social (art. 170, *caput*). Sobre tal premissa, José Afonso da Silva esclarece:

A Constituição de 1988 é ainda mais incisiva no conceber a ordem econômica sujeita aos ditames da justiça social para o fim de assegurar a todos existência digna. Dá à justiça social um conteúdo preciso. Preordena alguns princípios da ordem econômica - a *defesa do consumidor*, a *defesa do meio ambiente*, a *redução das desigualdades regionais e pessoais* e a *busca do pleno emprego* - que possibilitam a compreensão de que o capitalismo concebido há de *humanizar-se* (se é que isso seja possível). Traz, por outro lado, mecanismos na ordem social voltados à sua efetivação. Tudo depende da aplicação das normas constitucionais que contêm essas determinantes, esses princípios e esses mecanismos.¹¹⁹

O desenvolvimento econômico, conforme Américo Luís da Silva, é um dos princípios implícitos da Ordem Econômica. Quando o Estado busca, através de suas políticas públicas desenvolvimentistas, reduzir as desigualdades socioeconômicas, propiciando à nação a possibilidade de ter uma vida com dignidade, em igualdade de condições e justa, pilares da República Federativa do Brasil.

Dessa forma, tendo como objetivo promover o progresso econômico e social do país mediante oportunidades, o desenvolvimento econômico se associa com as

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 38. ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 800.

¹¹⁹ Ibidem.

políticas públicas, instrumento necessário e fundamental para alcançar a meta, tendo em vista que visam estimular o crescimento econômico do país, reduzindo as desigualdades socioeconômicas, promovendo melhoria nas condições de vida e inclusão social.

Para Motta e Oliveira a efetividade das políticas públicas dependerá da observância de critérios na sua formulação que as identifiquem com os seus destinatários e com a disponibilidade de meios econômicos para sua concretização¹²⁰.

Dito isso, as políticas públicas desenvolvimentistas são essenciais para garantir a realização dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, como a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a igualdade.

Outrossim, Maria Paula Dallari Bucci caracteriza as políticas públicas em seu caráter dinâmico, as descrevendo como um direito em ação, nos seguintes termos:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados¹²¹.

Isto posto, é possível inferir que o Estado, ao promover políticas públicas que visam a distribuição equitativa dos recursos, contribui para garantir uma vida digna à população, reduzindo a exclusão social, pobreza e desigualdades econômicas. Isso, por sua vez, fomenta o crescimento econômico e a geração de emprego e renda, promovendo uma economia mais justa e sustentável.

¹²⁰ MOTTA, Fabrício; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Vol. 19, n. 78, 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1249/830>. Acesso em: 26 abr. 2023.

¹²¹ BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 39.

Ademais, o poder executivo precisa buscar o desempenho de uma agenda pública responsável pela redução dos gastos, assim como melhorar a transparência do Estado e sua capacidade de planejar e executar políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do Brasil¹²².

As políticas públicas são fundamentais para a concretização dos objetivos da ordem econômica constitucional, já que buscam promover o desenvolvimento social e econômico do país. Dessa forma, precisam estar em conformidade, respeitando os princípios e normas da ordem econômica constitucional, pois, a harmonização entre ambas é essencial para que o desenvolvimento econômico e social do país seja alcançado de forma sustentável e justa.

No mesmo viés, políticas públicas de transporte de grãos no Brasil são instrumentos importantes para garantir a ordem econômica brasileira, uma vez que os grãos são um dos principais produtos de exportação do país e uma importante fonte de renda para a economia nacional. Por conseguinte, é imprescindível que haja políticas públicas voltadas para garantir a competitividade e a eficiência do sistema de transporte de grãos, desde o escoamento da produção nas áreas produtoras até a chegada aos portos para a exportação.

Nesse sentido, uma das principais políticas públicas é o Programa de Investimento em Logística, lançado pelo governo federal em 2012, que prevê investimentos em infraestrutura de transporte, como ferrovias, rodovias e portos, visando à redução dos custos de transporte e aumento da eficiência logística.

Outra política pública importante é o Plano Nacional de Logística e Transporte, que tem como objetivo promover a integração e a articulação dos diferentes modais de transporte, para garantir a eficiência e a segurança do transporte de cargas, incluindo os grãos.

Ademais, o governo brasileiro também vem investindo em programas de incentivo à produção de grãos, como o Programa de Agricultura de Baixo Carbono,

que financia práticas sustentáveis na agricultura, e o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, que incentiva a contratação de seguro agrícola pelos produtores.

Essas políticas públicas são importantes para garantir a competitividade e eficiência do sistema de transporte de grãos, o que contribui para o desenvolvimento econômico do país e para a garantia da ordem econômica constitucional.

As políticas públicas voltadas ao setor de transportes são de suma importância, posto constituírem instrumentos de planejamento e enfrentamento das demandas sociais existentes. Elas se configuram por territórios, afetando a vida social de maneira direta e indireta. Por conseguinte, o Estado é instigado a intervir sempre que encontra um problema público.

Ivan Viana, ao interpretar Fontaine, explica que a materialização das políticas públicas ocorre por intermédio da interação entre atores públicos e privados, com a finalidade de solucionar um problema público:

[...] as políticas públicas materializam-se por meio de dispositivos tangíveis responsáveis por regular um setor da sociedade ou uma atividade. Essas constituem um acervo de decisões e atividades que resultam da interação entre atores públicos e privados, a depender dos recursos de que eles dispõem. [...] toda ação destinada a resolver um problema público constitui uma política pública, isso pode tanto excluir algumas ações do Estado, como incluir outras de atores não estatais.¹²³

A Constituição Federal de 1988 delega à União a competência para formular e implementar planos nacionais e regionais de ordenação territorial e desenvolvimento socioeconômico. Pelo Decreto nº 10.368, de 22 de maio de 2020, o MInfra tornou-se o órgão responsável pela elaboração, coordenação e supervisão das políticas públicas voltadas ao setor de transporte.¹²⁴

Ainda em 2020, em 21 de agosto, o MInfra, pela Portaria nº 123, instituiu o Planejamento Integrado de Transportes (PIT), que abarca os transportes rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário e a infraestrutura viária e logística desses

¹²³ FONTAINE, Guillaume. apud VIANA, Ivan Gomes da Silva. **Políticas públicas e a (re) produção de empreendimentos para circulação de grãos pela Amazônia**. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020, p. 56.

