

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ



DANIEL RIBAS GALVÃO

AGÊNCIAS DE FOMENTO - INTERVENÇÃO ESTATAL E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

CURITIBA

2012

DANIEL RIBAS GALVÃO

**AGÊNCIAS DE FOMENTO - INTERVENÇÃO ESTATAL E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção de grau de bacharel em direito, no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Mestre Rodrigo Luís Kanayama.

CURITIBA

2012

TERMO DE APROVAÇÃO

DANIEL RIBAS GALVÃO

AGÊNCIAS DE FOMENTO - INTERVENÇÃO ESTATAL E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito para a obtenção do título de bacharel no Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Orientador: Prof. Mestre Rodrigo Luís Kanayama.

Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 20 de Dezembro de 2012.

SUMÁRIO

RESUMO	V
INTRODUÇÃO.....	7
1. HISTÓRICO : A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ECONOMIA.....	9
1.1 BREVE HISTÓRICO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
1.2 HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA.....	13
1.3 HISTÓRICO DAS AGÊNCIAS DE FOMENTO.....	17
2. O CONCEITO CONTEMPORÂNEO DA ATIVIDADE DE FOMENTO.....	20
2.1 NATUREZA JURÍDICA DA ATIVIDADE DE FOMENTO.....	22
2.2 TIPOS DE FOMENTO.....	24
2.3 A ATIVIDADE DE FOMENTO FRENTE À ORDEM CONSTITUCIONAL.....	30
2.4 AS AGÊNCIAS DE FOMENTO E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	31
3. ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DECORRENTE DAS AGENCIAS DE FOMENTO.....	36
3.1 AS GERAÇÕES (DIMENSÕES) DO DIREITO.....	36
3.2 DIREITO A PRESTAÇÕES E A ATIVIDADE DE FOMENTO.....	40
3.3 O DESENVOLVIMENTO SOCIAL FRENTE À ORDEM CONSTITUCIONAL E OS IMPACTOS SOCIAIS DAS AGÊNCIAS DE FOMENTO.....	42
3.4 OS RISCOS DO EXCESSO DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA E OS RISCOS DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE FOMENTO.....	44
4. CONCLUSÃO.....	46

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar a intervenção estatal na economia e de que forma esta se transforma em benefícios sociais. A atividade de fomento recebeu pouca atenção da Doutrina até o momento, apesar de ser uma forma de intervenção estatal comum na administração pública desde os momentos mais remotos de sua atuação. Para que seja possível analisar o impacto do fomento no desenvolvimento social é necessário conhecer o regime e estrutura jurídica que regem as agências de fomento, bem como, as atividades inerentes a estas. Outra preocupação deste estudo é analisar as agências de fomento à luz da Constituição Federal e dos princípios que regem a Administração Pública. Em épocas de corrosão da ética na administração e mau emprego dos recursos públicos busca-se mostrar que é possível utilizar o fomento, de forma positiva, como mola propulsora do desenvolvimento social e crescimento da economia regional na zona de atuação das agências de fomento. Por outro lado, é importante ressaltar que a excessiva intervenção do Estado na economia pode trazer riscos, principalmente à liberdade.

Palavras chave: Agências de Fomento. Fomento Público, Desenvolvimento Social. Intervenção Estatal. Domínio Econômico,

ABSTRACT

The present study has the goal of analyzing the State's intervention in the economy and the ways in which said intervention can become socially beneficial. The fomentation activity receives little attention from the doctrine, in spite of being a common form of State intervention in the public administration. In order to make possible the analysis of the impact of the fomentation in social development it is necessary to understand the regime and legal structure that govern the fomentation agencies, as well as its inherent activities. This study also concerns analyzing the fomentation agencies in the light of the Federal Constitution and the principles that govern Public Administration. In times of eroding administrative ethics and misused public resources there is a will to show that it is possible to make use of the fomentation, in a positive way, as the propelling force for social development and regional economic growth in the areas where the fomentation agencies act. On the other side, it is important do highlight that the excessive intervention of the State in the economy may carry risks, especially regarding freedom.

Key-words: Fomentation Agencies, Public Fomentation, Social Development, State Intervention, Economic Domain.

INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito tem por finalidade a ampliação da esfera dos direitos sociais, e exige uma tutela estatal que resulta em atuação pró-ativa da administração pública, buscando tornar concreto o modelo consagrado na Constituição Federal de 1988 (BONAVIDES, 1980). Esta atuação (ou intervenção) do Estado se manifesta no âmbito administrativo de várias formas, mas neste estudo o foco é a atividade de fomento, através das agências de fomento e seus impactos no desenvolvimento social.

A atuação estatal desde os primórdios da efetivação de direitos pela Administração Pública será abordada, com a devida redução específica ao tema de fundo, com o intuito de contextualizar o breve estudo na dinâmica do Direito Administrativo e suas profundas modificações de panorama com o passar do tempo.

Para tanto, é importante definir a atividade de fomento através de seus tipos, após a abordagem histórica, e tomar contato com as especificidades do fomento, sua natureza jurídica, como esta atividade está positivada na ordem constitucional, bem como, traçar a sua localização em face das diferentes espécies de entes administrativos existentes na atualidade. Se buscará, neste diapasão, não esgotar o tema quanto às pessoas jurídicas atinentes ao poder público, mas sim demonstrar a relação entre a atividade de fomento e as diversas espécies orgânicas das quais é dotada a Administração Pública.

A atividade da administração pública, no que tange ao direito administrativo, é indissociável dos princípios da administração pública. Estes princípios devem ser diretamente aplicados às formas de fomento e especificados nos exemplos práticos demonstrando a funcionalidade destes princípios em face às agências de fomento. Procurar-se-á apresentar a importância da subsunção da atividade fomentadora aos rigores das normas principiológicas aplicadas ao Estado, tendo em vista a relevância que tal prática estatal alcançou na atualidade.

A ideia central é analisar os impactos sociais das agências de fomento. Primeiramente é necessário definir este desenvolvimento de maneira crítica, a fim de fundamentar o trabalho de modo a subsidiar possíveis conclusões, sejam positivas

ou negativas, sobre esta forma de intervenção estatal dentro do conceito contemporâneo de desenvolvimento.

Esta abordagem terá foco no que é definido como “desenvolvimento social” e, como este se dá de maneira efetiva na sociedade: se cumpre com o que está disposto na Constituição Federal ou não; e quais os reais impactos sociais e os frutos que podem ser colhidos desta forma de intervenção. Tais conclusões serão meramente exemplificativas em face das possibilidades analíticas que o tema proporciona. Assim, serão traçadas linhas iniciais que terão como objetivo permitir a ampliação da investigação sobre o tema.

Com respeito à liberdade de conclusões sobre os estudos A intenção do estudo é, com base na pesquisa feita até o presente momento, apontar na doutrina os benefícios da intervenção estatal e da atividade de fomento, sem retirar do leitor a possibilidade crítico-analítica sobre o tema.

Apontar aspectos positivos, os resultados efetivos e os reais impactos por estes causados, são algumas das abordagens propostas. Para tanto, serão resgatados ideais suscitados no início das pesquisas quanto às gerações dos direitos humanos, e a tentativa de contextualização junto às Agências de Fomento da atualidade. Insta salientar que tal abordagem, optada desde o início dos trabalhos, procura demonstrar a importância do tema “fomento social” na estrutura desenvolvida pela Administração Pública, seja em tempos pretéritos e na atualidade, sendo de indubitável pertinência o aprofundamento sobre o tema no contexto assistencialista equipado na contemporaneidade.

Concluindo o trabalho, é mister apontar riscos e críticas da doutrina quando a atividade estatal se torna excessiva e quais os impactos negativos que isto possa resultar, indicando eventuais práticas pesquisadas, comparações com outros países, bem como, traçar paralelos com outras entidades públicas que tenham a promoção do fim social como meta direta. Este cuidado se faz necessário, principalmente, em um país que já vivenciou dois períodos ditatoriais, pois a função da atividade estatal reclamada pelos cidadãos hoje, é de realização dos princípios consagrados em texto constitucional e não a supressão de direitos.

1.HISTÓRICO : A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ECONOMIA.

1.1 BREVE HISTÓRICO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O objetivo dessa análise histórica inicial é contextualizar o panorama do direito administrativo e da administração pública no Brasil, dentro de aspectos que forneçam ao leitor do trabalho o instrumental teórico inicial para a compreensão da atividade de fomento que efetivamente se insere em nossa realidade social. Portanto, extrapolaria os objetivos dessa monografia a análise pormenorizada dos períodos históricos anteriores à formação do Estado de Direito.

O surgimento do direito administrativo se inicia no final do século XVIII, na França napoleônica, como consequência do Conselho de Estado, que apreendia jurisdição administrativa, apartada da justiça comum. (GUANDALINI JUNIOR, 2011).¹ Destinava-se, portanto, o direito administrativo exclusivamente à Administração Pública e foi introduzido na grade curricular das universidades francesas em 1815. Em paralelo à inserção acadêmica, o direito administrativo ganha grande difusão doutrinária como descreve GUANDALINI (2011) “Assiste-se, portanto, na Europa dos séculos XVIII e XIX, a um intenso processo de criação do direito administrativo e autonomização da ciência jurídica administrativista.”² e ainda, o autor justifica essa velocidade pelo fato de que as revoluções burguesas já haviam alcançado sucesso na cisão entre a administração pública e o poder jurisdicional característico do período medieval o que permitia ao Estado autonomia suficiente para a centralização do poder político, e a edificação de uma ordem Capitalista. Podemos concluir, que a ciência do direito administrativo, surge como uma racionalização posterior de uma realidade social experimentada e que dentre os objetivos do direito administrativo estava o de construir a própria administração que se almejava regular.

1 GUANDALINI JUNIOR, Walter. *GÊNESE DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO- formação, conteúdo e função da ciência do direito administrativo durante a construção do Estado no Brasil Imperial*, pag. 1, Dissertação (Doutorado em Direito) Setor - de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

2 Ibidem, p. 2.

Neste período de ascensão da classe burguesa, experimentava-se uma efervescência de transformações sociais, comerciais que acarretaram em aumento de riquezas e explosão demográfica. O modelo de poder estruturado no Antigo Regime, baseado na ancestralidade do soberano era insuficiente para abarcar os anseios da classe burguesa que surgia como classe economicamente poderosa. Nesta esfera explica Romeu Bacellar Filho:

Sucedendo a Revolução Francesa, observou-se a preocupação em sistematizar o conjunto normativo de modo a prescrever a competência das autoridades em todos os níveis, limitando-se o poder e, ao mesmo tempo, reconhecendo os direitos dos particulares em face dos atos da Administração e viabilizando os institutos processuais respectivos.³

A partir do exposto, é possível afirmar que essa necessidade social de organizar e separar as esferas administrativas e jurídicas (em sentido comum) é perfeitamente suprida pela ciência do direito administrativo. Conseqüentemente este ramo do direito experimentou maior evolução nos Estados em que sua premissa buscava superar a manutenção da ordem pública, atuando em vários âmbitos da esfera social, até mesmo sobre o domínio econômico como veremos mais adiantes neste estudo.

