

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

O FOMENTO PÚBLICO À PESQUISA E SUAS CONTRADIÇÕES ANTE A
TEORIA LIBERAL DE ESTADO

RENAN AMORIM DE OLIVEIRA FERREIRA

Rio de Janeiro

2018.2

RENAN AMORIM DE OLIVEIRA FERREIRA

O FOMENTO PÚBLICO À PESQUISA E SUAS CONTRADIÇÕES ANTE A
TEORIA LIBERAL DE ESTADO

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora M.^a Carina de Castro Quirino.**

Rio de Janeiro

2018.2

CIP - Catalogação na Publicação

A345f Amorim de Oliveira Ferreira, Renan
O fomento público à pesquisa e suas contradições
ante a teoria liberal de estado / Renan Amorim de
Oliveira Ferreira. -- Rio de Janeiro, 2018.
67 f.

Orientadora: Carina Castro Quirino.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. FOMENTO. 2. PÚBLICO. 3. PESQUISA. 4.
ORÇAMENTO. 5. LIBERALISMO. I. Castro Quirino,
Carina, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

FOLHA DE APROVAÇÃO

RESUMO

O presente estudo tem como escopo, de forma clara e objetiva, proporcionar o entendimento de fomento, especificamente, em relação à pesquisa, sob o posicionamento constitucional, com base no artigo 174 da Carta Magna atual, uma vez ter este papel direcionador a alcançar resultados relevantes à sociedade, por meio da busca por novos conhecimentos, desenvolvendo ciência, tecnologia e inovação ao país, bem como associando tal espécie de fomento ao liberalismo estatal e suas contradições em relação a necessidade positiva ou negativa do Estado Intervencionista. Por fomento público, compreende-se como uma das formas da intervenção indireta do Estado na Ordem Econômica, por meio de incentivos à iniciativa privada e, com o fim de promover atividades necessárias de caráter público, alcançando resultados econômicos e sociais, sem exercê-los através dos serviços públicos diretamente. Assim, associando a necessidade do fomento às áreas de relevante utilidade a função social estabelecida pela CF/88. Diante desta importância, uma vez ser a C,T&I são chaves para um país se desenvolver e para concorrer frente aos países de maior desenvolvimento, por meio do fomento à pesquisa e de investimentos. Em síntese, o objetivo é expor a indispensabilidade dos incentivos à pesquisa e suas diversas áreas, caracterizando-o como um poder-dever de agir Estatal.

Palavras-chave: Fomento. Pesquisa. Ciência. Liberalismo. Resultados.

ABSTRACT

The present study has as scope, in a clear and objective way, to provide the understanding of development, specifically, in relation to research, under the constitutional position, based on article 174 of the current Magna Carta, current, once it has this leading role to achieve relevant results to the society, through the search for new knowledge, developing science, technology and innovation to the country, as well as associating such kind of foment to the state liberalism and its contradictions with respect to, positive or negative need of the Interventionist State. By public promotion, it is understood as one of the forms of indirect intervention of the State in the Economic Order, through incentives to private initiative and with the purpose of promoting necessary public activities, achieving economic and social results, without exercising them through public services directly. Thus, combining the need to promote the areas of relevant utility with the social function established by CF / 88. Given this importance, once C, T & I are key for a country to develop and to compete against the countries of greater development, through the promotion of research and investment. In summary, the objective is to expose the indispensability of incentives to research and its various areas, characterizing it as a power-act of State action.

Key Words: Development. Search. Science. Liberalism. Results.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| 1. ESTRUTURA NORMATIVA DO FOMENTO..... | 8 |
| 1.1. Da Intervenção do Estado na Ordem Econômica | 8 |
| 1.1.1. Conceitualização | 8 |
| 1.1.2. Princípios fundadores e orientadores da Ordem Econômica Estatal .. | 9 |
| 1.1.2.1. Dos Princípios Fundadores..... | 9 |
| 1.1.2.2. Dos princípios orientadores da Ordem Econômica..... | 11 |
| 1.1.3. Espécies da Intervenção do Estado na Ordem Econômica..... | 17 |
| 1.1.3.1. Intervenção Direta do Estado na Ordem Econômica | 19 |
| 1.2. Fomento Público | 23 |
| 1.2.1. Conceitualização | 23 |
| 1.2.2. Propriedades do fomento público..... | 25 |
| 1.2.3. Dos limites..... | 26 |
| 1.2.4. Instrumentos de atuação do fomento público..... | 29 |
| 2. FOMENTO À PESQUISA E OS IMPACTOS DE SUA OSCILAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 31 |
| 2.1. Do fomento à pesquisa no Brasil | 31 |
| 2.1.1. Conceitualização da pesquisa e sua base Constitucional | 31 |
| 2.1.2. A pesquisa inserida no direito fundamental a educação..... | 32 |
| 2.2. Como o fomento à pesquisa se apresenta no Brasil? | 35 |
| 2.2.1. Das agências fomentadoras à pesquisa..... | 37 |
| 2.2.1.1. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico | 40 |
| 3.2.1.1.1. Histórico e objetivos | 40 |
| 3.2.1.1.2. Aplicabilidade e modalidades de pesquisa..... | 43 |
| 2.2.1.2. Da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior | 47 |
| 2.2.1.2.1. Histórico e objetivos..... | 47 |

| | |
|--|----|
| 2.2.1.2.2. Aplicabilidade e modalidades de pesquisa | 49 |
| 2.3. Da oscilação orçamentária do fomento à pesquisa | 51 |
| 3. VISÃO LIBERAL DE ESTADO: COMO DEVE SER VISTO O FOMENTO À PESQUISA? | 56 |
| 3.1. Do liberalismo ao Estado regulador..... | 56 |
| 3.2. O fomento público à pesquisa se coaduna com a política liberal de Estado? . | 60 |
| CONCLUSÃO | 63 |
| BIBLIOGRAFIA | 65 |

INTRODUÇÃO

As funções assumidas pelo Estado em relação a intervenção no domínio econômico mudaram ao longo do tempo. Do Estado ausente à atuação intensa e, posteriormente, ao Estado Regulador. A Constituição de 1988 autoriza o Estado a intervir direta e indiretamente na economia. Entretanto, a delimitação deste estudo ficará adstritas, precipuamente, à intervenção estatal indireta do fomento público, especificamente o fomento à pesquisa e sua eventual relação com o modelo liberal de Estado.

Primeiramente, estabeleceremos a estruturação normativa do fomento público, com a conceitualização desde a intervenção do Estado no âmbito econômico, passando pelos seus princípios e pelo fomento público em si. Abordaremos ainda os limites do fomento público. Ainda, à luz da Constituição, os princípios que regem a ordem econômica serão analisados um a um.

Após, entraremos no estudo do fomento à pesquisa, propriamente dita, e tem como ponto de partida analisar os impactos do aumento ou da diminuição orçamentária de fomento à pesquisa nos trabalhos acadêmicos realizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e suas implicações qualitativas e quantitativas.

Por fim, abordará se a atividade de fomento público atende a uma visão liberal de Estado, tendo em vista aparente dicotomia entre ambos. O liberalismo econômico será analisado a partir de perspectivas atualizadas e saberemos se haverá, em algum momento, o tangenciamento entre a teoria liberal de Estado e o instituto do fomento público.

1. ESTRUTURA NORMATIVA DO FOMENTO

O fomento é um instrumento de intervenção estatal no âmbito econômico usado pela administração pública para incentivar, positivamente ou negativamente, a iniciativa privada para satisfação de finalidades públicas. Antes de adentrar, especificamente, no estudo do fomento público, faz-se necessário discorrer detidamente sobre a intervenção estatal no domínio econômico, haja vista que esta é gênero da espécie fomento.

1.1. Da Intervenção do Estado na Ordem Econômica

1.1.1. Conceitualização

O Poder Econômico é uma das disciplinas de maior ardor no Direito Administrativo, pois se trata de uma manifestação de poder, tanto do Estado quanto dos particulares, o que segundo as palavras de Egon Bockmann Moreira¹, melhor traduz e define:

“O poder econômico pode ser definido como a possibilidade de tomar decisões autônomas e implementar fatos e condutas que produzam efeitos econômicos (diretos ou indiretos, internos ou externos). Envolve a possibilidade e a capacidade de cogitar, decidir e agir, determinando o comportamento próprio e o alheio na esfera das relações econômicas (mesmo sem imposição e mesmo por omissão)”.

A teor do texto Constitucional contido no artigo 174, caput, in verbis: “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.”², é dever constitucional do Estado o exercício da intervenção

¹ MOREIRA, E. B. O direito administrativo contemporâneo e suas relações com a economia. Curitiba: Editora Virtual Gratuita - EVG, 2016.

² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

de maneira a garantir a atividade econômica com base nos princípios inerentes à ela, bem como movida pela função social de cada atuação.

Diante da ideia de poder econômico, verifica-se que o Estado detém o dever-poder de intervir, visando garantir o livre exercício da atividade econômica, bem como a garantir atividades produtivas e fomentadoras na economia, visando o bem do interesse público, por meio assim, da intervenção estatal na ordem econômica, posto que esta, conforme conceitua Egon Bockmann Moreira, implica:

“(...) a adoção de medidas por parte das autoridades públicas que visem a reequilibrar a eficiência e a distribuição equitativa das atividades e dos benefícios produtivos.
(...)
(...) a intervenção também se dá para implementar e cumprir determinadas políticas públicas (...). O Estado se insere no domínio privado com o fito de realizar certas atividades econômicas e produzir resultados específicos que digam respeito ao interesse público posto à sua guarda.”.

Conforme dispõe o artigo 170 da Constituição Federal/88, a ordem econômica, sujeita a intervenção estatal, possui como finalidade “*assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*”, e para isso, se fundamenta pela valorização do trabalho humano e pela livre-iniciativa, e se orienta pelos demais princípios constitucionais no diploma legal citado. E que se faz necessário ponderar sobre cada um de maneira a abrilhantar o estudo do fomento público como espécie da intervenção estatal.