¹²⁴ Ibidem.

transportes. O PIT contemplará os transportes de pessoas e bens, tendo como objetivo “contribuir para a competitividade nacional, o bem-estar social, o desenvolvimento regional e a integração nacional.”¹²⁵

Pelo Decreto nº 10.526, de 20 de outubro de 2020, o governo federal um comitê, que terá a participação de diversos ministérios, para criação conjunta de um plano de infraestrutura e um plano integrado de longo prazo da infraestrutura.

O art. 2º do referido diploma esboça a competência do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIPI):

Art. 2º Ao Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura compete:

I - promover a compatibilidade e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais que compõem a infraestrutura do Governo federal, mantida a autonomia de cada Ministério na governança e na definição das prioridades;

II - definir o enquadramento dos projetos como de grande porte; e

III - aprovar a elaboração do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura e as suas atualizações.¹²⁶

Quanto ao Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI), dentre os seus objetivos, estão promover investimento em infraestrutura em todo o território nacional; contribuir ao desenvolvimento econômico, através do aumento da produtividade e da geração de empregos, orientar os investimentos em infraestrutura, através de uma visão de longo prazo, destacar os impactos que os projetos voltados aos setores de infraestrutura propiciam ao meio ambiente, à sociedade e à boa governança (art. 3º, § 1º).

Todos os planos citados, dentre outros, são políticas públicas que, se devidamente executados, trarão benefícios ao setor de transporte de grãos e

¹²⁵ BRASIL. **Portaria nº 123, de 21 de agosto de 2020**. Institui o Planejamento Integrado de Transportes, que contempla os subsistemas federais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário, e as ligações viárias e logísticas entre esses subsistemas e desses com os sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Imprensa Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-123-de-21-de-agosto-de-2020-273770905>. Acesso em: 12 set. 2022.

¹²⁶ BRASIL. **Decreto nº 10.526, de 20 de outubro de 2020**. Institui o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo federal. Brasília: Imprensa Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.526-de-20-de-outubro-de-2020-283992541>. Acesso em: 12 set. 2022.

efetivarão, direta e indiretamente, o preceito da Soberania da Nação e aqueles voltados à Ordem Econômica Constitucional brasileira.

4.2 POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES

A Política Nacional de Transportes é um conjunto de diretrizes e medidas que buscam regulamentar e promover o desenvolvimento dos transportes no Brasil. Tem como objetivo garantir a eficiência, segurança e sustentabilidade do sistema de transporte, bem como promover o desenvolvimento social do país.

É uma política fundamental para assegurar a articulação e integração entre os diferentes modais de transporte já apresentado, como rodoviário, aquaviário, ferroviário e aéreo, além de fomentar a modernização da infraestrutura de transporte em todo o território nacional.

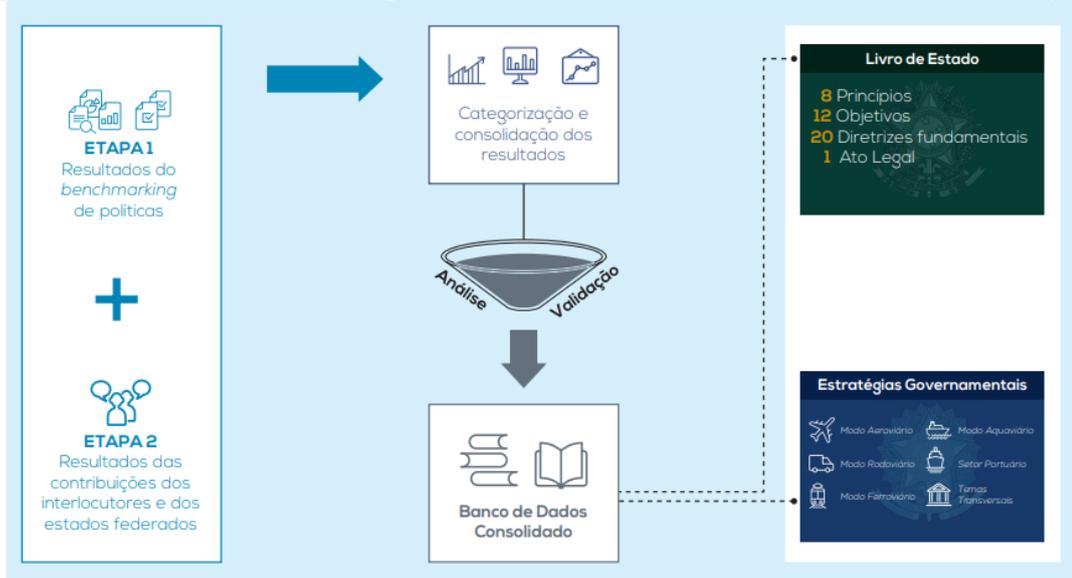
Como bem explicita o Ministério da Infraestrutura, a Política Nacional de Transportes (PNT) é o documento de mais alto nível para o Setor de Transportes do país, onde estão estabelecidos os princípios, objetivos e diretrizes fundamentais, além dos instrumentos para o planejamento e implementação¹²⁷.