No âmbito nacional, não importa a este estudo a análise da atividade administrativa e do direito administrativo no período colonial, apenas ressaltar que neste período “houve uma pálida tentativa de instituição do sistema contencioso administrativo, porém desprovido de caráter jurisdicional.” (BACELLAR FILHO, 2009, p.6.).

Efetivamente, no Brasil, porém, o desenvolvimento do direito administrativo se deu de forma diferente. Se na França, como já vimos, esta ciência surgiu de maneira a ratificar e estruturar de forma racionalizada uma realidade social pré-existente, em nosso país a ciência do direito administrativo chega com quase meio século de atraso na segunda metade do século XIX.⁴, inserido em uma realidade social

3 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo – Coleção Curso e Concurso – 5. Ed.* São Paulo: Saraiva, 2009.p. 1.

4 Surgiram à partir de 1854 as primeiras cadeiras de direito administrativo nas Universidades de São Paulo e Recife. (GUANDALINI JUNIOR, 2011. P. 7.).

completamente diversa, o que resultou que essa ciência admitisse função política distinta daquela de disciplinar e regulamentar, típicas das sociedades que se formataram durante período napoleônico na Europa. (GUANDALINI JUNIOR, 2011, p. 7).

O Estado de Polícia objetivado pelo direito administrativo nas nações europeias após a revolução burguesa, não se aplicava em nossa realidade social onde, ao contrário da efervescência comercial experimentada na Europa, predominava em nosso país a economia agrária exportadora, extremamente dependente das grandes nações europeias. O quadro social aclarado no momento abordado não permitia que a evolução que vinha sendo experimentada em outros países tivesse a mesma sorte no Brasil. Importa observar que a própria estrutura de Estado não era dotada da evolução que se apresenta hoje nos países tidos, à época, como mais desenvolvidos. Logo, não se poderia almejar que um país com histórico eminentemente extrativista, e sem marcas organizacionais administrativas, implantasse métodos concernentes a privilegiar o direito administrativo como devido.

Portanto, o cenário que se revelava não demandava o aparato estatal que emanava da ciência do direito administrativo o que resultava apenas na “importação de um conjunto de doutrinas alienígenas, que apenas com dificuldade poderiam se relacionar com a realidade política e institucional do país.”⁵

À partir do exposto, é fácil notar que o aparato estatal a que GUANDALINI JUNIOR se refere é aquele aparato interventor que buscava o disciplinamento dos indivíduos e a regulamentação do povo para se manter em funcionamento. Fica evidente, portanto a inadequação deste modelo para a realidade social experimentada no Brasil em igual período.

No Brasil, o papel da ciência do direito administrativo aplicado à administração pública, faz função diversa desta mesma ciência em experiência francesa, se naquela nação o direito administrativo surge como racionalização a *posteriori* de uma realidade pré-existente (realidade de ascensão burguesa como já foi falado), no Brasil Imperial esta ciência realiza função de edificação do Estado Brasileiro:

⁵ *Ibidem*, p. 7.

Fundamenta e legitima o poder político ao promover a mitificação jurídica da figura do Imperador, absolutizando a sua função moderadora de modo a cobrir a carência de absoluto que havia sido gerada pela independência política. Ainda que a tarefa não possa ser considerada essencial para a manutenção da estabilidade do regime político, que tende a se legitimar por inércia e tradição mesmo após a independência, é alicerce fundamental do discurso jurídico argumentativo de fundação e organização do novo Estado nacional – o que torna sua compreensão imprescindível para a adequada decodificação da cultura jurídica pública no Brasil do século XIX.⁶

Traçando um paralelo com o período moderno, observa-se das lições de Robert Alexy, por exemplo, em sua obra “Teoria dos Direitos Fundamentais” que mesmo nesta época já avançada a estrutura normativa da administração pública alemã, bem como os fundamentos de sua atuação destoam daquele encontrado no cenário nacional pátrio. Ao mencionar o direito às medidas estatais de caráter organizacional, o autor alemão demonstra com clareza o ciclo de deveres existente entre administração e administrados:

“(...) Essa capacidade do titular individual do direito fundamental de poder exigir, contra os poderes públicos, o respeito às decisões axiológicas da norma fundamental faz parte do conteúdo do direito fundamental individual, cuja efetividade fica desse modo reforçada” O direito a medidas estatais de caráter organizacional é um direito à criação de determinadas normas jurídicas. Com isso, surge um novo aspecto no círculo dos direitos a prestações: o direito a prestações normativas.⁷

Portanto, e finalizando a referência ao paralelo trazido acima, importa mencionar que a distância técnica relacionada à administração pública existente em períodos anteriores, entre o Brasil e as outras nações adiantadas neste aspecto, perfaz um retrato de necessidades quanto à organização da coisa pública.

A questão é que no período da independência a administração imperial, a imensidão territorial brasileira dificultava o desenvolvimento da administração pública que, por sua vez, estava mais interessada no advento da eficácia do que propriamente no advento da legalidade. (BACELLAR FILHO, 2009, p. 6).

6 *Ibidem*, p. 11.

7 ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Editora Malheiros, ano 2008, São Paulo, p. 440

Já em período republicano, por advento da constituição de 1891, adotou-se o modelo de jurisdição *una, una Lex una jurisdictio*, e à partir de então começam a surgir os primeiros contornos efetivos do controle de legalidade administrativa pelos tribunais comuns. (CAETANO, 1996, p. 426 apud BACELLAR FILHO, 2009, p. 6).⁸

E com as constituições subsequentes, com crescimento democrático gradativo, cada vez mais se consolidava o modelo administrativo brasileiro, que se diferenciava do sistema francês por não ter uma jurisdição administrativa segregada, mas consagrava esta ciência e seus preceitos como instrumento estruturante do aparato estatal fundamental para a manutenção do Estado de polícia em seu poder disciplinador e regulamentador essencial para o funcionamento da estrutura social, seja qualquer que seja o modelo social em vigor. E por fim, como consagração máxima desta jurisdição *una*, fundamenta a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXV, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça à direito.”.⁹

Após essa abordagem histórica perfunctória sobre o surgimento da ciência do direito administrativo, bem como sua contextualização nas realidades sociais de surgimento e no Brasil, seguimos com o presente estudo a fim de aprofundar também a noção histórica da intervenção do Estado na economia.

1.2 HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA

Após analisarmos historicamente como se deu o surgimento e desenvolvimento da ciência do direito administrativo e a administração pública propriamente dita, antes de entrarmos no âmbito do fomento, como este se trata de uma forma de intervenção estatal na economia, é importante que busquemos uma visão geral de como o aparato administrativo estatal age, através dos tempos no cenário econômico de nosso país.

⁸ Extraído de CAETANO, Marcello. *As garantias jurisdicionais dos administradores no direito comparado de Portugal e do Brasil*. Revista de direito Administrativo, Rio de Janeiro: Seleção Histórica, 1996.

⁹ BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

No Brasil, como já visto anteriormente, o direito administrativo nos seus primórdios serviu para legitimar o aparato estatal vigente no período Imperial, e tinha a função básica de produção do direito e segurança. A primeira constituição brasileira, de 1824, instituiu, além dos três poderes inspirados na Europa (legislativo, executivo e judiciário.), o poder “Moderador” que, apesar das críticas envolvendo o exercício do Imperador no comando desse poder e o episódio de dissolução da assembleia constituinte, propiciou uma estabilidade econômica que resultou em um notável desenvolvimento no âmbito econômico durante o século XIX. (VENANCIO FILHO, 1998).¹⁰

A estrutura econômica do Brasil à época realiza uma transição muito importante em termos dinâmicos pois passa de um modelo colonial essencialmente agrário escravocrata para um esboço das atividades industriais e serviços públicos. No que tange a intervenção estatal na economia VENANCIO FILHO descreve:

Do ponto de vista da intervenção do Estado no domínio econômico, o panorama do Império revela sempre a ênfase nos problemas das tarifas alfandegárias, que eram, na verdade, os que tinham influência no incipiente sistema econômico da época, e os quais, em todas as situações históricas, têm sempre a primazia como primeira atividade onde o Estado intervém no domínio econômico. Os surtos de reformas alfandegárias como, por exemplo, a famosa reforma ALVES BRANCO de 1844, que se conjuga logo a seguir com a extinção do tráfico de escravos, tornando disponíveis os capitais neles empregados para as novas atividades Industriais.¹¹

Podemos concluir, portanto que a face de intervenção do Estado na economia incipiente no Brasil teve, como não poderia deixar de ser pelas atividades econômicas da época e modelo administrativo político, um caráter eminentemente tributário através das tarifas alfandegárias que “liberavam” o capital para investimentos nas novas atividades emergentes. Porém, a estrutura econômica do período ainda encontrava-se extremamente arraigada no arcabouço do poder à

10 VENANCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. P. 27.

11 *Ibidem*, p. 27.

ponto do historiador RAYMUNDO FAORO (1958, p. 210 apud VENANCIO FILHO, 1998, p. 28) comentar:

A regulação econômica do Estado fez sentir, com particular veemência, no comércio e na indústria. Praticamente, tudo dependia do Governo, com autorizações, favores, tarifas protecionistas e concessões; fora da faixa do Tesouro não conseguia medrar a iniciativa privada.

Outros fatos relevantes, do ponto de vista econômico ainda marcaram este período como a criação do Código Comercial e o regime de concessões do direito administrativo para as obras e serviços públicos. Porém, apesar dos avanços que incitavam a incipiente transição do modelo agrário para o modelo industrial, o Brasil com toda a sua extensão territorial possuía grande de desenvolvimento econômico de uma região para a outra e com isso surgem aspirações descentralizadoras que, inspiradas em ideais norte-americanos, pressionavam para a Proclamação da República.

Já no período republicano, por advento da nova Constituição de 1891, com moldes norte americanos, o sistema político de base federativa e republicana enfrenta um primeiro problema na questão da discriminação de rendas entre a União Federal e os Estados Federados. Este novo diploma constitucional consignaria pouca matéria econômica, mas a “mão” do Estado na economia já se tornava mais notável com relação à proteção do café. Sendo o café o principal produto econômico do período Republicano, o Estado atuava de maneira a manter o produto em destaque nos mercados internacionais. (VENANCIO FILHO, 1998,p. 30).

O país, com o crescente desenvolvimento econômico, também experimenta um profundo crescimento na complexidade social e intervenção do Estado na economia surge mais uma vez, após o desequilíbrio econômico fruto da Primeira Guerra mundial e essa demanda crescente por revisão resulta na reforma constitucional de 1926 que amplia a participação da União Federal conferindo-lhe poderes para “legislar sobre comércio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem público”.