1.1.2. Princípios fundadores e orientadores da Ordem Econômica Estatal

Segundo a doutrina majoritária, os princípios basilares da Ordem Econômica se distinguem de duas maneiras, ambas tratadas pelo artigo 170 da CF/88: a primeira trata da fundamentação da ordem econômica, na qual toda o exercício econômico deve coincidir com eles, sob pena de invalidade e inconstitucionalidade; o segundo, trata dos princípios, norteadores da estrutura, coordenação da atividade econômica, conforme ponderado a seguir.

1.1.2.1. Dos Princípios Fundadores

De acordo com o exposto pela Constituição Federal/88, no artigo 1º, inciso IV e pelo artigo 170, são princípios fundamentais do Estado e da Ordem Econômica a **valorização do trabalho humano** e a **livre-iniciativa**, *in verbis*:

"Art. 1º. A República Federativa do Brasil (...) tem como fundamentos:
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;"

"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (...)"

Assim, melhor descrevendo, tais princípios “são os pilares de sustentação do regime econômico e, como tal, impõem comportamentos que não os contrariem”³.

a) Da valorização do trabalho humano (art. 170, *caput*, CF/88)

A valorização, bem como a proteção do trabalho humano está ligada diretamente ao fundamento da dignidade da pessoa humana, princípio constitucional exposto no artigo 1º, III⁴ do diploma legal citado, com regras definidas pelo artigo 7º da CF/88, que dispõe sobre os diversos direitos e deveres que os trabalhadores possuem, sem fazer excluir os demais que exercem papel relevante à melhoria de sua circunstância social.

Por este princípio, o Constituinte visou buscar uma constância entre o capital e o trabalho em si, a fim de atender os preceitos da justiça social, sendo abolidos a escravidão e/ou trabalhos exercidos que geram riscos à saúde e a vida do trabalhador.

b) Da livre-iniciativa (art. 170, *caput*, CF/88)

³ CARVALHO FILHO, J. S. Manual de direito administrativo. São Paulo. Edit.: Atlas, Ed 32. 2018.

⁴ CF, art. 1º, III: “a dignidade da pessoa humana”.

Como bem disciplina Diogo de Figueiredo, no qual trata a livre-iniciativa como princípio fundante da atividade econômica⁵, a teor do artigo 170, *caput*⁶ e artigo 1º, IV⁷, ambos da CF/88, a mesma possui caráter basilar, garantidor da atividade econômica.

Vale transcrever, sobre este princípio, o que Tércio Sampaio Ferraz Junior bem explica:

Afirmar a livre iniciativa como base é reconhecer na liberdade um dos fatores estruturais da ordem, é afirmar a autonomia empreendedora do homem na conformação da atividade econômica, aceitando sua intrínseca contingência e fragilidade; é preferir, assim, uma ordem aberta ao fracasso a uma 'estabilidade' supostamente certa e eficiente. Afirma-se, pois, que a estrutura da ordem está centrada na atividade das pessoas e dos grupos e não na atividade do Estado. Isto não significa, porém, uma ordem do 'laissez faire', posto que a livre iniciativa se conjuga com a valorização do trabalho humano."⁸

Pelo exposto, tem-se a livre-iniciativa como princípio garantidor da atividade econômica, seja no âmbito comercial, industrial ou da prestação de serviços, e ainda, independente da natureza a que está pertença, seja pública ou privada, pois o que protege a liberdade na atividade econômica é o seu exercício e não, quem a exerce.

Valendo ainda ressaltar que, quem a exerce possui a liberdade deste princípio, porém devendo, por norteamento, respeitar os demais princípios compostos pela ordem econômica.

1.1.2.2. Dos princípios orientadores da Ordem Econômica

Como já bem exposto, estes princípios norteiam a atividade estatal econômica, e também possuem base Constitucional, a teor do artigo 170, *in verbis*:

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2014.

⁶ CF, art. 170, *caput*: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.

⁷ CF, artigo 1º, IV: os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

⁸ FERRAZ JR, Tércio Sampaio, *Congelamento de preços - tabelamentos oficiais (parecer)*, in Revista de Direito Público nº 91, 1989, p. 77.

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. "

Contudo, antes de refletir do que trata cada princípio, vale expor a distinção entre eles, considerada pelo Ministro Luís Roberto Barroso⁹, onde os presentes nos incisos I a VI, são cuidados como *princípios de funcionamento*, uma vez “*que estabelecem os parâmetros de convivência básicos que os agentes da ordem econômica deverão observar*”, e os presentes tanto no *caput* quanto nos incisos VII a IX, cuidados como *princípios fins*, que “*descrevem realidades materiais que o constituinte deseja sejam alcançadas*”.

1.1.2.2.1. Princípios de funcionamento

Seguindo as considerações trazidas por Barroso, vale discorrer sobre cada princípio de funcionamento contido na CF/88¹⁰.

c) Da soberania nacional (art. 170, I, CF/88):

A Soberania reflete:

“(...) um atributo essencial do Estado, sendo conceito de dupla significação: do ponto de vista do direito internacional, expressa a ideia de igualdade, de não subordinação; do ponto de vista interno traduz a supremacia da Constituição e da lei, e da

⁹ BARROSO, L. R. **A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Revista Diálogo Jurídico. Salvador: CAJ, n. 14, junho/agosto, 2002. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/44384>

¹⁰ CF, art. 170, I a VI

superioridade jurídica do Poder Público na sua interpretação e aplicação. Se o Estado brasileiro decretar embargo comercial a um país, proibindo as exportações, todas as empresas terão de sujeitar-se.”

d) Da propriedade privada e função social da propriedade (art. 170, II e III, CF/88):

A propriedade privada, objeto do Direito Civil, é um direito individual e fundamental, a partir do Estado Democrático de Direito, conforme previsto pela CF/88, no artigo 5º, *caput*, e XXII, *in verbis*:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)
(...)
XXII - é garantido o direito de propriedade”

Dela tem-se a condição à livre-iniciativa¹¹, sendo assegurado limites a intervenção estatal, como forma de garantia da liberdade constitucionalmente prevista, sendo tais intervenções impostas pela Carta Magna, resguardando o direito ao contraditório e a ampla defesa, e havendo prévia justificativa dos atos intervencionistas.

A intervenção estatal na propriedade privada não possui o fim apenas para uso próprio ao interesse público, mas sim uma intervenção positiva, estabelecendo objetivos e resguardando direito alheio, uma vez que é finalidade da propriedade a função social¹², e devendo prestar atendimento a utilidade do desenvolvimento econômico somado a justiça social, alcançando benefícios trazidos tanto ao proprietário quanto à comunidade a que ela se estabelece.

¹¹ BARROSO, L. R. **A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Revista Diálogo Jurídico. Salvador: CAJ, n. 14, junho/agosto, 2002. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/44384>

¹² CF, art. 5º, XXIII

Vale ressaltar que na própria Constituição busca-se um equilíbrio para a propriedade e suas funções, uma vez que a liberdade se constitui por um Estado liberal, e as delimitações de suas funções por um Estado Social, havendo assim uma solidez dos conflitos.

Ainda sobre os ditames da função social da propriedade, o Código Civil prevê que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”¹³, porém ressaltando os limites desta faculdade, certificando que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial”¹⁴

e) Da livre concorrência e defesa do consumidor (art. 170, IV e V, CF/88):

O princípio da livre concorrência está ligado diretamente a livre-iniciativa, resultando no desequilíbrio entre quem demanda e quem consome.

Contudo, esta disputa não se mostra negativa ou de maneira bloqueadora a extensão da economia, mas sim, ocorrendo na prática a liberdade para melhor atender a quem consome, resultando melhor prestação de serviço, bens e preço.

Nas palavras de Barroso, “a opção por uma economia capitalista se funda na crença de que o método mais eficiente de assegurar a satisfação dos interesses do consumidor de uma forma geral é através de um mercado em condições de livre concorrência, especialmente no que diz respeito a preços”, caracterizando assim a defesa ao consumidor, com amparo

¹³ CC, art. 1.228.

¹⁴ CC, art. 1.228, P. Ú

Constitucional¹⁵ e infraconstitucional, por um Código próprio¹⁶ como mecanismo de proteção a relação existente entre o produtor e o destinador final.

O que se verifica é uma ligação entre a livre concorrência e a defesa do consumidor, a fim de “preservar a higidez, o equilíbrio e a confiabilidade do mercado em tudo o que se refere às relações entre os que oferecem bens e serviços, públicos ou privados, e o consumidor, como destinatário final dos processos econômicos”¹⁷

- f) Da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, VI, CF/88):

É dever-poder do Estado a proteção ao meio ambiente, conforme dedicado pela CF/88 como princípio da ordem econômica, bem como em seu Capítulo VI, Título VIII, na qual prescreve o artigo 225, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.** (Grifo meu)

Deste modo, todos que exercem a atividade econômica, de natureza pública ou privada, devem, obrigatoriamente, observar as limitações impostas para tal exercício, visando assim cumprir com o dever coletivo de preservação ambiental, sendo tal encargo um dos limitadores da liberdade econômica em prol da própria sobrevivência da espécie.

¹⁵ CF, art. 5º, XXXII: "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;"

¹⁶ Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor

¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2014.

Os princípios acima ponderados, caracterizados como de funcionamento da ordem econômica, trazem quais os limites e as obrigações/deveres para o exercício da atividade econômica, seja pela iniciativa privada, seja pelo Estado, observado o que dispõe o artigo 173 da CF/88¹⁸.

1.1.2.2.2. Princípios-fins

Analisando os princípios considerados como fins, quais sejam a “redução das desigualdades regionais e sociais”¹⁹, a “busca do pleno emprego”²⁰, e o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”²¹, se verifica que eles possuem como objetivo direcionar a ordem econômica à sua finalidade, guiando até o efeito que se pretende atingir.