Nesse sentido, a partir de seus elementos, a PNT deve fomentar e orientar o planejamento de transportes, basilar os programas e planos derivados, preocupando-se em garantir clareza dos pressupostos assumidos para todos os órgãos setoriais. Trata-se, portanto, em um processo contínuo, permanente e sujeito a avaliações periódicas, focalizado nas premissas do Estado Nação, expressas pelos princípios.

A Figura abaixo demonstra os aspectos necessários para a formulação da Política Nacional de Transportes:

¹²⁷ Ministério da Infraestrutura: Política Nacional de Transportes, 2018. Disponível em: Política Nacional de Transportes — Ministério da Infraestrutura (www.gov.br). Acesso em: 26 abr. 2023.

Figura 7: Procedimentos metodológicos de desenvolvimento da Política Nacional de Transportes



Fonte: Caderno das Estratégias Governamentais - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Nesse sentido, analisando a figura acima elencada, é possível certificar que para orientar atuações e práticas políticas de diversos órgãos e instâncias que compõem o Setor de Transportes, os elementos políticos e os resultados das contribuições dos estados federados e dos interlocutores funcionam como base, seguidos de categorização e consolidação dos resultados obtidos. De forma conjunta, é realizada a análise e a validação dos dados para que ingressem em um banco consolidado passível de seguir para estratégias governamentais ou para o livro de Estado.

Para Magalhães, a Secretaria de Política Nacional de Transportes é a principal responsável pelo desenvolvimento de políticas e pela coordenação de programas e planos de ação:

Assim, deve ser capaz de, a partir de elementos técnicos, construir uma proposta politicamente viável de consecução dos resultados demandados. Deve, ainda, ser capaz de acompanhar as políticas e programas de forma a fazer e orientar as devidas correções e adequações aos resultados desejados¹²⁸.

¹²⁸ MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz. **Metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores**: uma aplicação no planejamento e gestão da política nacional de transportes. Dissertação de Mestrado em Transportes. Orientadora: Yaeko Yamashita. Data. 152 fl. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2004.

O Livro de Estado da Política Nacional de Transportes define os princípios da PNT como: respeito à vida; excelência institucional; planejamento e integração territorial; infraestrutura sustentável; eficiência logística; desenvolvimento econômico, social e regional; responsabilidade socioambiental e integração e cooperação internacional¹²⁹.

Para o Setor de Transportes o princípio de respeitar a vida significa promover um sistema viário seguro e responsável, focando na manutenção da integridade das pessoas e dos bens a serem deslocados com o mínimo de risco, além de prezar pelo conforto e confiabilidade.

No mesmo viés, a excelência institucional deve se basear pela gestão do sistema de transporte realizada com transparência e eficiência, com boas práticas de governança corporativa. Outrossim, a organização setorial precisa distribuir as competências entre os órgãos setoriais, os produtos e as entregas à sociedade, que devem respeitar um padrão de qualidade.

Conectando os dois princípios acima elencados, as ações setoriais precisam analisar a soberania da cidadania, bem como o respeito à vida, para que as atividades de planejamento e de avaliação das políticas públicas setoriais se sustentem na participação pública e na publicidade.

O princípio do planejamento e integração territorial nada mais é do que a integração de políticas públicas com o planejamento do sistema de transporte, analisando todas as demandas regionais e as características territoriais do país, pautando-se pela planificação territorial. Para mais, a manutenção de um território coeso, único e íntegro perpassa, sob a perspectiva da rede de transporte, pela garantia da acessibilidade e da capilaridade da rede, a partir de qualquer lugar do território.

Já a infraestrutura sustentável diz respeito à construção e a manutenção da infraestrutura de transporte, que devem levar em consideração os critérios

¹²⁹ Política Nacional de Transportes: Livro de Estado, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/livro-de-estado-versao-1-0-pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

ambientais e de sustentabilidade, como o uso de energias renováveis e a redução de emissões de gases poluentes.

Nesse sentido, Motta e Oliveira preconizam que a preocupação com a sustentabilidade, em todos os espectros que a expressão irradia, está relacionada com a precaução contra o exaurimento de recursos finitos, mas que possam ser utilizados pelas gerações presentes¹³⁰.

Ainda, Saulo Coelho e André Araújo evidenciaram a necessidade que o tema da sustentabilidade precisa receber um tratamento mais adequado:

[...] a Constituição possui um significado complexo para a sustentabilidade como um princípio normativo de aplicabilidade ampla em várias searas da ordem constitucional democrática. Dessa percepção desdobra-se outra, a de que tal princípio carece de um tratamento teórico-prudencial capaz de dar-lhe consistência jurídico-discursiva como uma condição de eficácia e adequação concreta à Constituição¹³¹.

Nota-se, portanto, que a Constituição Federal incluiu a sustentabilidade como um princípio fundamental, reconhecendo a importância da preservação do meio ambiente para a promoção de um desenvolvimento sustentável e para a garantia de direitos fundamentais, como o direito à vida e à saúde.

A diante, tem-se o princípio da eficiência logística, que determina que a PNT deve buscar a otimização da logística de transporte, com a utilização de tecnologias avançadas e a integração entre os diferentes modais de transporte. Outrossim, pressupõe que as ações públicas setoriais precisam assumir o compromisso de incorporar melhores práticas mediante o desenvolvimento tecnológico, mediante pesquisas e estudos internacionais e nacionais.

O princípio do desenvolvimento econômico, social e regional dispõe que o sistema de transporte deve contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, com a geração de empregos e renda, além da promoção da inclusão social.

¹³⁰ MOTTA, Fabrício; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Vol. 19, n. 78, 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1249/830>. Acesso em: 26 abr. 2023.