A verdade é que o Estado ainda é um ente distante de dar solução aos problemas sociais e econômicos que surgem. O regime federativo da época fortalecem as oligarquias locais e camuflam os problemas sociais em âmbito

nacional. Como consequência de 1929, cuja grande evidência foi a Quebra da Bolsa de Nova York, o sistema estruturado pela exportação de café definha e a crise política por isto ocasionada resulta na Revolução de 1930. Inicia-se uma tentativa de reestruturação econômica com a criação de ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. O governo provisório instituído inicia esforços para a convocação de uma assembleia Constituinte. Na Europa, o período pós guerra e a ascensão das classes trabalhadoras inspiram a criação de textos constitucionais que já consignam títulos como “Da Ordem Econômica e Social” como no exemplo da constituição de WEIMAR na Alemanha.

Em âmbito nacional, a constituição de 1934, seguindo as inspirações europeias busca refletir princípios de uma ordem econômica e social em consonância com as necessidades das classes trabalhadoras, neste texto constitucional surgem avanços na seara trabalhista com a criação da jornada de 8 horas, descanso semanal, férias remuneradas, justiça trabalhista e etc. Porém, a constituição tem vida curta e os conflitos ideológicos se acentuam no país e em 1937 eclode um golpe de Estado que inaugura um período autoritário designado de “Estado Novo”. Este regime outorga a constituição de 1937 que institui características extremamente autoritárias na organização política. Acentua-se neste período o mecanismo de intervenção estatal no domínio econômico e são criadas autarquias econômicas para a defesa de produtos agrícolas e da indústria extrativista. (VENANCIO FILHO, 1998,p. 35).

A redemocratização do país, passado o período ditatorial, clama por uma constituição nova e uma Assembleia Constituinte é convocada a fim de reestruturar o país no modelo democrático, buscava-se apagar a mancha deixada pelo Estado Novo. A constituição de 1946, fruto desse anseio redemocratizante, surge com algumas características antagônicas. De um lado alguns traços da intervenção do Estado na relação empregatícia e de outro, medidas liberais de favorecimento do empresariado.

Apesar do grande intervencionismo do estado no âmbito econômico experimentado à época o aparato estatal não estava preparado para isso e houve um fortalecimento do clientelismo e conseqüente enfraquecimento do sistema do mérito na administração pública. Existe, neste contexto, um fluente processo de descentralização funcional e de serviços que acarreta na criação de autarquias, sociedade de economia mista e empresas públicas, com o intuito de diluir os

obstáculos ocasionados pela administração centralizada do Estado. (VENANCIO FILHO, 1998,p. 36).

Sob o prisma de racionalizar a interferência no âmbito econômico de forma programada e planejada, surgiram, neste período alguns órgãos específicos de pouca duração passageira como a Administração do Plano Salte, o Conselho do Desenvolvimento, a Comissão Nacional do Planejamento e outros.

Em segundo período ditatorial, a intervenção do estado na economia volta a se revestir do autoritarismo típico do período e como consequência acontece um alargamento do poder executivo que abarca questões 'relevantes para a economia nacional'. Sob o pretexto de segurança nacional em face à "ameaça comunista" o poder executivo através de seus atos institucionais emendava largamente a Constituição de 1967 e ditava as regras, em todos os âmbitos, inclusive sobre o domínio econômico.

Após a redemocratização (abertura) do Brasil, com a derrocada do segundo regime ditatorial, e neste contexto é promulgada a constituição de 1988, a constituição cidadã, que consigna direitos e princípios que buscam definir a atuação econômica do Estado em face da necessidade da proteção dos direitos do cidadão. O art. 170 da carta Magna inaugura a estrutura atual do texto constitucional que regem a atuação estatal na economia.

Quando tratamos de intervenção estatal na economia, do ponto de vista doutrinário, podemos discutir *ad infinitum* sobre os mais diferentes prismas, alguns defenderão a auto-regulação da economia enquanto outros doutrinadores poderão advogar em prol da estatização total do sistema econômico. O objetivo do presente estudo não é o posicionamento expresso de um lado doutrinário ou outro, apenas apontar as formas em que o estado atua na economia e apontar aspectos positivos e eventuais problemas desta atuação em busca do ideal público maior de desenvolvimento social e fortalecimento do Brasil como nação igualitária e justa.

1.3 HISTÓRICO DAS AGÊNCIAS DE FOMENTO.

Após abordagem histórica que contextualiza o presente trabalho monográfico na inserção da ciência do direito administrativo no Brasil, e também um breve histórico sobre a intervenção estatal no âmbito econômico, este capítulo tem por

objetivo avançar no foco deste estudo que é atuação das agências de fomento como forma de intervenção estatal e como estas implicam no resultado objetado de desenvolvimento social.

Para isso, se faz importante também, um breve comentário histórico sobre o surgimento destas agências de fomento no Brasil à exemplo da abordagem histórica feita anteriormente.

As Agências de Fomento surgiram no país em um cenário de redução da participação pública na atividade bancária, instituída pela medida provisória 1.514, de 07/08/96.¹², o que fica evidenciado pelo artigo primeiro da referida medida provisória:

Art. 1º A redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária será incentivada pelos mecanismos estabelecidos nesta Medida Provisória, e por normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, no âmbito de sua competência, preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação de instituições financeiras sob controle acionário de Unidade da Federação em instituições financeiras dedicadas ao financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos no País, denominadas agências de fomento.¹³

Outra questão notável é o importante papel do Conselho Monetário Nacional neste contexto de surgimento das Agências de Fomento e através das resoluções nº 2.574 de 17/12/98, e, posteriormente, na nº 2828, de 30/03/2001 deste Conselho, ficou oficialmente instituída a atividade das agências de fomento. Porém, esta atividade nasce com a imposição de algumas restrições legais e algumas destas poderiam limitar a atuação deste instrumento em sua gênese, mas a real intenção do legislador era evitar que estas agências reproduzissem os mesmos equívocos praticados por instituições anteriores à medida provisória supracitada. Estes equívocos remontam aos anos 80 onde as instituições financeiras encontravam-se combalidas por um processo crescente de degradação econômico-financeira,

¹² Vale ressaltar que a referida medida provisória sofreu sucessivas alterações e sua versão mais recente é a lei LEI Nº 10.661 - DE 22 DE ABRIL DE 2003.

¹³ BRASIL, *Medida Provisória Nº 2.192-70, De 24 De Agosto De 2001*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

agravada por uma série de fatores tais como: restrições impostas pelos sucessivos planos econômicos, pela redução das taxas de juros e pelo fim da correção monetária, custos incompatíveis com a atividade, além de malsucedida gestão de créditos (NETO RIBEIRO, 2004)¹⁴.

As agências de fomento surgem, portanto, em uma conjuntura inovadora, sem vínculo com as instituições que as antecederam. A partir deste prisma, é objetivo deste estudo prosseguir analisando a efetiva atividade destas instituições e, principalmente, que resultados efetivos elas alcançam no âmbito do desenvolvimento social.

14 NETO RIBEIRO, Paulo Antônio. *Revista Desenbahia*, v.1, n.1, set, 2004.-Salvador: Desenbahia, Solisluna, 2004.p. 3.

2 O CONCEITO CONTEMPORÂNEO DA ATIVIDADE DE FOMENTO.

Adentrando no campo da concretude da intervenção do Estado na ordem econômica, abordaremos a atividade de fomento em seus aspectos jurídicos e como esta forma de intervenção se traduz efetivamente e impacta na sociedade cumprindo seu objetivo de desenvolvimento. Vale ressaltar que o fomento não atrai grande interesse por parte da doutrina, mesmo em face da grande importância prática que carrega e de sua utilização nas mais variadas esferas da Administração Pública.¹⁵ (MUNHOZ DE MELLO, 2010,p.263). Ainda nesta esteira, MUNHOZ DE MELLO especula que esta falta de interesse da doutrina em face de tão importante instrumento de intervenção estatal se de em função da:

“carga positiva que acompanha, eis que é fonte de incentivos e benefícios, jamais de limitações e sanções. Tal marca da atividade de fomento pode afastar as preocupações acerca dos limites jurídicos para seu exercício pela Administração Pública, como se dele não pudessem advir consequências negativas para a coletividade ou para indivíduos determinados.”¹⁶

O fato é que tal atividade tem sim fundamental relevância, pois os incentivos delas advindos podem beneficiar determinado grupo em detrimento de outro, ou mesmo da sociedade como um todo o que significaria uma afronta gritante aos princípios do regime jurídico administrativo, se feito de maneira discriminatória ou não justificada, principalmente ao princípio da isonomia. MUNHOZ MELLO, neste estudo em destaque, ainda ressalta a importância de se traçar uma panorama da atividade de fomento dentro de uma perspectiva dos ensinamentos do professor Celso Antônio Bandeira de Mello que determina que a atividade de fomento deve observar de maneira pujante o regime jurídico administrativo e também deve estar sujeito ao princípio da isonomia que, mais uma vez, se mostra como princípio balizador para que a atividade de fomento possa atingir seu objetivo como

15 MUNHOZ DE MELLO, Rafael. *Atividade de Fomento e o Princípio da Isonomia*. Em, SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto (Coord.) *Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum,2010.

16 IBIDEM, p. 264.

instrumento estatal de intervenção econômica buscando finalidade de interesse coletivo.

Antes de avançarmos no estudo da atividade de fomento propriamente dita, é muito interessante localizar este instrumento dentro de uma classificação de formas de intervenção do Estado na economia brilhantemente desenvolvida por Egon Bockmann Moreira que define a intervenção como sendo o gênero e a intervenção ‘*stricto sensu*’ e a regulação como sendo espécies deste gênero.¹⁷ Neste estudo, partindo-se do princípio que haverá inserção de um terceiro no mercado (Estado), se configurará intervenção em sentido amplo. Esta intervenção, por sua vez, pode se dar de duas formas distintas: a intervenção “propriamente dita” ou, nas palavras de MOREIRA intervenção “*stricto sensu*” e a regulação.

A regulação, neste estudo, é definida como o estabelecimento de normas (gerais e abstratas, mas também na condição preceitos-medida ou atos concretos) que sujeitem terceiros ao seu cumprimento (e respectivas sanções).¹⁸ Portanto, a regulação econômica a que cita o autor, pode ser encarada como a “positivação de normas para o atingimento de alguma finalidade econômica. Inclui-se no conceito a formulação de princípios e de regras; de normas de estrutura e normas de conduta”.¹⁹

Ainda na esteira desta classificação define-se a intervenção “propriamente dita” como “a atuação material direta do interventor estatal no espaço econômico reservado às pessoas privadas. Dá-se através do exercício direto de atividade econômica no domínio econômico privado”.²⁰

A classificação supracitada se faz mister para esta monografia, pois o objetivo aqui é contornar a atividade de fomento como instrumento estatal de intervenção na economia e, dentro dos critérios estabelecidos pela classificação do professor

17 MOREIRA, Egon Bockmann. *O DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO E A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA*, texto escrito em louvor ao Professor Doutor ADILSON ÁBREU DELLARI, publicado em WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. *Direito Público: estudos em homenagem ao professor Adilson Dellari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. P.3

18 Idem, p. 3.

19 Ibidem.

20 Ibidem.

Moreira, a atividade de fomento se insere como Intervenção 'Stricto Sensu', ou seja, como atuação direta do Estado adentrando na relação econômica.