Diante disto, vale transcrever as sábias palavras de Barroso, na qual diz que tais princípios-fins não podem desconstruir os princípios fundadores da ordem econômica:

Uma última observação importante a ser feita a respeito dos princípios setoriais, em qualquer de suas categorias, é que **nenhum deles** - desde a meta de assegurar a todos existência digna, até o tratamento favorecido para as empresas nacionais de pequeno porte - **poderá contrariar ou esvaziar os princípios fundamentais da ordem econômica, tal como positivados no caput do art. 170**, ainda que lhes estabeleçam certo nível de restrições. **Não se pode**, sob o pretexto de realizar qualquer deles, **eliminar a livre iniciativa ou depreciar o trabalho humano**.²² (Grifo nosso)

A conclusão a que se chega, portanto, é que **nenhum desses princípios setoriais poderá restringir a livre iniciativa a ponto de afetar seus elementos essenciais**. Sendo a livre fixação de preços um desses elementos, não se poderá excepcioná-la

¹⁸ CF, art. 173: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

¹⁹ CF, art. 170, VII

²⁰ CF, art. 170, VIII

²¹ CF, art. 170, IX

²² BARROSO, L. R. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista Diálogo Jurídico. Salvador: CAJ, n. 14, junho/agosto, 2002. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/44384>

apenas com fundamento em qualquer desses princípios, **pois isso representaria uma violação do fundamento da própria ordem econômica.**²³ (Grifo nosso)

Por fim, vale dizer que “os princípios de funcionamento, relembre-se, são endereçados primordialmente à atividade do setor privado. Os princípios-fins determinam a política econômica estatal”²⁴, sendo o Estado o fiscalizador do cumprimento destes princípios pela iniciativa privada, procedendo a edição de:

“(…) normas coibindo abusos contra o consumidor, prevenindo danos à natureza ou sancionando condutas anticoncorrenciais, para citar alguns exemplos. Ao traçar esta disciplina, deverá o Poder Público, como natural, pautar-se no quadro da Constituição, tendo como vetor interpretativo os fundamentos do Estado e da ordem econômica: livre iniciativa e valorização do trabalho”²⁵

1.1.3. Espécies da Intervenção do Estado na Ordem Econômica

O papel do Estado como interventor na Ordem Econômica não se baseia de maneira arbitrária, este papel se dá como meio de promover a liberdade do mercado econômico, através da fiscalização, incentivo e planejamento, associado a legislação e a jurisdição, de forma a coibir os abusos ocorridos dessas relações, como por exemplo, cartéis, monopólios, e trustes, e ainda a fiscalização e controle apresentados no § 4º do artigo 173 da CF/88, *in verbis*: “*lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros*”.

Os limites, as formas e as regras deste papel são estabelecidos por lei, conforme o texto Constitucional trazido pelo artigo 173 e 174, no qual apresenta o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, bem como dá a ele a oportunidade da exploração direta na atividade econômica, com as restrições da garantia necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

²³ BARROSO, L. R. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista Diálogo Jurídico. Salvador: CAJ, n. 14, junho/agosto, 2002. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/44384>. Acessado em: 25 de outubro de 2018

²⁴ Ibidem

²⁵ Ibidem

Deve-se sempre acordar os atos econômicos, tanto por parte do Estado quanto pelo particular, com os princípios fundantes e orientadores da Ordem Econômica, como já esmiuçado anteriormente, posto que tais concepções caminham concomitantemente com a atividade econômica, a vista de beneficiar o desenvolvimento nacional e a justiça social, e assegurar o Estado Democrático de Direito, os direitos e garantias fundamentais nessas relações.

Em se tratando das modalidades de intervenção, uma parte da doutrina entende pela definição de direta e indireta, e outra parte entende que está se divide em 4 (quatro) modalidades.

Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira, e Vicente de Paulo e Marcelo Alexandrino, há duas categorias intervencionista estatal:

A intervenção do Estado na economia pode ser dividida em duas categorias:

a) intervenção direta: atuação do Estado no mercado como produtor de bens e serviços (art. 173 da CRFB); e

b) intervenção indireta: imposição de normas, regulação, fomento etc. (art. 174 da CRFB).²⁶

A atuação do Estado na área econômica pode assumir duas formas básicas: atuação direta e atuação indireta. Essas formas de atuação na economia não são excludentes; um mesmo Estado pode atuar diretamente em determinados setores e indiretamente em outros.²⁷

Já pelo entendimento de Diogo de Figueiredo, as “instituições interventivas na economia ficaram disseminados em vários Capítulos, em quatro distintos Títulos (IV, VII, VIII e IX) da Constituição”, ou seja, definidas em 4 (quatro) modalidades:

(...)

essas instituições interventivas se classificam em quatro modalidades: regulatórias, concorrenciais, monopolistas e sancionatórias.

²⁶ OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2018.

²⁷ DE PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional descomplicado**. 16. ed. São Paulo: MÈTODO, 2017

Pela intervenção regulatória, o Estado impõe uma ordenação cogente aos processos econômicos; pela intervenção concorrencial, o Estado compete com a sociedade no desempenho de atividades econômicas empresariais; pela intervenção monopolista, o Estado se impõe com exclusividade na exploração econômica de certos bens ou serviços; e pela intervenção sancionatória, o Estado pune os abusos e excessos praticados contra a ordem econômica e financeira, incluída a economia popular e os interesses gerais correlatos.²⁸

Pelo repassado nos parágrafos anteriores, com base no entendimento trazido por Rafael Carvalho Rezende Oliveira, Vicente de Paulo e Marcelo Alexandrino, será analisado a interpretação e conceituação, e a diferenciação das chamadas intervenções diretas e indiretas pelo Estado na Ordem Econômica.

1.1.3.1. Intervenção Direta do Estado na Ordem Econômica

A intervenção direta estatal, ou como também chamado o Direito Institucional do Estado, se dá no domínio econômico, quando o Estado desempenha a atividade empresarial, competindo assim, constitucionalmente, com o mercado privado da economia, mediante a existência de fato dos motivos ensejadores da permissão deste, definidos por lei.

Tais motivos ensejadores da atuação econômica estatal, tem como escopo a **segurança nacional** e o **relevante interesse coletivo**²⁹, devendo estas causas constarem claramente no texto de lei, pois são passíveis de controle de constitucionalidade, por meio do Poder Judiciário do Estado.

Por essa linha, tem-se o Estado como agente econômico, por meio de empresas públicas ou sociedades de economia mista, regulamentadas por lei³⁰, de acordo com as deliberações contidas no texto constitucional:

(...)

§ 1º A lei estabelecerá o **estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista** e de **suas subsidiárias que explorem atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:
I - sua **função social** e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

²⁸ OLIVEIRA, R. C. R. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Método, 2018.

²⁹ CF, artigo 173.

³⁰ CF, artigo 173, § 3º

- II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
- III - **licitação e contratação** de obras, serviços, compras e alienações, observados os **princípios da administração pública**;
- IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
- V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Grifo meu)³¹

Melhor descrevendo o que é a intervenção direta do Estado na Ordem Econômica, tem-se pelas sábias palavras de Vicente de Paulo e Marcelo Alexandrino:

Diz-se que o Estado atua diretamente na economia quando ele desempenha o papel de agente econômico (Estado-empresário). Nesses casos, o Estado - normalmente mediante pessoas jurídicas por ele constituídas e sob seu controle - atua, ele mesmo, na produção de bens ou na prestação de serviços de conteúdo econômico. A atuação direta do Estado pode verificar-se em regime de monopólio (absorção) ou em concorrência com outras empresas do setor privado (participação).³²

Embora tenha o Estado esta autorização de exercer a atividade econômica, este possui não possui privilégios acima dos que com ele concorre, ou seja, o setor privado. O Estado detentor dessa liberdade econômica, por meio também da livre-iniciativa, não gozará de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado³³, equiparando assim as empresas privadas quanto a concorrência mercadológica e consumerista, conforme bem pondera Diogo de Figueiredo:

Mas é necessário ter em vista que, mesmo quando autorizado a competir constitucionalmente com o setor privado da economia, ainda assim, o Estado empresário está sempre adstrito a atuar sob o regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias, não podendo gozar de quaisquer privilégios fiscais que não sejam extensivos ao setor privado (CF, art. 173, §§ 1.º e 2.º).³⁴

³¹ CF, artigo 173, § 1º, I, II, III, IV e V

³² DE PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional descomplicado**. 16. ed. São Paulo: MÉTODO, 2017.

³³ CF, artigo 173, § 2º

³⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2014.

Vale ainda ressaltar que, a criação de empresas públicas, ou suas subsidiárias, bem como a participação destas no setor privado, sujeitar-se-ão a lei autorizadora, conforme preceitua o artigo 37, *caput*, inciso XIX e XX da CF/88, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública **direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XIX – somente por **lei específica** poderá ser **criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública**, de **sociedade de economia mista** e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada; (Grifo meu)

Por fim, urge mencionar que *o Judiciário detém amplo controle sobre a constitucionalidade de sua criação e de seu funcionamento*³⁵, ou seja, a atuação Estatal na atividade econômica, está sempre observada, a fim de evitar e proibir as atuações abusivas, em prol de garantir o equilíbrio e a igualdade para quem a exerce.

1.1.3.2. Intervenção Indireta do Estado na Ordem Econômica

Na intervenção indireta, o Estado atua como agente normativo e regulador das atividades econômicas, por meio das as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado³⁶.

Como agente normativo, o Estado editará normas a visar o equilíbrio e a reprimir os abusos do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros³⁷, isto tanto no que diz respeito as empresas privadas, quanto na própria atuação estatal no domínio econômico. Como exemplo desta atuação normativa,

³⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2014

³⁶ CF, artigo 174, *caput*.