¹³¹ COELHO, Saulo Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, Vol. 39, p. 262, 2011.

Nesse aspecto, as particularidades regionais devem ser resguardadas, de modo a considerar e identificar as diversidades culturais distintas.

Na responsabilidade socioambiental, a PNT precisa considerar os externalidades sociais e ambientais do transporte, buscando minimizar seus impactos negativos e promovendo ações de responsabilidade socioambiental. Alinha-se com o princípio do respeito à vida, pois se instaura como uma postura a ser diuturnamente cultivada, promovendo a adoção, coletiva ou individual, de práticas que beneficiem a sociedade inserida no ambiente.

Por fim, o princípio da integração e da cooperação internacional determina que a PNT deve buscar a integração com outros sistemas de transporte em âmbito internacional, em especial no âmbito da integração sul-americana, promovendo a cooperação e a troca de experiência entre os diferentes países. É algo que fortalece a coesão socioeconômica, geopolítica e cultural.

De modo geral, o setor de transportes é elemento fundamental na organização e dinâmica do Estado brasileiro, pois funciona como instancia essencial para a circulação de pessoas, produtos e matérias-primas, articulando abastecimento interno, segurança alimentar, direito à ida e vinda, a oferta de insumos para a produção agrícola e industrial e os movimentos de importação e exportação, por exemplo.

Considerando a relevância da rede de transporte federal, bem como da sua relação com as atividades culturais, políticas, econômicas e sociais, as vias são extensas, como pode-se observar nas Figuras 9 e 10, ainda que estejam aquém das necessidades ocasionadas pelo desenvolvimento econômico e social.

Figura 8: Matriz de transporte no Brasil em 2015.



Fonte: Empresa de Planejamento e Logística (EPL)

Figura 9: Infraestruturas viárias disponíveis em 2017.



Fonte: Caderno das Estratégias Governamentais - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Percebe-se que existem diferentes caminhos trilhados para corrigir os erros. Um dos elementos básicos do desequilíbrio setorial assenta-se na preponderância do modal rodoviário em relação aos demais modais de transporte, com 64,8 mil km de rodovias federais pavimentadas, sendo 65% da matriz de transportes do Brasil no ano de 2017.

Dessa forma, é possível concluir que a Secretaria de Política e Integração do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, responsável pela PNT, unificou os dados primários e secundários em torno de um projeto coletivo e comum para alcançar o setor de transportes desejado.

Em suma, a Política Nacional de Transportes é essencial para garantir a integração e a eficiência do sistema de transportes no Brasil, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país, além de promover sustentabilidade e segurança no transporte. Cabe reforçar que estratégias governamentais serviram como âncoras para iniciativas específicas e particulares do setor de transportes.

4.3 POLÍTICA NACIONAL DE PISOS MÍNIMOS DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS

A Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas foi criada pela Lei nº 13.703/2018, que estabelece regras para o cálculo do valor mínimo a ser pago aos caminhoneiros autônomos e às empresas de transporte rodoviário de cargas pelo frete contratado.

A política foi criada em meio a uma crise no setor de transporte rodoviário de cargas em 2018, que resultou em uma greve nacional dos caminhoneiros. A principal reivindicação dos grevistas era a adoção de uma política de preços mínimos para o frete rodoviário, com o objetivo de garantir a remuneração adequada dos motoristas e a sustentabilidade econômica do setor.

Conforme expõe Fornaciari, os preços livres se definem pela estrutura e condições do mercado. Dessa forma:

Variações nas condições de oferta e demanda dos produtos promovem um novo preço e uma nova quantidade comercializada do produto que equilibram o mercado. No caso do mercado de petróleo e derivados, em política de preços livres, os preços domésticos sofrem influência do dólar e dos preços internacionais, visto que o petróleo e seus derivados são bens com preços definidos no mercado internacional¹³².

¹³² FORNACIARI, Francielle Avancini. **Análise da política nacional de pisos mínimos do transporte rodoviário de cargas**. Orientador: Rutelly Marques da Silva. TCC (Especialização em

Pode-se inferir, portanto, que o mercado é equilibrado por meio de ajustes nos preços e na quantidade de produtos, de acordo com as variações na oferta e demanda. Quando se trata do mercado de petróleo e seus derivados, em uma política de preços livres, os preços nacionais são afetados pela flutuação do dólar e pelos preços internacionais, uma vez que esses bens possuem valores definidos no mercado global.

De acordo com a Constituição Federal do Brasil, é possível que o Estado intervenha na propriedade privada e na ordem econômica para proteger as necessidades da comunidade em detrimento do interesse particular. O objetivo final dessa intervenção é promover o bem-estar social, conforme estabelecido nos artigos 170 e 174 da Carta Magna. Nesse sentido, o Estado pode adotar medidas que visem regulamentar setores estratégicos da economia, limitar a livre iniciativa e a propriedade privada, criar políticas públicas para incentivar o desenvolvimento econômico e proteger os direitos dos trabalhadores, entre outras ações.

Meirelles e Burle Filho certificam que a Carta Magna brasileira distingue duas modalidades de intervenção do Estado:

A intervenção na propriedade a qual incide sobre os bens; e a intervenção no domínio econômico que incide sobre a atividade lucrativa, exercida pela empresa, como instrumento da iniciativa privada. Desde que o uso dos bens seja feito de maneira antissocial ou a atividade da empresa se realize com abuso do poder econômico, rendem ensejo à intervenção estatal na propriedade em si mesma, ou na atividade empresarial. Pode, ainda, o Estado conjugar essas duas modalidades de intervenção, realizando-as concomitantemente nos bens e na empresa, tal como ocorre quando intervém numa indústria controlando sua administração e requisitando seus produtos ou serviços e, subsequentemente, desapropriando seu acervo. Em qualquer caso, porém, o fundamento da intervenção há de ser o interesse público; e seu objetivo final, o bem-estar social¹³³.