Porém, esta classificação pode se dar de forma distinta, MUNHOZ DE MELLO define três as hipóteses de intervenção do estado na economia: a atuação direta, a regulação e o fomento (aqui encarado como uma forma distinta de intervenção estatal na economia).²¹. Este autor ainda trabalha com o conceito apartado de fomento com base nos ensinamentos do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello que conceitua este tipo de intervenção como forma de agir na economia "estimulando-a com favores fiscais ou financiamentos, até mesmo a fundo perdido". (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 789 apud MUNHOZ DE MELLO, 2010, p. 265), ²². Ainda nesta esteira, o autor cita como doutrinas semelhantes as de Luís Roberto Barroso, que fala em: atuação direta, fomento e disciplina²³ e Eros Grau que define intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e intervenção por indução²⁴ (neste caso a atividade de fomento se encaixaria no tipo de intervenção por indução).

Passemos, a partir desta breve classificação a esmiuçar a definição e o regime jurídico da efetividade de fomento.

2.1 A NATUREZA JURÍDICA DA ATIVIDADE DE FOMENTO.

A atividade de fomento está inserida em um panorama maior de 'estímulos positivos' e tem como função principal o incentivo de desempenhar determinada função que interesse ao fomentador. Contextualizado em um cenário de abertura da

21 MUNHOZ DE MELLO, Rafael. *Atividade de Fomento e o Princípio da Isonomia*. Em, SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto (Coord.) *Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.264-265.

22 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.789.

23 BARROSO, Luís Roberto. *A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços*. In, *Temas de direito constitucional*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p.67

24 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.147-18.

economia com o fim das restrições ao capital estrangeiro e uma forte vertente privatizante que resultou em concessões, permissões, terceirizações e outras parcerias, começa a surgir o painel nacional em que se insere a atividade de fomento atualmente experimentada no país. E para fiscalizar a atuação privada em setores relevantes surgem as agências reguladoras, como colegiados técnicos que exercem um modelo de controle não politizado.²⁵

Nesta esteira, CARLOS ARI SUNDFELD (2003) define o direito administrativo fomentador, pelo qual o ente estatal incentiva o desenvolvimento das atividades privadas de relevante interesse público.²⁶ SOUTO (2011)²⁷ ainda faz a distinção sobre dois tipos de fomento, o fomento econômico e o fomento social, sendo o primeiro de relevância maior para este estudo sem, contudo, abandonar a ideia de desenvolvimento social uma vez que este é um dos objetivos constitucionais principais da atividade de fomento.

Destaca-se desta definição de fomento que este espera uma “adesão facultativa por parte do administrado relativamente aos objetivos de interesse público fixados em lei, em troca dos incentivos nela previstos”.²⁸

Para MUNHOZ DE MELLO (2010), a atividade de fomento respeita a ideia de “indução”, ou seja, o objetivo do fomento é conduzir os agentes econômicos, através da oferta de benefícios e estímulos e não de forma compulsória, a desempenharem determinadas atividades admitidas como importantes para o interesse público.²⁹ Nesta abordagem, portanto, trata-se de uma forma indireta de atuação do Estado na economia, pois induz uma determinada conduta do ente particular e não reflete uma atitude direta estatal na relação econômica. Esta atitude dos particulares não fere o princípio da livre iniciativa, pois estes são livres para escolher se aceitam os

25 SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Estímulos positivos*. In CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; DOS SANTOS, Márcia Walquíria Batista. *Curso de Direito Administrativo Econômico. Vol. II*. São Paulo: Malheiros, 2011.p. 129.

26 SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003. p.17

27 *OP.CIT.* p. 130-131.

28 IDEM, p. 130.

29 *Op.Cit.* p. 267.

benefícios ofertados pelo Estado para adoção de determinada conduta, não lhes sendo aplicada nenhuma sanção em caso de conduta diversa daquela estimulada pela intenção fomentadora do Estado. Porém, deve-se salientar que, embora facultativa, determinada atividade estimulada, como goza de benefícios, se escolhida cria um vínculo do particular com a Administração e o rompimento desta obrigação nascente, certamente trará as sanções cabíveis. No mesmo assunto GRAU descreve:

“ao destinatário da norma resta aberta a alternativa de não se deixar por ela seduzir, deixando de aderir à prescrição nela vinculada. Se adesão a ela manifestar, no entanto, resultará juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência dessa adesão”.³⁰

Resta evidenciado nas obras supracitadas que, em sendo a atividade de fomento não compulsória, em nada fere princípios constitucionais como a livre iniciativa. Outra questão que cabe destaque é que a atividade de fomento é instrumental, ou seja, objetiva induzir determinada conduta que sirva aos interesses coletivos, caso contrário em nada justificaria a atuação da Administração Pública. (MUNHOZ DE MELLO, 2010).³¹

2.2 TIPOS DE FOMENTO.

Após analisarmos as acepções jurídicas e principais características da atividade de fomento, é importante conhecermos os tipos de fomento exercidos pelo Estado e, a partir da noção ampla desta atividade, aprofundarmos ao objeto principal do presente estudo: As agências de fomento.

Em brilhante trabalho, AUGUSTO DE ATHAYDE classificou os tipos de fomento desenvolvidos pela administração conforme itens abaixo:

30 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 13.ed.São Paulo: Malheiros, 2008.

31 Op. Cit. p. 268.

Benefícios ou incentivos tributários – este estímulo reflete-se em âmbito tributário através da redução ou até mesmo da isenção de determinado tributo com o objetivo de estimular, no panorama econômico, determinada atitude por parte dos agentes econômicos particulares. O autor cita ainda o “acesso privilegiado ao mercado de capitais” em que a Administração Pública favorece de maneira orientada os investimentos privados de determinados setores ou regiões através da tomada de posições acionárias. Logicamente, tais estímulos tributários, para não ferir atributos constitucionais, devem ser amparados na vantagem coletiva e interesse público. O autor explica que em função da natureza socioeconômica dos tributos, a atividade extrafiscal acima descrita, normalmente goza de eficácia imediata. Ainda sobre este instrumento, é importante ressaltar que ele deve estar em consonância com os objetivos constitucionais e buscar sede na carta magna do país que sobre isso faz referência em seu artigo 165, §2º, que versa sobre a necessidade deste plano tributário estar consignado nas leis de diretrizes orçamentárias. A ideia é que estes incentivos fiscais resultem em benefícios maiores no futuro e que esta queda de receita com arrecadação seja compensada ou até mesmo superada adiante.

Os estudos sobre vantagens tributárias trazem diversas nuances tais como a distinção entre os objetivos de incentivo setorial (benefícios a um setor específico da economia) ou incentivo regional (benefícios que objetam o desenvolvimento de determinada região) e também merecem atenção os estímulos fiscais que resultam em benefícios no comércio exterior (exportação e importação) e integração (ex. MERCOSUL). Ainda nesta esteira vale ressaltar os incentivos fiscais que objetam o empreendedorismo do brasileiro, uma vez que em âmbito tributário, existe sede constitucional de proporcionalidade entre pequenas empresas e grandes corporações que acabam atuando como importantes agentes econômicos. Por fim, vale frisar que o administrado, quando aceita um benefício fiscal devota uma confiança na administração com base na lealdade e boa fé que encerram a segurança jurídica que do Estado se espera. Porém, o estudo da extrafiscalidade é de uma amplitude salutar e de relevância igualmente grande no cenário econômico, não é objetivo deste estudo esmiuçar tal atividade uma vez que para isso seria necessário outro estudo monográfico. O objetivo aqui é apenas ilustrar uma das formas de fomento promovidas pelo Estado.

Garantias – esta forma de fomento acontece quando o agente privado (empresa), necessitando recorrer ao mercado de capitais para possibilitar o desempenho de determinada atividade objetada pela administração, apresenta o compromisso desta administração de se responsabilizar pela dívida em caso de possível inadimplemento. O exemplo desta forma de fomento é o aval, fiança ou até mesmo a emissão de debêntures ou obrigações, neste caso, independente que quem seja o titular no momento do resgate, a administração se responsabiliza pelo reembolso.

Subsídio – ainda na classificação de AUGUSTO DE ATHAYDE (1983) aparece a figura do subsídio como forma de fomento também conhecida como subvenção que nada mais é do que um donativo, sem necessariamente a necessidade de reembolso e é justamente por esse elemento que se distingue do empréstimo. Na realidade os subsídios revelam uma decisão política de manutenção de preços abaixo do custo que buscam um determinado fim de melhoramento que pode ser em âmbito industrial ou agrícola. Estes subsídios dividem-se em simples ou condicionados à imposições da administração; anteriores ou posteriores à atividade fomentada e ainda podem ser periódicos ou não periódicos. No âmbito da doutrina, surge com essa figura do subsídio a discussão de este seria um ato administrativo unilateral ou se requer aceitação por parte do destinatário, pois sua utilização sugere um vínculo entre o beneficiário e a administração. Independente desta discussão, o fato é que tal instrumento requer cuidado no tocante à evitar privilégios que possam ser discriminatório para um setor em detrimento de outro. Tal quais todas as formas de fomento, esta também deve revestir-se do amparo do regime jurídico administrativo bem como o princípio da igualdade e interesse público.

Vale ressaltar que, apesar de não ser o foco deste estudo, o subsídio trás elevada carga de discussão quando o assunto é comercio internacional. Muito se fala em subsídios que possam acarretar severos danos a economia dos países, por isso esta questão é tão delicada. Por fim, o autor define que o objetivo maior da aplicação do subsídio como instrumento de fomento é cobrir possíveis insuficiências da atividade econômica dos particulares.

Empréstimos em condições favoráveis – Estes empréstimos seriam, segundo ATHAYDE (1983), um tipo de fomento destinado à algumas atividades

econômicas merecedoras de apoio oficial e podem ser feitos de três formas distintas:

- a) Feitos diretamente pelo Tesouro Nacional ou pelos Tesouros Estaduais.
- b) Créditos Facultados por fundos especiais, destes quais não são mais do que simples contas que órgãos da Administração ficam com a possibilidade de movimentar. Ex: fundos regionais de desenvolvimento.
- c) Por fim, os empréstimos concedidos pelas sociedades de economia mista e também pelas empresas públicas. Ex: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e demais bancos de desenvolvimento como o BNDES.