³⁷ CF, artigo 174, §§ 4º.

tem-se a Lei Delegada nº 4, de 1962, que dispõe, em seu preâmbulo, sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo.

Como nas características estabelecidas por Vicente de Paulo e Marcelo Alexandrino, tem-se diversas formas de intervenção indireta do Estado na economia, quais sejam:

(1) indução: o Poder Público direciona a atuação dos agentes econômicos privados, incentivando determinadas atividades e desestimulando outras. A indução, portanto, pode ser positiva (fomento), operando-se por meio de benefícios fiscais, subsídios, construção de infraestrutura, financiamento de projetos etc., ou pode ser negativa, consubstanciando-se, por exemplo, na imposição de elevadas alíquotas de tributos sobre a importação de determinados produtos, na tributação exacerbada de produtos industriais lesivos à saúde ou perigosos para a população (cigarros, bebidas, armas de fogo, etc.), na cobrança de taxas progressivas em função do nível da poluição provocada por indústrias etc.;

(2) fiscalização: é exercida primordialmente pela Administração Pública, manifestando-se pelo exercício do poder de polícia. O Estado condiciona determinados comportamentos dos particulares, proíbe outros, aplica sanções pelo descumprimento de suas determinações, enfim, atua visando a impedir que a prática de atividades privadas possa acarretar prejuízos à população, aos consumidores, ao meio ambiente, à ordem pública ou à própria economia do país;

(3) planejamento: o planejamento impede que o Estado atue de forma aleatória ou caprichosa. É por meio do planejamento que o Estado pode identificar as necessidades presentes e futuras dos diversos grupos sociais e orientar (inclusive mediante indução positiva ou negativa) a atuação dos agentes econômicos visando ao atingimento de fins determinados.³⁸ (Grifo meu)

Deste modo, a atuação indireta do Estado na economia, visa criar estímulos e incentivos à iniciativa privada, para que esta promova o desenvolvimento ou auxilie a sua busca.

Até aqui verificamos como e até em qual momento a intervenção estatal pode atuar, seus limites e liberdades. Porém, o presente trabalho busca melhor expor e analisar a atuação estatal por meio do fomento público, e sobre este, Barroso conclui que:

³⁸ DE PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional descomplicado**. 16. ed. São Paulo: MÈTODO, 2017.

o Estado interfere no domínio econômico por via do *fomento*, isto é, apoiando a iniciativa privada e estimulando (ou desestimulando) determinados comportamentos, por meio, por exemplo, de incentivos fiscais ou financiamentos públicos.³⁸ Esta é a modalidade própria de que se utiliza o Estado para atingir os princípios-fins da ordem econômica.³⁹

1.2. Fomento Público

1.2.1. Conceitualização

O fomento público é uma das funções estatais decorrentes da intervenção indireta no domínio econômico, que, para Rafael Carvalho Rezende Oliveira, consiste em: “(...) *incentivos estatais, positivos ou negativos, que induzem ou condicionam a prática de atividades desenvolvidas em determinados setores econômicos e sociais, com o intuito de satisfazer o interesse público*”⁴⁰

De maneira semelhante, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, conceitua fomento público como:

A função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados incentivam direta, imediata e concretamente a iniciativa dos administrados ou de entidades públicas e privadas, para que desempenhem atividades que a lei haja enfatizado como de especial interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso das pessoas em sociedade.⁴¹

Portanto, pelo fomento, o Estado, não assume a titularidade ou compromisso de oferecer um benefício, contudo, emite comandos normativos e, assim, assume o papel de agente econômico ao tentar orientar e direcionar a atuação dos agentes privados no sentido de um

³⁹ BARROSO, L. R. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista Diálogo Jurídico. Salvador: CAJ, n. 14, junho/agosto, 2002. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/44384>

⁴⁰ (OLIVEIRA, 2018, p. 562)

⁴¹ MOREIRA NETO, D. D. F. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

objetivo considerado de interesse coletivo. Note-se, ainda, que o Autor não faz distinção se o beneficiário do fomento é ente privado ou público, para ele é possível a aplicação do instituto a ambos os entes.

O autor acima mencionado ainda dispõe que a função administrativa de fomento público se diferencia das outras funções administrativas (polícia, serviços públicos, ordenamento econômico e ordenamento social), basicamente, no caráter impositivo, pois está no campo próprio da administração consensual e não no campo da administração imperativa. Portanto, o fomento público não é compulsório, ou seja, o Estado não obriga o possível beneficiário a aderir. Assim, veja:

A diferença principal entre esta e as demais funções administrativas estudadas – a de polícia, a dos serviços públicos, as funções de ordenamento econômico e de ordenamento social – está precisamente na característica de disponibilidade da ação do Estado, ou seja: o fomento público não é uma função estatal de caráter impositivo, dependendo do consenso dos beneficiários, e não da compulsão sobre eles exercida, de modo que, ao pô-lo à disposição das pessoas, o Estado a ninguém obriga – indivíduo, associação ou empresa – a valer-se de instrumentos jurídicos de incentivo, tão somente convocando os interessados a aderir a uma busca consensual de superação pessoal. (MOREIRA NETO, 2014, p. 673)

O primeiro a estudar detidamente o fomento foi o autor espanhol Luis Jordana de Pozas, em 1949, na obra “Ensayo de una Teoría del Fomento em el Derecho Administrativo”. Nesta obra, o autor caracteriza o fomento como:

La acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos.⁴²

Foi a partir daí que estudiosos posteriores se debruçaram sobre o tema e se aperceberam da sua importância. Para Jordana Pozas, a atividade de fomento se diferenciava da prestação de serviços públicos e do exercício do poder de polícia na medida em que visava estimular os particulares a executar ou deixar de executar atividades particulares, que fossem de interesse

⁴² POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una Teoría del Fomento em el Derecho Administrativo. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2127752>. Acesso em 18 de nov. de 2018.

geral ou que atendessem a necessidades públicas, sem criar serviços novos ou se valer de meios coercitivos.

No Direito pátrio, o fomento público está garantido constitucionalmente no art. 174⁴³ onde, respeitados os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, o Estado estará apto, como agente normativo e regulador da atividade econômica intervir, a desempenhar a função de incentivo, este, o cerne da atividade administrativa de fomento.

1.2.2. Propriedades do fomento público

A autora Célia Cunha Mello ressalta que são características do fomento realizado pela Administração Pública: (i) a manifestação de função administrativa, (ii) a promoção do seu objeto, qual seja, a indução dos agentes fomentados mediante estímulos e incentivos para que adotem certos comportamentos, (iii) a ausência de compulsoriedade e (iv) a satisfação indireta das necessidades públicas.⁴⁴

Já o autor Rafael Carvalho Rezende de Oliveira divide o fomento quanto ao conteúdo, quanto ao destinatário e quanto aos meios.⁴⁵

⁴³ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

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

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

⁴⁴ MELLO, C. C. **O Fomento na Administração Pública**. [S.l.]: Del Rey, 2003.

⁴⁵ (OLIVEIRA, 2018)

Quanto ao conteúdo, segundo o próprio Rafael Oliveira, o fomento pode ser positivo ou negativo. Por positivo, entende-se a concessão de prestações, bens ou vantagens direcionadas aos beneficiários com o escopo de incentivar a prática de certas atividades. O fomento negativo consiste na sobreposição de obstáculos ou a não concessão de privilégios com o intuito de dificultar a prática de comportamentos contrários aos objetivos públicos desejados pelo Estado.

Quanto ao destinatário ou campo de incidência da atividade fomentada, o fomento pode ser econômico e social. O fomento econômico consiste em incentivos às empresas que atuam no setor econômico. O fomento social tem relação com os indivíduos e à sociedade civil que compõe a ordem social.

Quanto aos meios de fomento, existem o honorífico, o econômico e o jurídico. O fomento honorífico consiste em reparação pública reconhecida a alguém que teve comportamento exemplar. O fomento econômico consiste em vantagens de ordem econômica. Por fim, o fomento jurídico resume-se em tratamento jurídico favorável, com vantagens econômicas indiretas.

1.2.3. Dos limites

A Constituição Federal trouxe a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano como valores fundamentais da ordem econômica, consubstanciado o art. 170, *caput*, da CF/88. Embora eleja a livre iniciativa como um valor preeminente, o mesmo art. 170, em seus incisos, traz uma pauta de comandos a serem cumpridos pelo Estado e para dar cumprimento a esta pauta, deve o Estado, de modo direto ou indireto, intervir na economia.

A modalidade de fomento público, como forma de intervenção indireta no âmbito econômico, encontra limites no conceito de interesse público relevante, bem como nos princípios da subsidiariedade, proporcionalidade e no planejamento. A regra inscrita no art. 173 da CF/88, segundo a qual “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos

da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”, dá limites para a intervenção estatal e, de antemão, confirma a necessidade de se considerar os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade.

Interesse público: definir interesse público é uma tarefa árdua, a doutrina diverge e, portanto, não alcança uma definição minimamente uníssona, pois trata-se de conceito jurídico indeterminado. Outrossim, para o presente estudo, considera-se interesse público para a aplicação do instituto fomento público “a demonstração, por parte do Estado (entenda-se qualquer ente federativo), da existência de interesse público suficientemente denso e relevante para justificar tal medida”⁴⁶

Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: sobre a subsidiariedade, a Constituição reservou à iniciativa privada papel preponderante, e à Administração, papel residual na economia (art. 173, caput, da CF88). Assim, apenas excepcionalmente é que o Estado poderá intervir diretamente no setor econômico. O Estado, portanto, só deve atuar em situações em que o mercado não consiga se regular sozinho.