Diante desse cenário, é possível justificar a intervenção do Estado nas decisões tomadas pelos agentes econômicos com o objetivo de corrigir distorções que possam ocorrer na economia, como é o caso em que o preço de um produto ou serviço não é o que maximiza o bem-estar social.

Políticas de Infraestrutura), da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3986/1/FRANCIELLE%20AVANCINI%20FORNACIARI.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

¹³³ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

A Lei nº 13.703, promulgada em 8 de agosto de 2018, estabeleceu a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, com o objetivo de atender as demandas apresentadas pelos transportadores rodoviários durante as manifestações ocorridas junto ao Governo Federal.

Além de outras demandas, a categoria apresentou registros e papéis que mostraram que em certos casos, o montante pago ao transportador pelo frete não era adequado para cobrir todas as despesas do serviço, incluindo elementos variáveis, como a deterioração e desvalorização do caminhão.

A Lei foi criada através da conversão da Medida Provisória nº 832/2018, a qual foi emitida pelo Governo Federal em resposta à urgência da situação, uma vez que a greve conduzida pelo setor de transporte rodoviário estava causando vários efeitos prejudiciais à economia do país.

A razão para essa urgência se deu justamente pela greve dos caminhoneiros, que resultou na escassez de vários produtos no mercado. A crise do desabastecimento afetou, além de atividades econômicas, órgãos e entidades que prestam serviços públicos.

Silva explicita que a greve provocou um efeito cascada, afetando toda a economia. Houveram casos de litros de leite descartados, e milhões de filhotes de aves e outros animais sacrificados por falta de alimentação¹³⁴.

Para Fornaciari, o Governo Federal realizou intervenção no mercado do frete rodoviário de carga, com o objetivo de:

Promover condições mínimas para a realização de fretes no território nacional, de forma a proporcionar adequada retribuição ao serviço prestado. [...] Essa intervenção obriga os contratantes do transporte rodoviário de carga a pagarem valores igual ou superior aos pisos mínimos de frete fixados, os quais devem refletir os custos operacionais totais do transporte, definidos e divulgados nos termos de regulamentação da ANTT, com priorização dos custos referentes ao óleo diesel e aos pedágios¹³⁵.

¹³⁴ SILVA, José Antonio da. **Ponderação de princípios na democracia: exercício do direito de greve e desobediência civil**. UENP-PR: Jacarezinho-PR, 2019.

¹³⁵ FORNACIARI, Francielle Avancini. **Análise da política nacional de pisos mínimos do transporte rodoviário de cargas**. Orientador: Rutelly Marques da Silva. TCC (Especialização em Políticas de Infraestrutura), da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2019. Disponível em:

Nota-se, portanto, que o Estado interferiu na atividade privada com o intuito de proteger o consumidor, bem como o trabalhador, sendo um na esfera consumerista e outro na proteção do direito do trabalho. Isso porque o desenvolvimento do piso mínimo objetiva resguardar e valorizar o trabalhador autônomo, parte mais fraca e vulnerável nas relações contratuais. Ademais, é responsabilidade do Estado tomar medidas para diminuir as desigualdades sociais e o desequilíbrio entre as partes com grandes disparidades de poder econômico.

A política de pisos mínimos do frete rodoviário estabelece valores mínimos a serem pagos por quilometro rodado, levando em conta o tipo de carga, a distância percorrida, o tipo de caminhão e outros fatores. A ideia é garantir que os transportadores recebam uma remuneração justa pelo serviço prestado, considerando os custos envolvidos na atividade.

A implementação dessa política, no entanto, ainda é objeto de debates e controvérsias. Alguns setores argumentam que os valores estabelecidos são muito altos e prejudicam a competitividade das empresas, enquanto outros defendem que a medida é necessária para garantir a dignidade dos trabalhadores e a segurança no transporte de cargas.

Como expõe Silva, algumas entidades entraram com ações judiciais assim que a Medida Provisória n° 832/2018 entrou em vigor, como a Associação do Transporte Rodoviário de Carga do Brasil, que entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF¹³⁶.

Por outro lado, em 2019, a Procuradoria Geral da República formulou o parecer n° 49/2019 acerca das ADIs ajuizadas, entendendo que a regulação de preços pela Política Nacional de Pisos Mínimos de Fretes é legítima em casos excepcionais, especificamente quando precisar preservar os princípios da

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3986/1/FRANCIELLE%20AVANCINI%20FORNACIARI.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

¹³⁶ SILVA, Nedisandra Magalhães da. **A política nacional de piso mínimo no transporte rodoviário de cargas**. Orientador: Ricardo Luís Barcelos. TCC (Especialização em Gestão de Logística), Universidade Unisul, Santa Catarina, 2020. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/11750>. Acesso em: 26 abr. 2023.

valorização do trabalho e da dignidade humana, bem como assegurar a regularidade do mercado.

4.4 PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES

O Ministério da Infraestrutura define o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) como o planejamento nos setores de transporte, com estrutura permanente de gestão, baseando-se nos sistemas de informações georreferenciadas, com os principais dados de oferta e demanda do setor.

Em outras palavras, é um documento elaborado pelo Governo Federal do Brasil, atualizado periodicamente, que estabelece as diretrizes e as metas para o desenvolvimento da infraestrutura de transporte do país. Diversas medidas são propostas no plano, como a modernização dos transportes existentes, a construção de novas rodovias, portos, ferrovias e aeroportos, a melhoria na gestão dos serviços de transporte público e a integração dos modais.