O autor desta que essa interferência do Setor público no sistema financeiro é reflexo da estreita relação entre as atividades bancárias, a modernização do mercado de capitais e também da utilização destes recursos como estratégias de desenvolvimento nacional. Um dos modelos de empréstimos com condições favoráveis que bem ilustra este modelo de fomento é a participação do Banco do Brasil no fomento à atividade agrícola que resultou em tornar o Brasil uma potência na agricultura. Ainda para ilustrar este instrumento de fomento podemos citar a participação do Banco do Brasil em empréstimos com o objetivo de incentivar a exportação, a Caixa Econômica Federal e seu papel fundamental no fomento destinado à habitação que juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH), formava o Sistema Nacional de Habitação e até os dias de hoje, mesmo com a extinção do BNH, continua sendo uma das principais instituições que promovem crédito para aquisição da moradia. Ainda nesta linha outro significativo exemplo é a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDES) que visa reaparelhamento e, principalmente, o fomento da economia nacional e dentro desta estrutura foi criado um consagrado fundo para promover a aquisição de máquinas e equipamentos industriais que continua fortíssimo no setor empresarial brasileiro, o FINAME.

Assistência técnica – este instrumento enquadra-se na noção maior de estímulos positivos e define-se como a orientação prestada por entidades da Administração Pública às atividades de produção e comercialização nas empresas privadas e se traduzem de diversas formas tais como estudos, pesquisas (ex:

EMBRAPA), banco de dados (INPI) e informações (IBGE). Nesta esteira, através de decreto, instituiu-se o estatuto da Fundação Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ – cuja competência primordial era o fomento, desenvolvimento e manutenção da pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, além de formar recursos humanos, assistência técnica na compra de equipamentos e insumos. Para isto, o Conselho da entidade atua na concessão de auxílio à pesquisa, bolsas e etc. Na mesma seara atua a CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior que fomenta as instituições de ensino e pesquisa de forma a desenvolver a formação de recursos pessoais de nível superior. Ainda neste cenário, vale destacar, nesta categoria de fomento, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI – e o serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio – SENAC, cujos contornos deste modelo de fomento estão alinhados com a categoria de assistência Técnica. Por fim, mas não menos importante, em atendimento ao disposto no artigo 170, IX da Constituição Federal de 1988 no que tange ao tratamento favorecido da pequena empresa, e também ao artigo 179 que possui o mesmo vínculo lógico, surge o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE que vai oferecer uma ampla gama de atuação ao fomento das empresas abarcadas por ela. Com serviços que apoiam a informatização, formação de recursos humanos, consultoria, associativismo, orientação financeira, incentivo ao debate, incubadoras e feiras, este órgão hoje representa instrumento de fundamental importância ao fomento da micro e pequena empresa.

Privilégios especiais – Na classificação de ATHAYDE (1983) é o que se convencionou chamar de acordo – programa com o objetivo de conciliar objetivos políticos públicos e privados em prol do desenvolvimento econômico. É através deste mecanismo que são estabelecidos padrões que podem representar vantagens mercadológicas a algumas empresas como, por exemplo, o *SELO VERDE* para empresas que cumprem preceitos ecologicamente corretos.

Desenvolvimento do Mercado de títulos - O objetivo desta atividade de fomento é disponibilizar às empresas recursos para a atração de capitais, resolvendo desta forma eventuais imperativos de financiamentos sem, necessariamente, recorrer a empréstimos.

Protecionismos à produção nacional – Independente do nível de abertura de um país ao comércio internacional, o protecionismo sempre foi utilizado como importante instrumento de fomento ao desenvolvimento industrial, independente do setor industrial. É imperativo ressaltar que o nascimento industrial coloca empresas iniciantes frente a uma verdadeira guerra comercial e, portanto, a administração pública abre mão do protecionismo para que esse desgaste não implique na aniquilação precoce da emergente indústria. Essa medida torna-se ainda mais salutar para setores da economia considerados estratégicos para a nação. Porém, é salutar ressaltar que tais medidas estejam amparadas em um contexto geral de desenvolvimento do país:

“sob pena de contrariar preceitos de direito internacional de liberação do comércio entre os países onde são vedadas discriminações em nome da abertura das economias para privilegiar a produção de escala. A discriminação, via protecionismo, longe de fomentar a indústria nacional, pode (se dissociada de um contexto) ensejar restrições ao ingresso de produtos originários do país discriminador, fora embargos comerciais, não raros numa economia globalizada.” (SOUTO, 2011).³²

Dentre os instrumentos utilizados pelo protecionismo estão a utilização de tarifas aduaneiras (imposto de importação), o regime de quotas de importação, a reserva de mercado e o controle acionário nacionalizado.

Polos Industriais e comerciais e sociedades de capital de risco – Polos econômicos são algumas regiões politicamente estabelecidas que recebem incentivos fiscais e desenvolvimento de infraestrutura para a concentração de empresas em uma determinada região. Ex: polos petroquímicos e a zona franca de Manaus. Já as sociedades de capital de risco surgem com o intuito de participar do capital social da empresa que possua potencial de crescimento e seja viável com o intuito de dinamizar e fomentar o investimento privado.

32 Op. Cit. p. 150.

A classificação supracitada de AUGUSTO DE ATHAYDE (1983),³³ nos permite conhecer de uma forma bem ampla os instrumentos de fomento de que abre mão a administração pública. Dando andamento no presente estudo abordaremos estes instrumentos em face dos princípios basilares instituídos em nosso sistema jurídico por nossa lei maior, a Constituição Federal de 1988.

33 ATHAYDE, Augusto de. *Estudos de Direito Econômico e de Direito Bancário*. Rio de Janeiro; Liber Juris, 1983, p. 81-88 apud SOUTO, 2011.p. 134-151.

2.3 A ATIVIDADE DE FOMENTO FRENTE À ORDEM CONSTITUCIONAL

Passamos a abordar o fomento a partir de uma perspectiva constitucional, pois não é possível desvincular este instrumento de intervenção estatal na ordem econômica de forma apartada de nossa Lei Maior, sem respeito aos seus princípios basilares que fundamentam toda a ordem jurídica nacional.

O fomento tem sede constitucional no artigo 174 da Constituição Federal de 1988 que determina que: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”³⁴

Ao analisarmos semanticamente o caput do artigo supracitado é possível identificar a intenção do legislador no tocante a destacar a posição ativa do ente estatal frente a ordem econômica, consignado a este a responsabilidade de regular, fiscalizar, planejar e incentivar.

Já o artigo 172 da Constituição define que, baseado no interesse nacional a “lei disciplinará os investimentos em capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”³⁵. Já a análise deste caput reflete a forma de fomento anteriormente citada no capítulo sobre os tipos de fomento que visam a proteção da indústria nacional.

O Artigo 170³⁶ da Constituição, que por excelência inaugura o capítulo da Ordem econômica e financeira em texto constitucional, carrega preceitos marcantes que restam evidentes na atividade de fomento tais como “existência digna”, “justiça social”, “redução das desigualdades regionais e sociais”, “tratamento favorecido para empresas brasileiras de pequeno porte”. Todos estes termos facilmente vinculados com o objetivo estatal de realização dos objetivos constitucionais e se retomarmos os tipos de fomento adotados pelo ente estatal para intervenção na economia veremos em cada tipo amparo constitucional de transformação da ordem economia

34 BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 174 e SS.

35 Idem, art. 172.

36 Idem, art. 170.

para a realização do objetivo jurídico de nossa ordem constitucional. Podemos comparar, portanto, a Constituição como o plano maior e o fomento como o instrumento de execução e transformação da ordem econômica.

2.4 AS AGÊNCIAS DE FOMENTO E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Após confrontarmos o fomento frente a ordem constitucional, é hora de entrar na análise específica do instituto das agências de fomento e de que forma estas estão relacionadas com os princípios que norteiam o regime jurídico administrativo.

As agências de fomento têm sua raiz na Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.574 de 17/12/98, e, em seguida, na Resolução nº 2828, de 30/03/2001.

Estas agências, no formato originário, surgem do programa de redução da presença do setor público na atividade bancária, instituído pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória nº 1.514, de 07/08/96, medida esta que sofreu inúmeras reedições e possui sua versão mais recente na medida nº 2.192-70, de 24/08/2001, mas que mantém em seu contexto o foco central de redução da presença estatal na atuação bancária.³⁷

As agências de fomento têm fulcro na Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2828, tendo como objeto social, o financiamento de capital fixo e de giro, associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede, e mais as características a seguir³⁸:

- a) devem ser sociedades por ações de capital fechado;
- b) subordinadas à supervisão e fiscalização do Banco Central do Brasil, inclusive, somente podendo funcionar segundo autorização deste;
- c) somente podem praticar operações com recursos próprios e de repasses originários de: fundos constitucionais, recursos orçamentários, organismos nacionais e internacionais de desenvolvimento;

37 Sobre a origem das agências em seu aspecto legal completo, vale consulta ao link que trás a resolução completa, editada pelo Banco Central do Brasil e implementa e regulamenta estas agências: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2828_v6_P.pdf. Consultado em 24/11/2012.

38 NETO RIBEIRO, Paulo Antônio. *Revista Desenbahia*, v.1, n.1, set, 2004.-Salvador: Desenbahia, Solisluna, 2004. P. 4.

d) permitida a prestação de garantias, a utilização da alienação fiduciária em garantia e de cédulas de crédito industrial e comercial, e a cobrança de encargos nos moldes praticados pelas instituições financeiras;

e) facultada a atuação como prestador de serviços de consultoria, agente financeiro e administrador de fundos de desenvolvimento, desde que sem a assunção de riscos.

O mesmo normativo trouxe ainda vedações importantes, tais como: acesso às linhas de assistência financeira do Banco Central;

_ acesso à conta Reservas Bancárias no Banco Central;

_ captação de recursos junto ao público;

_ contratação de depósitos interfinanceiros, tanto como depositante como depositário.

Ainda, é interessante ressaltar que a cada Unidade da Federação só cabe uma única agência de fomento e o controlador deve manter fundo de liquidez equivalente, no mínimo à 10% de suas obrigações, e estes recursos deverão estar aplicados em Títulos Públicos Federais. Embora, em termos legais, estas agências não constituam instituições financeiras, elas estão subordinadas a legislação que regulamenta estas instituições, em especial destaque ao artigo 192 da Constituição Federal. (NETO RIBEIRO, 2004).³⁹

Nesta seara, vale o destaque à definição oficial de agência de fomento segundo o Banco Central do Brasil:

Tais entidades têm status de instituição financeira, mas não podem captar recursos junto ao público, recorrer ao redesconto, ter conta de reserva no Banco Central, contratar depósitos interfinanceiros na qualidade de depositante ou de depositária e nem ter participação societária em outras instituições financeiras. De sua denominação social deve constar a expressão "Agência de Fomento" acrescida da indicação da Unidade da Federação Controladora. É vedada a sua transformação em qualquer outro tipo de instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional.⁴⁰

39 Op. Cit., p. 5.

40 BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Agências de Fomento*. Disponível no site oficial do BACEN, <http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/af.asp> consultado em 24/11/12.