A aplicação do princípio da subsidiariedade legitima o Estado a intervir, seja explorando diretamente (respeitados os requisitos de imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo), exceção, ou assegurando à iniciativa privada o livre exercício de qualquer atividade econômica (art. 170, caput, da CF/88)

O princípio da proporcionalidade, segundo José dos Santos Carvalho Filho:

O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob seu controle, deve atuar porque

⁴⁶ MARQUES NETO, F. P. D. A. **O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica**, Belo Horizonte, Dezembro 2010.

a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido⁴⁷

Assim, este princípio incide no Direito Administrativo como forma de controle da Administração Pública, levando-se em conta o excesso de poder. Para o presente estudo, diz respeito a ideia de que a intervenção indireta por meio do fomento público necessita ser adequada e suficiente para concretizar o interesse público, pois a desconsideração do princípio da proporcionalidade pode afrontar a isonomia entre o particular beneficiado e o não beneficiado pelo fomento, assim como pode ferir o princípio da livre competição.

Planejamento: é imprescindível que a adoção de mecanismos de fomento esteja alicerçada em planejamento prévio. A autora Letícia Oliveira Lins de Alencar dispõe o seguinte sobre a importância do planejamento para a aplicação do fomento público:

Além de esse entendimento (de que o fomento necessita de planejamento prévio) decorrer de uma interpretação sistemática da própria Constituição Federal, isso se justifica pelo simples fato de que o fomento não pode ser concebido como um fim em si mesmo, mas sim como um instrumento voltado à consagração de direitos e objetivos maiores do Estado, de forma que apenas será possível mensurar a contribuição efetiva de tais mecanismos a partir da fixação de regras claras quanto à sua forma de utilização e de metas a serem atingidas por eles.

A inexistência de um documento prévio que estabeleça as particularidades do fomento pode tornar questionável a lisura da adoção de mecanismos que contem com a rubrica do “fomento”, mas que, na realidade, consistam em verdadeiros privilégios a determinados grupos. A atividade administrativa de fomento exercida de forma descompromissada pode constituir um verdadeiro atentado ao princípio da igualdade, da livre concorrência e dos demais princípios informadores da Administração Pública, notadamente o da impessoalidade e da moralidade. Indivíduos que possuem certo grau de proximidade com os governantes podem obter, com maior facilidade do que outros, determinados incentivos indisponíveis àqueles que, eventualmente, necessitem deles ainda mais, forçando, com isso, uma concorrência desleal (...)⁴⁸

Em sentido semelhante, coloca Celia Cunha Mello que:

A intervenção por indução, consubstanciada na função incentivadora, positiva e persuasiva (fomento), deve ser precedida de planejamento, não só para eliminar a natureza protecionista setorializada, que outrora caracterizou e desvirtuou o instituto,

⁴⁷ CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

⁴⁸ ALENCAR, L. O. (2016). A atividade administrativa de fomento e a importância do planejamento. *Fórum Administrativo - FA*, 25-40.

mas para regular e equilibrar o mercado interno e externo, viabilizando o desenvolvimento nacional. O fomento público é um daqueles campos que reconhece a aplicação da técnica instrumental da planificação, apresentando elevadas perspectivas de êxito, ou seja, otimiza a concretização dos objetivos. Sendo assim, torna-se imprescindível que a atividade de fomento público, tendente a proteger, estimular, promover e auxiliar situações existentes, com o fim de satisfazer necessidades públicas e visando atender ao bem comum, esteja inserida no plano político-econômico do Estado.⁴⁹

Assim, alcançamos a ideia de que o planejamento serve como uma garantia aos administrados, a própria autora Letícia Oliveira Lins de Alencar, discrimina quatro vantagens propiciadas pelo planejamento prévio, são elas: a previsibilidade àqueles potencialmente atingidos pela política do fomento, pois permite que esta política não seja utilizada casuisticamente para beneficiar alguns indivíduos ‘amigos do rei’; a segunda vantagem vem da concepção de que o planejamento traz segurança jurídica àqueles se submetem à política de incentivo; a terceira vantagem é a de que com o planejamento não se admite política improvisada de fomento, no sentido de haver continuidade. O beneficiário não ficaria à mercê da discricionariedade do chefe do Poder Executivo. A quarta e última vantagem consignada pela autora, diz respeito à possibilidade de controle de resultados sobre a execução efetiva da política pública de fomento.

1.2.4. Instrumentos de atuação do fomento público

O fomento público é um dos instrumentos que o Estado dispõe para intervir no âmbito econômico e ele pode ser usado em incontáveis formas, assim como assevera Floriano Peixoto Marques Neto:

(...) A atividade estatal de fomento envolve a busca de uma infinidade de objetivos e prevê sua veiculação por outro sem número de instrumentos. O fomento pressupõe um campo inesgotável de alternativas e soluções, tão variadas quanto múltiplos são os seus móveis. Ademais, pelas suas próprias características, a ação estatal no fomento de atividades econômicas explicita e ressalta aquele caráter de apropriação não uniforme pelos interesses privados das consequências de uma medida de interesse público.⁵⁰

⁴⁹ MELLO, C. C. **O Fomento na Administração Pública**. [S.l.]: Del Rey, 2003.

⁵⁰ MARQUES NETO, F. P. D. A. **O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica**, Belo Horizonte, Dezembro 2010.

O fomento é mais comum no estímulo de setores ou atividades econômicas objetivando o seu desenvolvimento. Entretanto, há a possibilidade desse estímulo incidir sobre atividades sem cunho propriamente econômico. Pode ser destinado a buscar desenvolvimento cultural, social, ambiental, sanitário etc. Percebe-se que mesmo quando os objetivos do fomento não são puramente econômicos, o artifício usado para promovê-lo geralmente tem natureza econômica como benefícios fiscais e tributários, vantagens creditícias, cessão de bens, o oferecimento de assistência técnica, por exemplo, e tantos outros.

Rafael Carvalho Rezende de Oliveira discorre sobre os instrumentos do fomento e os divide em incentivos fiscais e creditícios, principais, e ainda cita outros instrumentos de fomento (inseridos num rol exemplificativo) e dentre eles há o financiamento de pesquisas científicas como fomento público.

A um, sobre incentivos creditícios e sobre subsídios o referido autor escreve:

Os benefícios ou incentivos creditícios (não fiscais) referem-se ao tratamento favorável de acesso ao crédito, destacando-se, por exemplo, a celebração de contratos de empréstimos bancários com condições especiais. Diferentemente dos empréstimos, os subsídios ou subvenções são repasses de dinheiro público aos particulares a fundo perdido, sem qualquer obrigação de reembolso, com o objetivo de conformar, apoiar ou estimular determinada atividade de interesse público⁵¹

A dois, sobre incentivos fiscais:

Os benefícios ou incentivos fiscais podem ser exemplificados pelas isenções e redução de alíquotas de determinados tributos com o intuito de fomentar determinada atividade privada (ex.: tratamento tributário diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, na forma do art. 146, III, d, da CRFB). A concessão de benefícios fiscais depende, todavia, do cumprimento das exigências constitucionais e legais, especialmente a necessidade de previsão orçamentária (art. 165, §§ 2.º, 3.º e 6.º, da CRFB), bem como o respeito ao princípio da isonomia e o equilíbrio federativo, evitando a guerra fiscal entre os Estados. Quando houver renúncia de receita, a concessão ou ampliação de benefícios tributários deverá preencher os requisitos elencados no art. 14 da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)⁵²

⁵¹ OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª. ed. São Paulo: Método, 2018.

⁵² OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª. ed. São Paulo: Método, 2018.

A três, sobre outros instrumentos de fomento estatal, o autor cita um rol não exaustivo como: assistência técnica oferecida pela Administração a determinados setores, financiamentos de pesquisas científicas etc.

Por fim, a Constituição admite a utilização de vários mecanismos distintos como instrumentos da atividade administrativa de fomento, dependendo da finalidade que se pretende alcançar, por exemplo: as subvenções (art. 213, I c/c §2º, art. 227, 217, 218, 17, §3º), incentivos fiscais (art. 43, § 2º, 227, §3º), financiamentos vantajosos (art. 216, §6º), condecorações e distinções honoríficas (art. 84, XXI), previsão de percentual de cargos e empregos públicos a pessoas com deficiência (art. 37, VII), bolsas de estudo (art. 213, §1º), concessão de tratamento jurídico diferenciado (art. 146, II, 174, §3º e 4º, 179, 185, parágrafo único), entre outros.

2. FOMENTO À PESQUISA E OS IMPACTOS DE SUA OSCILAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1. Do fomento à pesquisa no Brasil

2.1.1. Conceitualização da pesquisa e sua base Constitucional

Nas palavras de Ander-Egg⁵³, pesquisa é um “*procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento*”.

Pesquisa pura significa ações que busquem descobertas de novos conhecimentos de uma determinada área. Contudo, pesquisa científica/aplicada significa a busca por novos conhecimentos, por meio de métodos sistemáticos e investigativos, porém não só o

⁵³ Apud Marconi; Lakatos, 2003, p. 155

conhecimento em si, mas se os resultados desse estudo surtirão efeitos qualitativos, relevantes e positivos à sociedade a ser aplicado tais resultados.

Em se tratando dos objetivos da pesquisa, vale transcorrer as palavras de Sérgio Vasconcelos de Luna:

- “(…)
- demonstração da existência (ou da ausência) de relações entre diferentes fenômenos;
 - estabelecimento da consistência interna entre conceitos dentro de uma dada teoria;
 - desenvolvimento de novas tecnologias ou demonstração de novas aplicações de tecnologias conhecidas;
 - aumento da generalidade do conhecimento;
 - descrição das condições sob as quais um fenômeno ocorre.”⁵⁴

Como exposto, os objetivos principais da pesquisa científica é atingir a qualidade e a relevância. A primeira refere-se ao campo interno da área a ser pesquisada. Busca-se a profundidade do estudo, por meio da solução de problemas e desafios. Já no que diz respeito a relevância, refere-se à aplicabilidade no âmbito externo da área e a importância à sociedade.