Outros objetivos destacados consistem em identificar, otimizar e racionalizar os custos envolvidos na cadeia logística adotada entre o início e o final dos fluxos de transporte, bem como em adequar a matriz de transportes de cargas do país, objetivando a utilização dos modais com maior eficácia produtiva.

De acordo com o Ministério da Infraestrutura, o percurso do PNL se dá da seguinte maneira:

Figura 10: Percurso do PNL



Fonte: Ministério da Infraestrutura

Percebe-se, mediante análise da Figura acima, que a construção do PNL tem como princípio as diretrizes da Política Nacional de Transportes e o sistema do Planejamento de Transportes, observando as etapas de: diretrizes e diagnósticos para estruturar as bases; seminários para debater e complementar dados; elaboração de relatórios técnicos para apresentar os cenários simulados; consulta pública para submeter o plano a análises de contribuições da sociedade; elaboração de um relatório executivo com os resultados e, por fim, a aprovação pelo Comitê Estratégico de Governança.

A Empresa de Planejamento e Logística (EPL), juntamente com o Ministério da Infraestrutura, lançaram o Plano Nacional de Logística 2035. É a atualização do Plano Nacional de Logística e Transportes, tendo como meta estabelecer diretrizes para o desenvolvimento da infraestrutura de transporte e logística no país, visando reduzir os custos, aumentar a eficiência e melhorar a competitividade do país.

Por meio da análise do Relatório Executivo do PNL 2035, verifica-se que os principais objetivos consistem em melhorar a infraestrutura de transportes, com a expansão e modernização de rodovias, hidrovias, portos e ferrovias, e ampliar a capacidade dos aeroportos; aumentar a eficiência logística, com a adoção de novas tecnologias; integrar os diferentes modais de transportes e fortalecer o papel do transporte público.

Relacionando o PNL com o transporte de grãos, nota o papel importante que um tem no outro, considerando que o país é um grande produtor e exportador de commodities agrícolas, como soja, milho, algodão e café, entre outros. Para tanto, o PNL estabelece diretrizes voltadas para a integração dos modais de transporte visando a eficácia e redução dos custos logísticos.

5 CONCLUSÃO

Essa dissertação analisou o papel do direito como ferramenta para impulsionar o desenvolvimento econômico no Brasil, mediante a avaliação da importância das políticas públicas voltadas para o transporte de grãos. O estudo foi relevante devido à significativa contribuição do transporte rodoviário de grãos para a economia do país, o que tem impacto direto e indireto na redução das desigualdades sociais e na promoção da ordem econômica estabelecida pela Constituição.

A questão central abordada por essa pesquisa consistiu no impacto das políticas públicas de transporte, especialmente no de grãos, na efetivação da Ordem Econômica estabelecida pela Constituição. Assim, a hipótese levantada em relação à questão proposta foi a de que o legislativo, ao formular políticas públicas adequadas para o transporte, e o executivo, ao implementá-las, estão cumprindo com suas responsabilidades previstas na Constituição Federal de 1988.

A colaboração conjunta desses poderes, por intermédio do planejamento, elaboração e execução de políticas públicas voltadas para o setor de transporte, é de extrema importância, pois promove e impulsiona o desenvolvimento econômico do país, o que leva a uma redução das desigualdades socioeconômicas, um dos objetivos da Ordem Econômica estabelecida pela Constituição.

O objetivo principal da pesquisa foi analisar as políticas públicas direcionadas ao transporte de grãos e seu papel fundamental como instrumento para cumprir os princípios fundamentais da Ordem Econômica. Já os objetivos específicos deste trabalho foram: fornecer uma breve introdução ao direito econômico, examinando seus princípios fundamentais, conceitos e aspectos históricos; em seguida, analisar as políticas públicas, definindo-as e explorando o processo de formação da agenda e sua elaboração e implementação. Ademais, foi realizada uma análise dos diferentes modais de transporte existente no Brasil, bem como da infraestrutura e logística envolvidas nesse sistema, juntamente com os desafios enfrentados pelo setor.

O presente estudo foi composto por quatro capítulos, sendo que o primeiro abordou o direito econômico como ramificação jurídica que estuda as normas e princípios que regulam a atividade econômica e as relações entre agentes

econômicos e o Estado. Foi discutido o conceito de direito econômico, com foco nas diferentes perspectivas teóricas que definem e abordam essa disciplina. Em seguida, foram apresentados os aspectos históricos do direito econômico, destacando as transformações que moldaram seu desenvolvimento ao longo do tempo. Ainda, uma análise cronológica foi feita, mapeando os pontos críticos dos contextos políticos, sociais e econômicos que influenciaram a formação e evolução do direito econômico, desde suas origens até os desafios e tendências atuais. Para mais, os princípios fundamentais que regem o direito econômico foram pontuados.

O segundo capítulo do estudo abordou o tema das políticas públicas, iniciando com uma análise do conceito e suas características. Foram apresentadas as diferentes perspectivas teóricas que buscam compreender o significado das políticas públicas e como elas se manifestam no contexto político e social. Em seguida, os processos de formação da agenda e elaboração das políticas públicas foram detalhados. Também foram discutidos os mecanismos e etapas que compõem o processo de elaboração das políticas públicas. Por fim, o capítulo examinou o modo como ocorre a implementação dessas políticas e os desafios enfrentados nessa etapa.

No terceiro capítulo, foi elaborado uma análise sobre o transporte de grãos no Brasil e os desafios que o setor enfrenta. O primeiro tópico abordou os diferentes modais de transporte, apresentando suas características, vantagens e desvantagens. Foi realizada uma comparação entre os modais rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário. Em seguida, foram discutidos aspectos relacionados à infraestrutura e logística de transporte no país, como investimentos, planejamento, gestão e manutenção. Por fim, o foi pontuado os principais gargalos que o setor de transporte de grãos enfrenta, identificando obstáculos que prejudicam a eficiência e competitividade do segmento.