Como se vê, na prática, estas agências atuam de forma análoga a uma instituição financeira comum, e uma dos fatores destaques decorrentes disto é a questão do lucro, uma vez que, em se comparando com outras nações, o Brasil é uma cenário magnífico para uma instituição financeira obter lucro. Porém, as agências de fomento possuem como principal como controlador o Estado que a institui, portanto, a atuação das agências de fomento é indissociável dos princípios que regem a administração pública e, em face disto, analisaremos a seguir quais os princípios que mais diretamente se relacionam com as agências de fomento, e para isso faremos uso da abordagem concisa porém esclarecedora de ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO (2009).⁴¹

Iniciando a análise a partir do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que por definição determina que a lei deve ter foco na satisfação de um determinado bem jurídico e este deve visar sempre o bem comum. Portanto, sempre que este confrontar com o interesse privado, prevalece o público. É neste contexto que deve atuar a agência de fomento, suas atividades devem beneficiar interesses que tenham relevância pública, mesmo que isto se dê, por exemplo, na concessão direta de crédito a uma empresa privada. Este princípio, a título de ilustração, pode ser identificado diretamente na missão definida pela AGÊNCIA DE FOMENTO DO PARANÁ em seu site na internet: **“MISSÃO:** Promover o desenvolvimento econômico e social do estado do Paraná, através de apoio técnico e financeiro a iniciativas empreendedoras compatíveis com as estratégias de governo.”⁴²

Vinculado diretamente ao princípio supracitado, o princípio da indisponibilidade do interesse público, em contraponto com a autonomia da vontade, confere à administração a tutela necessária e inafastável dos bens e interesses geridos pela administração pública.

Adiante na análise dos princípios da administração pública, adentramos na análise dos principais, os constitucionais. O princípio da legalidade está expressamente previsto no art. 5º da Constituição federal e é proclamado como premissa indispensável do Estado de Direito onde “ninguém, será obrigado a fazer

41 OP. CIT. P. 28-34.

42 FOMENTO PARANÁ, Site Oficial da Agência de Fomento do Paraná, Curitiba, PR. Disponível em <http://www.fomento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>, consultado em 24/11/12.

ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei”. Em contraponto ao direito privado porém, a administração pública por sua vez só poderá agir conforme previsão legal e tem como objetivo impedir a prática de atos abusivos por parte da Administração e “submeter todos os governantes à vontade geral expressa em lei, fazendo com que a atuação do Executivo seja a concretização desta vontade. E, assim, a exaltação da soberania”.⁴³ Como já vimos, as agências de fomento devem respeitar os limites legais impostos, desde a sua previsão legal de criação na Resolução do Conselho Monetário Nacional que a cria e regulamenta até sua mais corriqueira atuação o princípio de legalidade deve permear este instituto.

Outro princípio de grande destaque quando pensamos no fomento é o da impessoalidade. Com nascedouro no artigo 37 da Constituição Federal, este princípio se insere no âmbito das agências de fomento ao passo que estas agências não devem atuar de forma personalizada ou favorecer, através de sua atuação alguns em detrimento de outros. Esta atividade de fomento, portanto, deve ser prestada de maneira isenta e com igualdade (igualdade esta pensada aqui como implicitamente posta no texto constitucional, ou seja, igualdade respeitando a medida das desigualdades).

O princípio da publicidade, consagrado princípio da administração pública, se insere no âmbito das agências de fomento sem grande destaque, pois esta, nesta seara, em nada se difere de outros atos administrativos. Mas vale ressaltar que este pouco destaque não deve afastar o princípio da atuação das agências, basta apenas esclarecer que a atuação das agências deve respeitar o princípio e manifestar a transparência em seus atos, divulgando-os nos ritos comuns do ato administrativo.

Outro princípio consignado no caput do artigo 37 do texto constitucional é o princípio da moralidade, ressaltando, porém, a diferença entre moralidade comum e moralidade administrativa, e esta deve conter o conjunto de regras de conduta que norteiam a ciência do direito administrativo. Logicamente que a atuação das agências deve respeitar mais este princípio, pois como movimenta recursos financeiros com origem e destinação pública o controle exercido pelos preceitos morais são inafastáveis. A atividade das agências deve ser exercida em respeito à “certeza jurídica, mediante a garantia de lealdade e boa fé tanto da Administração Pública, quanto do destinatário dos seus atos.” (BACELLAR FILHO, 2009, p. 31).

43 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.p. 57-58.

O princípio da eficiência tem grande relevância em face da atuação das agências de fomento, pois, como já foi dito, a utilização de recursos financeiros públicos merece muito cuidado e atenção. Este princípio apregoa que a administração deve buscar realizar cada vez mais, com cada vez menos recursos financeiros, ou seja, prestar a atividade pública com qualidade, de forma satisfatória, e, como exemplo desta prática eficiente, podemos citar a utilização dos instrumentos de licitação e o concurso público para provimento dos cargos.

Continuando nesta análise, o princípio da motivação que propaga que os atos administrativos devem ser motivados e justificados pela administração de maneira que se possa aludir seus pressupostos fáticos e jurídicos. Os atos praticados pelas agências de fomento devem possuir motivação compatível com a natureza da atividade de fomento, devem ser atos que se justifiquem nesta finalidade e que não se afaste dos preceitos originários da atividade de fomento definida em lei.

O princípio da isonomia talvez seja o mais relevante em se tratando da atuação das agências de fomento. Nas palavras de BANDEIRA DE MELLO (2009)⁴⁴, “a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais”, logicamente é uma questão complexa e enseja o questionamento de quem seria esse indivíduo “igual” e quem seria o “desigual”. Para o autor, o tratamento desigual, para que seja compatível com o princípio da isonomia deve estar repousado em um critério que possibilite a diferenciação que não singularize de forma absoluta o indivíduo destinatário deste tratamento diferenciado. Este tratamento diferenciado deve ser inerente à pessoa, à situação ou a coisa que se pretende dar tratamento diferenciado. (MUNHOZ DE MELLO, 2010).⁴⁵ A atividade de fomento, sem dúvida, representa risco ao princípio da isonomia, pois como já foi apresentado no capítulo dos tipos de fomento, é uma atividade que distribui benefícios e vantagens aos particulares, logicamente espera-se que estes particulares agindo em consonância com a vontade estatal. Ou seja, a discricionariedade existe na atividade de fomento, mas para que ela seja considerada válida, é importante que esta discricionariedade não afronte o princípio da isonomia em sentido constitucional da palavra. Portanto, é

44 Pag. 197.

45 Pág. 279.

fundamental que a concessão destes benefícios e vantagens, mesmo que concedidos aos particulares, seja permeada pelo interesse público.

A intenção desta abordagem é mostrar como a atividade de fomento se relaciona com os princípios basilares da administração pública e da atuação das agências de fomento. Porém, é importante ressaltar que tal atividade está inserida em um cenário que envolve questões delicadas como o uso de recursos financeiros, portanto, sua atuação não deve encerrar apenas estes princípios, mas sim toda a boa prática jurídica vigente no país.

3 ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DECORRENTE DAS AGENCIAS DE FOMENTO.

Seguindo no objetivo do presente estudo, vamos abordar qual é a relevância prática da atuação das agências de fomento e como estas efetivamente convertem sua atuação em desenvolvimento social. Logicamente o tema “desenvolvimento social” por si só, valeria uma estudo muito mais esmiuçador, porém, cabe para este trabalho, apenas o desenvolvimento decorrente da atividade de fomento.

3.1 AS GERAÇÕES (DIMENSÕES) DO DIREITO.

Inicialmente, cumpre salientar que a opção pela terminologia “dimensões” foi realizada tendo em vista a preferência da atual doutrina na sua utilização. Tal doutrina sustenta que a terminologia “gerações” acabaria por significar a substituição de uma geração pela outra, deixando ao largo as conquistas realizadas pela geração anterior, o que de fato não pode ser concebido.

O progresso dos direitos fundamentais é melhor aceito a partir do cúmulo dos direitos conquistados referentes à dimensão anterior, o que leva ao afastamento do termo “geração”, privilegiando-se a palavra “dimensão”, que de forma alguma pode ser interpretada como substituição de um bloco de direitos por outro.

As dimensões dos direitos fundamentais, aprioristicamente, são formadas por três grupos, estes reconhecidos de maneira pacífica pela doutrina. O primeiro grupo, referente à primeira dimensão, denotou a transformação de um Estado Autoritário para um Estado de Direito, o que inevitavelmente colacionou a este movimento uma

característica liberal. O momento de reconhecimento do surgimento dos direitos fundamentais de primeira dimensão é apontado como sendo aquele das primeiras constituições escritas, especificamente no século XVIII.

Alguns dos direitos nesta dimensão são aqueles referentes às liberdades públicas e direitos políticos. De acordo com BONAVIDES (2010) ⁴⁶:

“os direitos de primeira geração ou direitos de liberdades têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem -se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”.

São garantias dos indivíduos contra interferências estatais, as quais sobressaíram quando da vigência de um anterior estado arbitrário. Caracterizam-se como direitos negativos, pois visam à abstenção do Estado em face dos direitos individuais e liberais dos cidadãos. Podem ser incluídos no rol dos direitos de primeira dimensão: liberdade, propriedade e igualdade perante a lei. Explorando o tema que envolve as chamadas “ações negativas” do Estado, que caracterizaram a primeira dimensão dos direitos fundamentais, ALEXY (2011)⁴⁷ expõe:

“Os direitos dos cidadãos, contra o Estado, a ações estatais negativas (direitos de defesa) podem ser divididos em três grupos. O primeiro grupo é composto por direitos a que o Estado não impeça ou não dificulte determinadas ações do titular do direito; o segundo grupo, de direitos a que o Estado não afete determinadas características ou situações do titular do direito; o terceiro grupo, de direitos a que o Estado não elimine determinadas posições jurídicas do titular do direito.”

Nos direitos fundamentais de segunda dimensão, o momento de seu surgimento, igualmente com o que ocorreu nos direitos de primeira dimensão, acabou por atribuírem-lhes características peculiares. A época de florescimento deste bloco de prerrogativas foi a Revolução Industrial, partindo do século XIX.

É fato que a característica liberal adotada na dimensão de direitos fundamentais anterior acabou por trazer prejuízo aos cidadãos em geral, pois tal

46 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, 25. Ed., São Paulo, Malheiros, 2010. p. 563-564.

47 ALEXY, Robert. [Teoria dos Direitos Fundamentais](#). Editora Malheiros : São Paulo, 5 edição, p. 196

liberalidade foi dominada por grupos específicos, deixando de lado as condições mínimas aos trabalhadores, tanto no aspecto laboral, quanto no assistencialismo. Diante desta realidade, o Estado Social emergiu para fixar os direitos mínimos dos trabalhadores e dos cidadãos, sendo verificada uma proeminência dos direitos sociais. Vale observar que, ao contrário dos direitos de primeira dimensão, estes de característica social demandam uma atitude positiva por parte do Estado, não mais demandando uma abstenção do Estado, mas sim a sua atuação.