2.1.2. A pesquisa inserida no direito fundamental a educação

A Constituição Federal de 1988, positiva a Educação como um Direito Social, pertencendo aos Direitos e Garantias Fundamentais, *in verbis*: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.⁵⁵

A base da pesquisa é a própria educação, o próprio direito à educação. E em se tratando deste direito, constitucionalmente fundamental, temos a sua conceituação na Carta Magna, *in*

⁵⁴ LUNA, V. L., Planejamento de pesquisa: uma introdução. São Paulo: Educ, 1997

⁵⁵ CF, artigo 6º, *caput*.

verbis: “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.⁵⁶

Ainda sobre a Constitucionalização do direito a pesquisa, podemos ter como princípio para ela os mesmos tratados ao ensino:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, **pesquisar e divulgar o pensamento**, a arte e o saber;
 III - **pluralismo de ideias** e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
 VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 VII - garantia de padrão de qualidade.
 VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.⁵⁷

Visto a educação ser um direito social, sua aplicação, sua efetivação vai além de um aspecto formal, ou seja, ela está diretamente ligada ao campo da exigibilidade, deixando claro que não é um poder de agir trivial estatal. Assim, o Estado é garantidor e efetivador desse direito constitucional, por meio de instrumentos que proporcionem este acesso.

Por este aspecto, faz necessário expor quanto aos deveres do Estado no âmbito educacional preceituado pela Carta Magna:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
 I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
 II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

⁵⁶ CF, artigo 205, *caput*.

⁵⁷ CF, artigo 206, *caput*, I a VIII.

- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - **acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;**
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.⁵⁸ (Grifo meu)

A ideia de que a pesquisa possui caráter constitucional como direito fundamental a todos, vem com base nos artigos e incisos mencionados, posto que esta é uma das maneiras que o ensino e a educação se apresentam, podendo tal instrumento ser exercido pelo Setor Público quanto pelo Privado, estando este segundo condicionado ao que trata o artigo 209 da CF/88, *in verbis*: “Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”.⁵⁹

Com base no descrito anteriormente, a pesquisa é um dos caminhos e meios à educação, e conseqüentemente um preceito fundamental, e esta merece a aplicabilidade do previsto constitucionalmente quanto aos deveres e obrigações que se impõe ao Estado, como garantidor desse Direito.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um **Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais** e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.⁶⁰ (Grifo nosso)

Ademais, falando da constitucionalização do direito e acesso a pesquisa, o texto Constitucional reserva em seu Capítulo IV – Da ciência, tecnologia e inovação, do Título VII, que:

⁵⁸ CF, artigo 208, incisos I a VII

⁵⁹ CF, artigo 209, caput, I e II

⁶⁰ CF, preâmbulo

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

§ 1º **A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.**

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no *caput*, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.

§ 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no *caput*.⁶¹ (Grifo meu)

Deste modo, os objetivos norteadores da pesquisa científica é ser um instrumento pelo qual a ciência se utiliza para investigar e gerar novos conhecimentos, porém que sejam de interesse social e que promovam avanços consideráveis no campo das diversas ciências existentes, recebendo por parte do Estado seu poder-dever de agir quanto aos incentivos e a geração de reserva orçamentária para o desenvolvimento científico e tecnológico.

2.2. Como o fomento à pesquisa se apresenta no Brasil?

No Brasil, o caminho comum de busca de recursos para pesquisa científica e tecnológica passa pelas agências de fomento, denominadas Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), nas quais são instituições ligadas ao governo federal. Grande parte dos recursos de fomento à pesquisa brasileira tem origem em fontes públicas, primordialmente a União, entretanto, é possível acessar fontes de recursos estaduais e, mesmo, privado.

⁶¹ CF, artigo 219, *caput*, §§ 1º ao 7º

Existe o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Decreto Lei nº 719/69, regulamentado pela Lei 11.540/2007 e pelo Decreto nº 6.938/09, que se destina a programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico. A fonte de receita deste fundo parte de incentivos fiscais, empréstimos de instituições financeiras, contribuições e doações de instituições públicas e privadas.⁶²

Setores que necessitam de mão-de-obra especializada também investem em fomento à pesquisa, como é o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) com o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia Elétrica, cujo objetivo é promover e incentivar projetos que demonstrem originalidade, aplicabilidade e relevância nos processos e usos de energia.

Ademais, esse programa de pesquisa da ANEEL é incentivado pela Lei 9.991/00 que determina que as empresas de geração e transmissão de energia elétrica devem destinar anualmente 1% de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento.

Além das agências e programas já citados, vale destacar as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs) que fazem um importante trabalho no fomento à pesquisa no âmbito estadual, conforme prescreve a CF/88, em seu §§ 5º do artigo 218, *in verbis*: “*É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica*”.

Segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, a atividade educacional pelo setor privado deve ter sua liberdade resguardada:

Note-se que embora a Constituição Federal tenha consagrado a opção de pelo ensino público, prevê a liberdade de ensino também à iniciativa privada, o que significa que

⁶² PESQUISA, F. D. I. E. www.finep.com.br. **FINEP**, 2018. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fontes-de-recurso/fndct-fundo-nacional-de-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

os respectivos serviços **poderão ser prestados pelo setor privado**. Os estabelecimentos privados de ensino, embora evidentemente estejam sujeitos a controle pelo Poder Público, no âmbito do poder de polícia administrativa, prestam **serviços privados**, regidos predominantemente pelo direito privado. Eles **não são delegatários de serviço público**, isto é, não prestam seus serviços mediante contrato de concessão ou permissão de serviço público.⁶³

Deste modo, vale mencionar a existência do financiamento da iniciativa privada à pesquisa, autorizado pela CF/88⁶⁴, oriundo de empresas e do setor industrial, que devem resguardar e aplicar a pesquisa conforme prescreve o artigo 209, I e II da Constituição Federal/88⁶⁵. Aqui cabe a observação que este financiamento é em menor quantidade, mas não desconsiderando a sua qualidade, posto que esta é muito bem desenvolvida.

Como exemplo desta iniciativa privada, temos a Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa, “*pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos regida por seu Estatuto Social*”⁶⁶, que tem por “*finalidade congregar as empresas de pesquisa com reputação ilibada e que exerçam atividades correlatas*”⁶⁷, considerando as atividades de “pesquisa” como:

(...) atividades de pesquisa de mercado, opinião e mídia, incluindo, mas não se limitando aos seguintes itens: levantamento sistemático de dados, por qualquer forma manual ou eletrônica, registro objetivo, classificação, análise e apresentação objetiva de dados sobre comportamentos, necessidade, atitudes, opiniões, motivações de indivíduos e organizações no contexto de suas atividades cotidianas, econômicas, sociais e políticas. Para efeito deste Estatuto, o termo “pesquisa” é adotado, também, como o significado de pesquisa social, pesquisa industrial, pesquisa de base de dados e pesquisa digital.⁶⁸

2.2.1. Das agências fomentadoras à pesquisa

⁶³ PAULO, V., & ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional descomplicado**. São Paulo: Método. 2017

⁶⁴ CF, artigo 218, §§ 6º, artigo 219, P.Ú, artigo 219-A e artigo 219-B

⁶⁵ CF, artigo 209, *caput*: O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

⁶⁶ Artigo 1º, *caput*, do Estatuto Social da ABEP. Disponível em file:///C:/Users/usuario/Desktop/02_estatuto_social.pdf. Acessado em: 11 de novembro de 2018.

⁶⁷ *Ibidem*

⁶⁸ *Ibidem*

O lampejo de investir, através do fomento, em meios de produção de desenvolvimento científico, foi idealizado muito antes da criação das denominadas agências fomentadoras à pesquisa.

A partir dos membros da famosa Academia Brasileira de Ciências – ABC, fundada em 03 de maio de 1916 e que tem por objetivo “*contribuir para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, da educação e do bem-estar social do País*”, que acreditava na necessidade de uma organização específica para incentivar os meios de aquisição de conhecimento e desenvolvimento, bem como sob os efeitos da I Guerra Mundial, é que se procurou concretizar tal ânimo.

Pela história, a ABC, em 1931, formalizou ao então Presidente da República Getúlio Vargas que, criasse um Conselho específico para esta finalidade. Porém, em 1936, o pedido Presidencial para “*criação de um conselho de pesquisas experimentais*”, com o intuito de promover inovações ao setor agrícola especificamente, não foi defendido pelo Congresso Nacional, o que ocasionou a estabilização da ideia.

Os avanços gerados no setor bélico, com a II Guerra Mundial, modificou a ideia mundial sobre a necessidade de buscar novas fontes de desenvolvimento científico, e isto também atingiu o Brasil, que através do Almirante Álvaro Alberto da Motta e Silva (Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 1946, foi recomendado ao Governo a criação de um órgão específico que fomentasse essa nova realidade global.

Somente em julho de 1948⁶⁹ “*um grupo de cientistas e de amigos da ciência decidiu fundar, no Brasil, uma Sociedade para o Progresso da Ciência sem fins lucrativos nem cor político-partidária, voltada para a defesa do avanço científico e tecnológico e do*

⁶⁹ Disponível em <http://portal.sbpcnet.org.br/a-sbpc/historico/historia/>. Acessado aos 11 de novembro de 2018.

*desenvolvimento educacional e cultural do Brasil*⁷⁰, o que reforçou as idealizações de um órgão específico para fomentar esta nova necessidade mundial.

Naquele mesmo ano, foi apresentado projeto que visava atender as principais ideias do Almirante Álvaro Alberto, de criar uma instituição governamental que tratasse de promover sustentar e estruturar a pesquisa científica nacional, porém, apenas no fim do governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra, mais especificamente em 1949, que foi aprovada a Lei nº 1.310 de 15 de janeiro de 1951, conhecida como "Lei Áurea da pesquisa no Brasil".