Já o quarto capítulo do trabalho abordou as políticas públicas de transporte de grãos no Brasil e sua relação com a ordem econômica do país. Foi feita uma análise da conexão entre a ordem econômica constitucional e as políticas públicas de transporte. Foram apresentadas a Política Nacional de Transporte, a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas e o Plano Nacional

de Logística, demonstrando como essas políticas são importantes para garantir a ordem econômica do país e um sistema de transporte sustentável e eficiente.

É possível concluir, após edificação do trabalho, que diante da rapidez das mudanças tecnológicas, é fundamental que as empresas se adaptem às demandas do mundo atual. É notável que nesse contexto, a modernização dos métodos logísticos trará inúmeras vantagens, tanto para a economia do país quanto para as empresas privadas.

Para assegurar um ambiente propício ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar da população, é essencial que sejam realizados investimentos na infraestrutura e logística de transporte. Esse objetivo pode ser alcançado mediante políticas públicas que incentivem a participação da iniciativa privada, por exemplo, por meio de concessões e parcerias público-privadas, bem como por meio de investimentos diretos do governo em obras de infraestrutura e transporte.

No que diz respeito ao transporte de grãos no Brasil, as políticas públicas são fundamentais para garantir a ordem econômica do país, já que os grãos representam um dos principais produtos de exportação do Brasil e uma importante fonte de receita para a economia nacional.

Todavia, é importante frisar que algumas dificuldades foram identificadas no momento do transporte de grãos, como a infraestrutura precária, pois muitas estradas e ferrovias utilizadas para o transporte de grãos são inadequadas, com falta de manutenção, sinalização e capacidade de carga. As distâncias são consideradas empecilhos também, tendo em vista que o tamanho do Brasil é um dos desafios mais significativos para o transporte, com muitas áreas remotas e distantes dos principais portos exportadores, o que aumenta os custos de transporte e torna difícil para os produtores competirem com outros países exportadores de grãos.

Ainda, a falta de integração mais eficiente entre modais, como rodovias, ferrovias e hidrovias, impede o aproveitamento do potencial de cada modal para o transporte de grãos. Para mais, o alto custo do combustível, a burocracia excessiva nos portos e os custos trabalhistas também contribuem para a elevação dos custos logísticos do transporte de grãos.

Essas são apenas algumas das dificuldades enfrentadas pelo transporte de grãos no Brasil, mas possuem um impacto significativo na competitividade dos produtores e exportadores de grãos no mercado internacional.

Dessa forma, foi possível identificar que políticas públicas bem estruturadas podem ajudar a superar as dificuldades enfrentadas pelo transporte de grãos, melhorando a infraestrutura do transporte, integrando modais, reduzindo custos logísticos e ampliando a capacidade de escoamento da produção.

Logo, é essencial que sejam implementadas medidas governamentais que visem assegurar a competitividade e a eficácia do sistema de transporte de grãos, desde a distribuição da produção nas regiões produtoras até sua chegada nos portos para exportação.

Essas políticas também podem estimular o investimento privado em infraestrutura de transporte, fomentando a concorrência entre empresas e, conseqüentemente, reduzindo os custos para os produtores e exportadores de grãos.

Portanto, políticas públicas bem-sucedidas no transporte de grãos podem ter um impacto significativo na economia brasileira, aumentando a competitividade do país no mercado global de commodities e contribuindo para o crescimento econômico e desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.

ALMEIDA, E. S. apud BETARELLI JUNIOR, Admir Antônio. **Análise dos modais de transporte pela ótica dos blocos comerciais**: uma abordagem intersetorial de insumo-produto. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2012.

ANDRADE, José Maria Arruda de. A importância da análise econômica do Direito. **Consultor Jurídico Conjur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-31/importancia-analise-economica-direito>. Acesso em: 26 abr. 2023.

ARAÚJO, Alécio dos Santos et al. Modais de transporte no Brasil. **Pesquisa e Ação**, Vol. 5, n. 2, ISSN 2447-0627, 2019. Disponível em: <https://revistas.brazcubas.br/index.php/pesquisa/article/view/657/710>. Acesso em: 19 abr. 2023.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, 2017.

ARAÚJO, M. P., p. 31 apud ALMEIDA, E. S. apud BETARELLI JUNIOR, Admir Antônio. **Análise dos modais de transporte pela ótica dos blocos comerciais**: uma abordagem intersetorial de insumo-produto. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2012.

AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro. **A ciência política no Brasil: 1960-2015**. Editora FGV, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.526, de 20 de outubro de 2020**. Institui o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo federal. Brasília: Imprensa Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.526-de-20-de-outubro-de-2020-283992541>. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting para os estudos das Políticas Públicas. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do parágrafo 3º do art. 37 e no parágrafo 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11

de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018**. Institui a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13703.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018**. Institui a Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/mpv/mpv832.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **PNL 2035**: Plano Nacional de Logística. Brasília: Empresa de Planejamento e Logística, 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei 32/2022**. Fica expressamente proibida a edição de qualquer legislação que tenha por objetivo a destruição, exploração e uso inadequado das cavidades subterrâneas no Brasil e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2130961&filename=PL%2032/2022. Acesso em: 26 abr. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 123, de 21 de agosto de 2020**. Institui o Planejamento Integrado de Transportes, que contempla os subsistemas federais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário, e as ligações viárias e logísticas entre esses subsistemas e desses com os sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Imprensa Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-123-de-21-de-agosto-de-2020-273770905>. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 232, de 28 de março de 2018**. Institui a Política Nacional de Transportes e estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para o setor de transportes. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/portaria-n-235-de-28-de-marco-de-2018-pnt-pdf>. Acesso em: 26 abr 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *apud* MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e accountability: algumas notas introdutórias. **Texto para discussão**, v. 13, 2004.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CHAMPAUD, Claude. Contribution à la Définition du Droit Économique. In: *Il Diritto dell'Economia – Rivista di Dottrina e di Giurisprudenza*, ano XIII, n. 2, 1967.