As Constituições de Weimar (1919) e do México (1917) podem ser citadas como duas das primeiras cartas magnas que buscaram o apreço das normas programáticas para fazer valer os direitos sociais. Vale dizer, à título de observação, que a chamada “reserva do possível” surge concomitante aos direitos sociais exigidos pelos cidadãos junto ao Estado.

Mais uma vez socorre-se às lições de ALEXY (2011)⁴⁸ para expor as definições acerca dos direitos positivos que caracterizam a segunda dimensão no momento analisada:

“Os direitos que o cidadão tem, contra o Estado, a ações estatais positivas podem ser divididas em dois grupos: aquele cujo objeto é uma ação fática e aquele cujo objeto é uma ação normativa. Trata-se de um direito a uma ação positiva fática quando se supõe um direito de um proprietário de escola privada a um auxílio estatal por meio de subvenções, quando se fundamenta um direito a um mínimo existencial ou quando se considera uma ‘pretensão individual do cidadão à criação de vagas nas universidades. O fato de a satisfação desse tipo de direitos ocorrer por meio de alguma forma jurídica não muda nada no seu caráter de direito a uma ação fática. É indiferente para a satisfação do direito de que forma ela ocorre. (...) A irrelevância da forma jurídica na realização da ação para a satisfação do direito é o critério para a distinção entre direitos a ações positivas fáticas e direitos a ações positivas normativas.”

De acordo com a classificação proposta pelo autor alemão, pode-se afirmar que a atividade de fomento proposta como protagonista no presente trabalho é uma ação positiva fática, vez que determinada pela efetiva realização de uma ação não normativa, mas sim prestacional. Continuando pela lição de ALEXY (2011)⁴⁹ sobre as ações fáticas

48 ALEXY, Robert. [Teoria dos Direitos Fundamentais](#). Editora Malheiros : São Paulo, 5 edição, p. 202

49 Op. Cit. pg. 203.

“Quando se fala em ‘direitos a prestações’ faz-se referência, em geral, a ações positivas fáticas. Tais direitos, que dizem respeito a prestações fáticas quem em sua essência, poderiam ser também realizadas por particulares, devem ser designados como direitos a prestações em sentido estrito. Mas, além de direitos a prestações fáticas, pode-se também falar de prestações normativas. Nesse caso, também os direitos a ações positivas normativas adquirem o caráter de direitos a prestações. Eles devem ser designados como direitos a prestações em sentido amplo.

Tendo esta premissa como base, tem-se que o enquadramento da atividade de fomento, pormenorizadamente, pode ser classificada como um direito a prestação em sentido estrito. Isto porque, além de ser uma atribuição do Estado quanto às necessidades de investimentos e aplicação de recursos financeiros na economia corrente visando um aprimoramento das condições dos cidadãos, o particular, de diversas formas, busca prover esta prestação na economia do Estado, com formas, inclusive, de estímulo por parte do Estado em tal prática, como no caso da permissão de consignação em folha dos funcionários públicos dos empréstimos contraídos de maneira cada vez mais frequente.

Continuando a adequação do relato até o momento ao tema do presente estudo, a atividade de fomento, sob determinados prismas, pode ser alocado dentre os direitos sociais de segunda dimensão. Isto porque, a atividade de fomento do Estado não ser resume ao fomento da economia como setor financeiro, conforme já exposto, mas também pode ser enquadrada como objeto fim a realização social.

Quando o Estado, através de dotação orçamentária própria, incentiva determinados segmentos a privilegiar as necessidades sociais dos cidadãos, pode ser enquadrada esta atividade nos direitos de segunda dimensão. A igualdade material, buscada nesta dimensão, também é realizada através atividades de fomento na estrutura social, seja pelo investimento supramencionado, de maneira inclusiva no orçamento, seja pelas normas programáticas a serem estabelecidas nas normatividades próprias (Constituições ou legislações infraconstitucionais).

Os direitos de terceira dimensão possuem arraigados em sua natureza a característica de transcendência territorial, isto é, surgem em decorrência das alterações nos quadros sociais e políticos mundial. A massificação dos direitos não mais fica adstrita aos indivíduos sós, mas sim a toda humanidade.

Estes são direitos que deixam de lado a individualidade e os direitos tendo como protagonistas os cidadãos *per si*, promovendo a solidariedade e a fraternidade dentre todos os povos, de forma ampla. Inserem-se aqui direitos como meio

ambiente equilibrado, desenvolvimento e paz. Destes exemplos, pode-se concluir que os direitos inseridos nesta dimensão doutrinariamente perfazem garantias que buscam a satisfação do coletivo, e isto se dá através de tratados internacionais e acordos multilaterais. De acordo com a lição de BOBBIO (2004)⁵⁰ no que se refere aos direitos de quarta geração,

“se apresentam novas exigências que só poderiam chamar -se de direitos de **quarta geração**, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo”

e continua:

“Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder, remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor.”

Por outro lado, BONAVIDES (2010)⁵¹ afirma ser a quarta dimensão dos direitos fundamentais aquela “programada” para firmar a institucionalização dos direitos sociais, através dos direitos à democracia, informação e pluralismo.

Quanto aos direitos de quinta dimensão, optar-se-á no presente estudo de não adentrar em suas minúcias, uma vez que não há uma pacificação quanto ao seu conteúdo e mesmo sua existência, sendo tema novo e que não influencia o presente estudo.

3.2. DIREITOS A PRESTAÇÕES E A ATIVIDADE DE FOMENTO

Conforme já mencionado no capítulo acima, a principal característica da atividade de fomento do Estado está localizada nos direitos fundamentais de segunda dimensão, dentro da teoria geral dos direitos fundamentais. Há certa divergência quanto à natureza de tais direitos, incluindo-se aí, o fomento estatal.

⁵⁰ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Editora Elsevier Brazil, São Paulo, 2004.

⁵¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, 25. Ed., São Paulo, Malheiros, 2010. P. 569.

A problematização da questão já fora analisada por ALEXY (2011).⁵²

“A polêmica sobre os direitos a prestações é marcada por uma profunda divergência de opiniões acerca da natureza e da função do Estado, do Direito e da Constituição – e também dos direitos fundamentais –, bem como acerca da percepção da atual situação da sociedade. Visto que essa polêmica se relaciona, entre outros, a problemas distributivos, seu ‘caráter politicamente explosivo’ é facilmente compreensível. Em quase nenhuma área a conexão entre o efeito jurídico e as valorações práticas gerais ou políticas é tão clara, em quase nenhum campo a polêmica é tão tenaz. Diante disso, é natural que se fale, de forma crítica ou favorável, de uma mudança na compreensão dos direitos fundamentais’ e que se aclame por uma ‘desdemonização, uma desideologização e uma desemocionalização do conceito de direitos fundamentais sociais”. A isso se soma uma segunda peculiaridade. Na polêmica acerca dos direitos a prestações um acordo é dificultado não apenas em razão de concepções fundamentais diversas, mas também em virtude de obscuridades conceituais e dogmáticas fundamentais, caracterizadas, entre outras coisas, por um caos terminológico frequentemente criticado.”

Não é necessário, para os fins almejados pelo presente trabalho, adentrar-se de forma robusta na problemática apresentada, sendo oportuno somente aclarar que embora as divergências doutrinárias existentes acerca deste tópico referente aos direitos fundamentais, o fato é que o fomento estatal proporcionado pela Administração é uma prestação fundamental.

Trata-se, sim, de uma prestação *sui generis*, vez que envolve diretamente a inserção de recursos financeiros (de diversos modos e formas). Esta característica o torna ainda mais importante e “perseguido” pelos administradores, pois a constatação da atividade administrativa é naturalmente “mais aferível” pelos administrados quando há a liberação de verbas e a realização de afazeres pelo Estado. Mas não é somente neste aspecto que se destaca a atividade de fomento. Conforme já citado, o ponto importante da prestação em sentido estrito é o fato de ser possível a sua realização também por particulares. O fomento estatal, neste diapasão, é verificável na utilização por parte do Estado de suas empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica. Em

52 Op. Cit. p. 441

consonância com o artigo 173 e seus parágrafos da Constituição Federal, tais atividades devem ser de “relevante interesse coletivo”, o que permite ao Administrador a utilização destas pessoas jurídicas para fomentar a economia na esfera privada, conforme será detalhado adiante.

Concluindo, a atividade prestacional de fomento é um direito fundamental de segunda dimensão, que tem seu alcance cada vez mais ampliado diante das políticas públicas adotadas pela Administração nacional. Apesar das problemáticas apresentadas quanto à natureza das prestações estatais em geral, coloca-se o objeto deste trabalho sob diversos prismas, tanto quanto aos componentes da própria administração e a alocação de recursos para seus projetos, quanto para o fomento da economia estabelecida e desenvolvida pelas pessoas privadas.

3.3 O DESENVOLVIMENTO SOCIAL FRENTE À ORDEM CONSTITUCIONAL E OS IMPACTOS SOCIAIS DAS AGÊNCIAS DE FOMENTO.

O conceito de desenvolvimento social passa por uma complexidade que transcende os objetivos deste estudo. Consignado nos princípios constitucionais, em que pese o texto expresso do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 quando menciona uma sociedade livre, justa e solidária e apontam para os objetivos da carta magna em garantir o desenvolvimento nacional, o desenvolvimento social então é permeado de fundamentos econômicos, ambientais e etc.⁵³.

O fato é que o Brasil sofre diversas carências no setor de desenvolvimento de muitas coisas, tais como o quesito social e econômico, que é possível se verem em várias situações, como exemplo a péssima distribuição de renda do país que gera um abismo social entre as classes mais carentes e as mais privilegiadas⁵⁴. Ainda com relação ao texto constitucional, neste âmbito, é importante ressaltar o objetivo do legislador constituinte de promover “a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social” conforme o que apregoa o caput do artigo que inaugura a

53 BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.art.3º.

54Extraído de

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_debate/3-DistrRenda.pdf, consultado em 06/12/2012.

Ordem Econômica e Financeira.⁵⁵ Em outras palavras, com base nesse conceito de desenvolvimento social busca a constituição, neste prisma, e de maneira bastante simplista, soluções para as desigualdades sociais e regionais; a pobreza extrema; a grande concentração de fluxos de renda e estoques de riqueza; a insegurança no trabalho e nas ruas; as discriminações de raça, gênero e idade; a baixa qualidade dos serviços públicos, entre outros problemas relevantes da realidade social brasileira.