Por meio dessa Lei, o Conselho Nacional de Pesquisas, primeira agência fomentadora específica para o apoio à pesquisa, foi criado com as finalidades de “*promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica, mediante a concessão de recursos para pesquisa, formação de pesquisadores e técnicos, cooperação com as universidades brasileiras e intercâmbio com instituições estrangeiras. A missão do CNPq era ampla, uma espécie de "estado-maior da ciência, da técnica e da indústria, capaz de traçar rumos seguros aos trabalhos de pesquisas" científicas e tecnológicas do país, desenvolvendo-os e coordenando-os de modo sistemático*”⁷¹.

Nos anos 60, com a importância da pesquisa, já desempenhada pelas agências de fomento criadas, a União e os Estados iniciaram medidas para obter maiores resultados, criando assim a Comissão Supervisora do Planos dos Institutos – Cosupi e o Programa de Expansão Tecnológica – Protec por meio do Ministério da Educação e Cultura, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) cria o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec), e o estado de São Paulo institui a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - Fapesp.⁷²

⁷⁰ Publicação nº 3 da SBPC, de 1951: “SBPC – Fundação, evolução e atividades”, reproduzidos nos Cadernos SBPC Nº 7, 2004.)

⁷¹ CNPq. **Centro de Memória**. Disponível em: <<http://centrodememoria.cnpq.br/Missao2.html>>. Acesso em: 11/11/2018.

⁷² Disponível em: <<http://centrodememoria.cnpq.br/Missao2.html>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

Na mesma década, foi “*institucionalizado o ensino de mestrado e doutorado no Brasil com a regulamentação e o estabelecimento de conceitos e bases legais para a pós-graduação publicados no Parecer nº 977/65, mais conhecido como o Parecer Sucupira. Neste ano foram classificados: 27 cursos de mestrado e 11 de doutorado, totalizando 38 no país*”⁷³.

2.2.1.1.O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

O CNPq é, desde sua criação até hoje, uma das maiores e mais sólidas estruturas públicas de apoio à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) dos países em desenvolvimento.⁷⁴

3.2.1.1.1. Histórico e objetivos

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, fundação subordinada direta e imediatamente ao Presidente da República, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), com sede e foro no Distrito Federal, foi criado por meio da Lei 1.310 de 15 de Janeiro de 1951, com prazo de duração indeterminado, gerido por seu Estatuto próprio, seu Regimento Interno e pelas disposições complementares.⁷⁵

Sua nomenclatura foi alterada no ano de 1974, pela Lei 6.129, deixando o nome originário de “Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq”, atribuindo a nova identificação “Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico”, e permanecendo com a mesma sigla do nome anterior “CNPq”:

Art. 1º É instituído, com personalidade jurídica de direito privado, sob a forma de fundação, vinculada à Secretária de Planejamento da Presidência da República, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por transformação do Conselho Nacional de Pesquisas.⁷⁶

⁷³ Ibidem

⁷⁴ Ibidem

⁷⁵ Disponível em: <http://www.cnpq.br/documents/10157/0/Regimento_Interno.pdf/8f215be0-4f6f-441c-be65-4e246df65bc8>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

⁷⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6129.htm>. Acessado em: 12 de novembro de 2018

O papel que o CNPq desempenha é “*primordial na formulação e condução das políticas de ciência, tecnologia e inovação. Sua atuação contribui para o desenvolvimento nacional e o reconhecimento das instituições de pesquisa e pesquisadores brasileiros pela comunidade científica internacional. Para saber mais consulte o Organograma e o Regimento Interno da Instituição*”⁷⁷. E tendo como missão o fomento “*a Ciência, Tecnologia e Inovação e atuar na formulação de suas políticas, contribuindo para o avanço das fronteiras do conhecimento, o desenvolvimento sustentável e a soberania nacional*”⁷⁸.

Dentre suas finalidades, o CNPq possui o dever de:

Art. 3º. Compete ao CNPq, como órgão de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I, participar, em conjunto com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da formulação, execução, acompanhamento, avaliação e difusão da Política Nacional de Ciência e Tecnologia e, especialmente:

I – promover e fomentar o desenvolvimento e a manutenção da CT&I e a formação de recursos humanos qualificados para a pesquisa, em todas as áreas do conhecimento;

II – promover e fomentar a CT&I e a capacitação de recursos humanos voltadas a questões de relevância econômica e social relacionadas às necessidades específicas de setores de importância nacional ou regional;

III – promover e fomentar a inovação tecnológica;

IV – promover, implementar e manter mecanismos de coleta, análise, armazenamento, difusão e intercâmbio de dados e informações sobre o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação;

V – propor e aplicar normas e instrumentos de apoio e incentivo a atividades de pesquisa e desenvolvimento, de difusão e de absorção de conhecimentos científicos e tecnológicos;

VI – celebrar instrumentos de intercâmbio e transferência de tecnologia entre entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais;

VII – apoiar e promover reuniões de natureza científica e tecnológica ou delas participar;

VIII – promover e realizar estudos sobre o desenvolvimento da CT&I;

IX – prestar serviços e assistência em sua área de competência;

X – prestar assistência na compra e importação de equipamentos e insumos para uso em atividades de pesquisa de CT&I em consonância com a legislação em vigor; e

XI – credenciar instituições para, importar bens com benefícios fiscais destinados a atividades diretamente relacionadas com pesquisa científica e tecnológica. (http://www.cnpq.br/documents/10157/0/Regimento_Interno.pdf/8f215be0-4f6f-441c-be65-4e246df65bc8)

⁷⁷ Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao_institucional/>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

⁷⁸ *Ibidem*

A direção do CNPq é regida por um Presidente e quatro diretores, todos sob a indicação do Presidente da República, conforme determina o artigo 4º do seu Regimento Interno.

No início da criação do Conselho, sua principal estratégia para alcançar os objetivos para a manutenção e continuidade do Órgão, se traçou na *“formação de recursos humanos qualificados para pesquisa. Complementarmente, iniciou o fomento de projetos dos pesquisadores de reconhecida competência. Assim, surgiu a primeira grande linha de atuação funcional do Conselho: o fomento em C&T. Em outras palavras, o fomento implica na ação ou efeito de promover o desenvolvimento científico e tecnológico”*⁷⁹.

Por atividade de fomento, o CNPq tem como base a: *“concessão de bolsas de estudo para formação e aperfeiçoamento de pesquisadores; apoio à realização de reuniões científicas nacionais e internacionais; apoio ao intercâmbio científico no país e no exterior”*⁸⁰.

Nos anos 90, o CNPq ganha uma nova missão, a de *“promover o desenvolvimento científico e tecnológico e executar pesquisas necessárias ao progresso social, econômico e cultural do País”*⁸¹, alcançando instrumento que viabilizaram a atividade de fomento à pesquisa, tais como a Plataforma Lattes e o Diretório dos Grupos de Pesquisa.

O CNPq *“contribui diretamente para o desenvolvimento de pesquisas em áreas estratégicas e para a formação de pesquisadores (mestres, doutores e especialistas em várias áreas de conhecimento), o CNPq é, desde sua criação até hoje, uma das maiores e mais sólidas estruturas públicas de apoio à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) dos países em desenvolvimento”*⁸², e seus investimentos, são *“direcionados tanto para a formação e absorção de recursos humanos quanto para financiamento de projetos de pesquisa - que funcionam por meio de demanda espontânea (dos próprios pesquisadores) ou de demanda induzida (com*

⁷⁹ Disponível em: <<http://centrodememoria.cnpq.br/Missao2.html>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

⁸⁰ Disponível em: <<http://centrodememoria.cnpq.br/Missao2.html>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

⁸¹ Ibidem

⁸² Ibidem

financiamentos destinados via edital) - que contribuem para o aumento da produção de conhecimento e da geração de novas oportunidades de crescimento para o país”⁸³.

3.2.1.1.2. Aplicabilidade e modalidades de pesquisa

Objetivando alcançar os mais altos níveis de pesquisa, o CNPq investe e proporciona

(...) bolsas para a formação de recursos humanos no campo da pesquisa científica e tecnológica, em universidades, institutos de pesquisa, centros tecnológicos e de formação profissional, tanto no Brasil como no exterior;
(...) recursos financeiros para a implementação de projetos, programas e redes de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), diretamente ou em parceria com os Estados da Federação;
(...) ações de divulgação científica e tecnológica com apoio financeiro à editoração e publicação de periódicos, à promoção de eventos científicos e à participação de estudantes e pesquisadores nos principais congressos e eventos nacionais e internacionais na área de ciência e tecnologia.⁸⁴

O público alvo são jovens e pessoas, de ensino médio, superior, em nível de pós-graduação, que desejam atuar no campo da pesquisa, bem como especialistas para o Programa de Desenvolvimento (P&D) em empresas ou centros tecnológicos, por meio de bolsas de formação e pesquisa. As bolsas são concedidas diretamente pelo CNPq ou por instituições de ensino e pesquisa para as quais o CNPq destina quotas de bolsas⁸⁵.