COELHO, Saulo Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, Vol. 39, p. 262, 2011.

COSTA, Nilson do Rosário. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social**. São Paulo: Hucitec, 1998.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **REI-Revista Estudos Institucionais**, Vol. 2, n. 1, p. 214-262, 2016.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. **Políticas públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG**, p. 11-25, 2002.

DEL MASSO, Fabiano. **Direito econômico esquematizado**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

DINIZ, Gabriel. **Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas**. CLP Centro de Liderança Pública, 2019. Disponível em: <https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DUNN, William N. **Public policy analysis**. 5. ed. Boston: Pearson, 2012, p. 88-107.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 9. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FONTAINE, Guillaume. apud VIANA, Ivan Gomes da Silva. **Políticas públicas e a (re) produção de empreendimentos para circulação de grãos pela Amazônia**. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

FORNACIARI, Francielle Avancini. **Análise da política nacional de pisos mínimos do transporte rodoviário de cargas**. Orientador: Rutelly Marques da Silva. TCC (Especialização em Políticas de Infraestrutura), da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3986/1/FRANCIELLE%20AVANCINI%20FORNACIARI.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. **Revista dos Transportes Públicos-ANTP-Ano**, v. 30, p. 4º, 2007.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

HEIDEMANN, Francisco G. . Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.

KINGDON, J. W. *apud* NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes; FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. Política pública de turismo do Amazonas a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 16, n. 1, 2016.

LAHERA, P. *apud* OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, v. 6, n. 6, p. 269-300, 2007.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 9. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Revista Interface (Porto Nacional)**, n. 05, 2012.

LINDBLOM, Charles E. **The science of “muddling through”**. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, pp. 79-88, 1959.

LOTTA, Gabriela. (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOWI, Theodor. *Apud* SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães**. São Paulo, 2002, p. 7.

MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz. **Metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores: uma aplicação no planejamento e gestão da política nacional de transportes**. Dissertação de Mestrado em Transportes. Orientadora: Yaeko Yamashita. Data. 152 fl. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2004.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MASTRODI, Josué; DE ARAUJO IFANGER, Fernanda Carolina. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, v. 24, n. 9, p. 03-16, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 102. MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MOTTA, Fabrício; OLVEIRA, Antônio Flávio de. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Vol. 19, n. 78, 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1249/830>. Acesso em: 26 abr. 2023.

NAJBERG, Estela. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Revista INTERFACE-UFRN/CCSA ISSN Eletrônico 2237-7506**, v. 3, n. 2, 2006.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, v. 6, n. 6, p. 269-300, 2007.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (eds.). Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

RIBEIRO, Dominic Doula; PELEGRINI, Tatiane; RODRIGUES, Cristiana Tristão. Implementação e prospecções do Programa Mais Médicos no Brasil sob o enfoque do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon. **Espacios**, v. 38, n. 38, p. 17-31, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n38/a17v38n38p17.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023.

RIBEIRO, Priscilla Cristina Cabral; FERREIRA, Karine Araújo. Logística e transportes: uma discussão sobre os modais de transporte e o panorama brasileiro. **XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, v. 23, 2002.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil**. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

SANTOS, Fábio Pádua dos. **Direito e economia: relações, importância e sugestões para pesquisa**. Sobre economia e sobre muitas outras coisas. Blog Unicamp, 2021. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/sobreeconomia/2021/03/30/direito-e-economia-relacoes-importancia-e-sugestoes-para-pesquisa/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. **Brasília: Enap**, v. 1, p. 317, 2006.

SCHYRA, Lukas. Diversificação dos modais de transporte no Brasil. **Arte Factum Revista de Estudos em Linguagens e Tecnologia**, Vol. 18, n. 1, 2019. Disponível em: <http://www.artefactum.rafrom.com.br/index.php/artefactum/article/view/1802/851>. Acesso em: 19 abr. 2023.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Introdução ao direito econômico**: Noções de Economia e Direito Econômico - Intervenção do Estado no domínio econômico - Iniciativa pública - Regulação econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 38. ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Nedisandra Magalhães da. **A política nacional de piso mínimo no transporte rodoviário de cargas**. Orientador: Ricardo Luís Barcelos. TCC (Especialização em Gestão de Logística), Universidade Unisul, Santa Catarina, 2020. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/11750>. Acesso em: 26 abr. 2023.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. **O direito e as políticas públicas no Brasil**. Gianpaolo Poggio Smanio e Patrícia Tuma Martins Bertolini (orgs). São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães**. São Paulo, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. apud SILVA, Américo Luís da. **Introdução ao direito econômico**. 2. ed. rev. e atual. [S. l.]: [S. n.], 2015.

THEODOULOU, Stella Z. apud LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Revista Interface (Porto Nacional)**, n. 05, 2012.

VALENTE, Amir Mattar *et al.* **Gerenciamento de transporte e frotas**. 3. ed. São Paulo, Cengage Learning, 2016.

WANKE, Peter; FLEURY, Paulo Fernando. Transporte de cargas no Brasil: estudo exploratório das principais variáveis relacionadas aos diferentes modais e às suas estruturas de custos. **Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil**. Brasília: Ipea, p. 409-464, 2006.