Trazendo estes princípios para a atividade das agências de fomento, é possível identificar de forma nítida que a esta atividade está permeada pelos princípios deste artigo 170 da CF/88 nos incisos que tratam sobre os benefícios dos “tratamentos favorecidos para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país”.⁵⁶

A atividade análoga a de instituição financeira destas agências denota o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do Estado, através de apoio técnico e financeiro a iniciativas empreendedoras compatíveis com as estratégias de governo.

Em uma ideia contemporânea de desenvolvimento, é impossível destacar esta atividade do conceito de desenvolvimento sustentável como bem define a organização WWF Brasil:

A definição mais aceita para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro.⁵⁷

55 BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.art. 170.

56 Idem.

57Extraído

de

http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/
consulta em 02/12/2012.

Portanto, em sua atividade, as agências de fomento devem, além de todos os princípios administrativos já mencionados neste estudo, respeitar também o conceito de desenvolvimento sustentável.

Como principal impacto social destacável da atividade das agências de fomento, podemos destacar o fortalecimento econômico proporcionado pela atividade creditícia que injeta recursos na economia, possibilita aos particulares a antecipação de investimento, ampliações dos negócios, contratação de trabalhadores, aquisição de equipamentos, e geração de renda, ou seja, cria-se, através do crédito financeiro um círculo virtuoso de crescimento econômico, como mostra as palavras a esse respeito de NETO RIBEIRO (2004).

Ao exercer a sua função creditícia, financiando projetos, facilitando o acesso dos segmentos com menor capacidade de obtenção de créditos junto ao setor privado, mas com potencial e vocação para o desenvolvimento regional, a agência não estará promovendo ações de benemerência. Ao contrário, o seu sucesso estará ligado à capacidade crescente para alavancar novos empreendimentos, de financiar novos projetos, formando um círculo virtuoso, no qual, cada vez mais, o retorno dos financiamento concedidos possa ser utilizado como fonte de créditos para novos projetos, e assim por diante. Além do mais, a perda sistemática de créditos concedidos representa a dilapidação patrimonial, que pode inviabilizar a continuidade da instituição. Diante dessas considerações, torna-se imperativo aos gestores das agências, a adoção de políticas financeira e de crédito que sejam uma espécie de expressão da estratégia do controlador, associada ao que geralmente chamamos de boa técnica bancária.⁵⁸

Como se sabe a atividade bancária no Brasil é um dos setores mais lucrativos na economia⁵⁹, fato que fica evidenciado ano após ano de lucros recordes entre as principais instituições financeiras do mercado. Portanto, como possui atividade semelhante, além da atividade de fomento propriamente dita, é importante ressaltar que o lucro obtido através destas agências reverte-se em importante fonte de receita

58 NETO RIBEIRO, Paulo Antônio. *Revista Desenbahia*, v.1, n.1, set, 2004.-Salvador: Desenbahia, Solisluna, 2004.P. 10

59 Extraído de www.feebpr.org.br/lucroban.htm consultado em 06/12/2012.

para as unidades federativas controladoras. Logicamente há riscos na excessiva intervenção estatal na economia, assunto que abordaremos no próximo capítulo.

3.4 OS RISCOS DO EXCESSO DA INTEVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA E OS RISCOS DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE FOMENTO.

Como brilhantemente expõe MOREIRA (2005)⁶⁰, após a década de 90, experimenta-se uma “celebração exacerbada à regulação pública na economia” e este fator deve ser analisado com extrema cautela. O modelo de intervenção econômico do Brasil é resultado de uma combinação explícita e implícita de premissas constitucionais.

Mas vale lembrar que no mesmo texto constitucional que subsidia a criação de princípios que favoreçam a atividade de fomento, consigna os princípios de livre iniciativa e isonomia. Elementos estes diretamente ligados com a atividade de fomento, pois quando o agente estatal que fomenta, através de benefícios uma atividade econômica específica, deixa de aplicar os recursos em outra atividades. Portanto, importa os critérios escolhidos pelo agente para que esta atividade não confronte diretamente com os princípios já mencionados da administração pública.

Vale, a título de ilustração, que modelos extremos de intervenção estatal na economia como a intervenção total ou a quase ausência de intervenção (liberalismo econômico), restam ultrapassados e problemáticos. Portanto, esta intervenção deve ser feita de maneira ponderada de modo a cumprir os objetivos consagrados na Constituição Federal considerada como instrumento do legislador para a consagração do desenvolvimento da nação.

Adentrando na afronta, por parte da atividade de fomento, aos princípios constitucionais a ela relacionados, cabe com maior destaque o princípio da Isonomia, e para esta análise, também resta imprescindível o problema da discricionariedade. E nesse contexto BIELSA (1954) apregoa que “não é no exercício das faculdades reguladas, senão das discricionárias onde mais se fere o

60 MOREIRA, Egon Bockmann. *O DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO E A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA*, texto escrito em louvor ao Professor Doutor ADILSON ABREU DELLARI, publicado em WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. *Direito Público: estudos em homenagem ao professor Adilson Dellari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. P. 9

interesse público”⁶¹, portanto, para que não haja flagrante lesão ao princípio da isonomia, a decisão de destinação de recursos por meio da atividade de fomento deve ser feita de forma técnica pelo agente estatal, de modo a respeitar critérios pré-estabelecidos e que respeitem requisitos equivalentes aos objetivos buscados pelo agente fomentador.

A atividade de fomento deve de plano, afastar a discricionariedade em seus atos para que se consagre e se respeite o regime administrativo que rege tal atividade. Esta atividade deve estar permeada, portanto, de racionalidade jurídica e também de uma grande racionalidade econômica e para que isto seja possível, é fundamental a atuação conjunta na política fomentadora dos princípios da legalidade e isonomia.

Por fim, cabe ressaltar que, ao administrar recursos financeiros eminentemente públicos, as agências de fomento detem importantíssimo papel frente a sociedade, tanto no respeito aos princípios que norteiam tal atividade, mas também na questão de aproveitar a rentabilidade desta atividade para a geração de mais e mais recursos aos cofres públicos que possibilitem a realização de mais investimentos sociais, gerando um círculo virtuoso de benefícios e desenvolvimento social e econômico.

61 BIELSA, Rafael. *A ação popular e o poder discricionário da administração*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.39, p.60.1954

4 CONCLUSÃO.

De acordo com o estudo feito, é possível concluir que o assunto do fomento, merece da doutrina uma atenção maior por se tratar de atividade que possui grande relevância no tocante ao desenvolvimento econômico e social do país. Trata-se de instrumento dinâmico de administração e aplicação de recursos eminentemente estatais na economia de modo a criar um círculo virtuoso de benefícios e concessões direcionadas a cumprir os objetivos políticos do Estado. Porém, como foi demonstrado, isto não é tarefa fácil, pois desde o ingresso da ciência administrativa no país, o modelo de adaptação desta ciência foi *sui generis* em relação ao seu berço no estado Francês.

A intervenção estatal e a atividade das agências de fomento também tiveram sua realidade adaptada ao contexto político nacional, com suas nuances relativas aos períodos históricos experimentados, ora por um maior liberalismo, ora pela pesada mão estatal dos períodos ditatoriais.

Buscou-se neste estudo, contextualizar o leitor na atividade de fomento, mais especificamente na atuação das agências de fomento, como instrumento de intervenção estatal e *modus operandi* de desenvolvimento social e econômico. Demonstrou-se a partir disso a natureza jurídica e o regime jurídico público que regem este instituto enquanto agências controladas pelas unidades da federação, mas que possuem atuação análoga a instituições financeiras.

É imperativo ressaltar porém, que a atuação das agências de fomento deve estar em estreita consonância com os princípios que regem a administração pública e , principalmente com os objetivos constitucionais. Portanto, dentre todos os principais princípios que apresentam risco de lesão pela atuação destas agências, está o princípio da Isonomia, pois quando existe a concessão de benefícios de forma a incentivar no particular determinada conduta, se faz uma escolha em detrimento de outra escolha que não será fomentada. Neste contexto, é imprescindível frisar que o agente fomentador deve agir sob critérios técnicos e objetivos de modo a eliminar a discricionariedade e realizar o fomento dentro dos limites legais respeitando os princípios já citados.

Por fim, conclui-se que o objetivo deste trabalho não é mensurar e muito menos analisar se há necessidade de maior ou menor intervenção do Estado na economia, o real objetivo é ressaltar que esta atividade de fomento, em face de

rentabilidade de instituições financeiras no Brasil, é importante também como fonte de recursos financeiros a unidade federativa e por isso merece maior refinamento doutrinário e técnico, sem afastar-se dos princípios que orientam o regime público do direito administrativo no país e sempre contextualizando esta atividade fomentadora frente a melhor interpretação constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Editora Malheiros : São Paulo, 5 edição. 2011
- ATHAYDE, Augusto de. *Estudos de Direito Econômico e de Direito Bancário*. Rio de Janeiro; Liber Juris, 1983
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo – Coleção Curso e Concurso – 5. Ed.* São Paulo: Saraiva, 2009.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. *A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços*. In, *Temas de direito constitucional*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- BIELSA, Rafael. *A ação popular e o poder discricionário da administração*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.39.1954
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Editora Elsevier Brazil, São Paulo ,2004.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, 25. Ed., São Paulo, Malheiros, 2010.
- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL, *Medida Provisória Nº 2.192-70, De 24 De Agosto De 2001*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.
- BRASIL, Resolução 2828 do BANCO CENTRAL DO BRASIL, Brasília, DF, em http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2828_v6_P.pdf. Consultado em 24/11/2012.
- CAETANO, Marcello. *As garantias jurisdicionais dos administradores no direito comparado de Portugal e do Brasil*. Revista de direito Administrativo, Rio de Janeiro: Seleção Histórica, 1996.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder (Formação do Patronato Político Brasileiro)*. Porto Alegre: Editora Globo, 1958.
- FOMENTO PARANÁ, Site Oficial da Agência de Fomento do Paraná, Curitiba, PR. Disponível em <http://www.fomento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>, consultado em 24/11/12.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 13.ed.São Paulo: Malheiros, 2008.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. *GÊNESE DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO-formação, conteúdo e função da ciência do direito administrativo durante a construção do Estado no Brasil Imperial*, Dissertação (Doutorado em Direito) Setor - de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

MUNHOZ DE MELLO, Rafael. *Atividade de Fomento e o Princípio da Isonomia*.Em, SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto (Coord.) *Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*.Belo Horizonte: Fórum,2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. *O DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO E A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA*, texto escrito em louvor ao Professor Doutor ADILSON ABREU DELLARI, publicado em WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. *Direito Público: estudos em homenagem ao professor Adilson Dellari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

NETO RIBEIRO, Paulo Antônio. *Revista Desenbahia*, v.1, n.1, set, 2004.-Salvador: Desenbahia, Solisluna, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros,2003.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Estímulos positivos*.In CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; DOS SANTOS, Márcia Walquíria Batista. *Curso de Direito Administrativo Econômico. Vol. II*. São Paulo: Malheiros, 2011.

VENANCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*.Rio de Janeiro: Renovar,1998