De acordo com as modalidades de bolsas concedidas à pesquisa no País e no Exterior, e para empresas, temos, como exemplo, de nível médio e/ou superior:

⁸³ Ibidem

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao-bolsas-e-auxilios/#void>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

⁸⁵ Ibidem

| Ensino Médio | | | | | |
|-----------------------------------|---|-------------|--|-------------|-------------------------------------|
| Modalidade | Finalidade | Benefícios | Duração | Mensalidade | Norma/Tabela |
| Iniciação Científica Júnior - ICJ | Despertar vocação científica e incentivar talentos potenciais entre estudantes do ensino fundamental, médio e profissional da Rede Pública, mediante sua participação em atividades de pesquisa científica ou tecnológica, orientadas por pesquisador qualificado, em instituições de ensino superior ou institutos/centros de pesquisas. | Mensalidade | Até 12 meses ao estudante, renovável sucessivamente; por tempo indeterminado à entidade parceira; até 12 meses ao pesquisador orientador, renovável, sucessivamente. | R\$ 100,00 | Norma completa Tabela de valores |

Figura 1. Bolsa para pesquisa no País: Nível Médio, 2018⁸⁶

| Graduação | | | | | |
|---------------------------|--|-------------|--|-------------|-------------------------------------|
| Modalidade | Finalidade | Benefícios | Duração | Mensalidade | Norma/Tabela |
| Iniciação Científica - IC | Despertar vocação científica e incentivar talentos potenciais entre estudantes de graduação universitária, mediante participação em projeto de pesquisa, orientados por pesquisador qualificado. | Mensalidade | Até 12 meses ao estudante, renovável sucessivamente; por tempo indeterminado à entidade parceira; até 12 meses ao pesquisador orientador, renovável, sucessivamente. | R\$ 400,00 | Norma completa Tabela de valores |

Figura 2. Bolsa para pesquisa no País: Nível Superior, 2018⁸⁷

⁸⁶ Disponível em: <<http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao13/>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

⁸⁷ Disponível em: <<http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao13/>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

| Graduação | | | | | |
|---------------------------------|---|---|---------------|---|---|
| Modalidade | Finalidade | Benefícios | Duração | Mensalidade | Norma/Tabela |
| SWG - Graduação Sanduíche | Apoiar a formação de recursos humanos com a realização de parte do curso de graduação em instituição de excelência no exterior, e estimular suas competências e habilidades para o desenvolvimento científico e tecnológico, o empreendedorismo e a inovação. | Mensalidade; Auxílio Instalação; Seguro Saúde; Auxílio Deslocamento, destinado à compra da passagem aérea de ida e volta; Taxa de Bancada - Destinado à aquisição de laptop ou similar Taxas Escolares - Somente em casos aprovados CNPq. Auxílio Acomodação /Alimentação - Somente em casos aprovados CNPq. | Até 12 meses. | de \$300 a \$870; ou de C\$340 a C\$984; ou de A\$380 a A\$1.104; ou de €300 a €870; ou de ¥37.357 a ¥99.642; ou de £416,67 a £609 - (De acordo com o país e as condições da bolsa) | Norma completa Tabela de valores |

Figura 3. Figura 1. Bolsa para pesquisa no Exterior: Nível Superior, 2018⁸⁸

⁸⁸ Ibidem

| Graduação e Ensino Médio | | | | | |
|--|---|--------------|---|---|--|
| Modalidade | Finalidade | Benefícios | Duração | Mensalidade | Norma/Tabela |
| Iniciação Tecnológica e Industrial - ITI | Estimular o interesse para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico em estudantes do nível médio e superior ou de graduados em nível médio. | Mensalidade. | Duração mínima de um mês e máxima limitada pela vigência do projeto ao qual o bolsista se vincula, e ainda, respeitado o limite orçamentário do projeto. Para alunos do ensino superior, um mesmo bolsista poderá usufruir desta bolsa até completar a graduação. | De R\$ 161,00 a R\$ 360,00 - (de acordo com o nível de enquadramento do bolsista) | <p>Norma completa</p> <p>Tabela de valores</p> |
| Iniciação Tecnológica em TIC's - ITC | Estimular estudantes de graduação, ensino médio e de cursos técnicos, mediante participação em desenvolvimento e transferência de tecnologia nas diversas áreas de Tecnologias da Informação e Comunicação. | Mensalidade. | De 1 (um) mês e máxima limitada pela vigência do projeto ao qual o bolsista se vincula ou até o final do curso no qual está matriculado, o que terminar primeiro | De R\$250,00 a R\$500,00 de acordo com o nível | <p>Norma completa</p> <p>Tabela de valores</p> |

Figura 4. Bolsa para pesquisa para Empresas: Nível Médio e Superior, 2018⁸⁹

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao13/>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

A inserção e a participação nos programas à pesquisa se dão por meio de chamadas públicas e calendários específicos semestrais e anuais contidos no sítio eletrônico do Conselho⁹⁰, de acordo com cada programa⁹¹ desenvolvido pelo CNPq.

2.2.1.2. Da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

2.2.1.2.1. Histórico e objetivos

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, fundação pública, com sede e foro no Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), foi criada pelo Decreto nº 29.741 de 11 de julho de 1951⁹², com o objetivo de “*assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país*”⁹³, com seu Regimento Interno estabelecido pela Portaria nº 105, de 25 de maio de 2017 e por sua Estrutura Regimental pelo Decreto nº 8.974, de 24 de janeiro de 2017.

À época da sua criação, ocorria uma enorme industrialização no país e a administração pública encontrava-se embaraçada, e diante disto a CAPES era o meio pela qual poderia formar pessoal especializados e pesquisadores em diferentes áreas de atividade de diversificados ramos.

Após a regulamentação dos cursos de pós-graduação no país, são inaugurados os Centros Regionais de Pós-Graduação. Momento também que a estrutura da Coordenação passa a ser

⁹⁰Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&filtro=abertas/> e <<http://www.cnpq.br/web/guest/calendario-regular/>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.

⁹¹ Disponível em: <<http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao-programas/>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.

⁹² Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29741-11-julho-1951-336144-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.

⁹³ Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/historia-e-missao>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

órgão central superior e com autonomia financeira e administrativa, com base no Decreto nº 74.299/74⁹⁴.

De acordo com o Decreto mencionado, a CAPES possui as seguintes finalidades:

Art. 1º. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão autônomo do Ministério da Educação e Cultura, criada pelo Decreto nº 53.932, de 26 de maio de 1964, e reformulada pelo Decreto nº 66.662, de 5 de junho de 1970, tem as seguintes finalidades:

I - Colaborar com a Direção do Departamento de Assuntos Universitários (DAU) na implementação da Política Nacional de Pós-Graduação;

II - Promover a execução das atividades de capacitação de pessoal de nível superior, em consonância com as diretrizes gerais fixadas no plano Nacional de Pós-Graduação;

III - Gerir a aplicação dos recursos financeiros, orçamentários e de outras fontes nacionais e estrangeiras, destinados à implantação e desenvolvimento da pós-graduação em geral, na área do Ministério da Educação e Cultura;

IV - Analisar e compatibilizar entre si e com as normas e critérios do Conselho Nacional de Pós-Graduação (CNPGE) e do DAU, os programas das instituições de ensino superior, relativos a bolsa de estudo ou assistência financeira para cursos de pós-graduação, aperfeiçoamento e especialização, visando principalmente ao magistério superior;

V - Assessor as instituições de ensino superior na elaboração dos programas a que se refere o item anterior;

VI - Administrar projetos especiais aprovados pelo DAU, que visem a pós-graduação em geral ;

VII - Promover ou apoiar a realização de seminários e reuniões em geral para o aperfeiçoamento de pessoal de nível superior;

VIII - Promover a realização de estudos e pesquisas das necessidades nacionais ou regionais de capacitação de pessoal de nível superior, ou realizá-los diretamente quando constada a conveniência;

IX - Participar da elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação a que se refere o Decreto nº 73.411, de 4 de janeiro de 1974, mediante a identificação das necessidades de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior e demais condições de funcionamento das instituições de ensino superior relativas ao ensino de pós-graduação;

X - Manter intercâmbio e contatos com outros órgãos da administração pública ou com entidades privadas inclusive internacionais ou estrangeiras, visando a celebração de convênios, acordos, contratos e ajustes, relativos ao aperfeiçoamento de pessoal de nível superior.⁹⁵

Embora possua finalidades necessárias a educação no país, a Medida Provisória nº 150, de 15 março de 1990, durante o Governo Collor, extinguiu a CAPES. Contudo, devido a

⁹⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74299-18-julho-1974-422808-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

⁹⁵ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74299-18-julho-1974-422808-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

mobilização das universidades do país, apoiada pelo Ministério da Educação, consegue reverter a situação, ocorrendo o seu retorno pela Lei nº 8.028/90, mais especificamente em seu artigo 23, II, “f”.

Passada a sua criação e suas mudanças, no ano de 2007 a CAPES recebe uma nova reestruturação, a chamada “NOVA CAPES”, mediante a aprovação da Lei nº 11.502/2007 pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e assim, a NOVA CAPES ganha papel e responsabilidades ainda maiores, induzindo e fomentando a formação de professores para a educação básica, tanto inicial quanto continuada, conforme o artigo 16, do Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, *in verbis*:

Art. 16. A Coordenação Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes fomentará a pesquisa aplicada nas licenciaturas e nos programas de pós-graduação, destinada à investigação dos processos de ensino-aprendizagem e ao desenvolvimento da didática específica.

2.2.1.2.2. Aplicabilidade e modalidades de pesquisa

A CAPES proporciona a “*expansão e consolidação da pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação*”⁹⁶ e a “*formação de professores da educação básica ampliando o alcance de suas ações na formação de pessoal qualificado no Brasil e no exterior*”⁹⁷.

O programa de bolsas no país, proporciona o financiamento das atividades de pós-graduação (Portaria nº 156, de 28 de novembro de 2014); distribui bolsas para mestrandos e doutorandos às suas respectivas Instituições de Ensino Públicas ou Privadas, desde que essas possuam cursos de pós-graduação *stricto sensu* e preenchido os demais requisitos necessários; concedem bolsas a professores da educação básica para ingressarem no estudo de mestrado;

⁹⁶ Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/perguntas-frequentes/sobre-a-capes/7473-sobre-a-capes>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018

⁹⁷ *Ibidem*

concessão de bolsas para as Regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a fim de que alunos possam ingressar nos cursos de doutorado; dentre outras bolsas disponibilizadas pela CAPES em seu sítio eletrônico⁹⁸, sempre com o intuito e o objetivo de provocar a iniciação científica cada vez mais no país.

2.2.1.2.3. Das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa – FAP

As FAPs são agências estaduais de fomento à pesquisa, presentes em 24 (vinte e quatro) unidades federativas do país e o Distrito Federal, com programas independentes nas empresas de seu respectivo Estado. Estando elas coordenadas pelo Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP).

A primeira a ser criada foi a do Estado de São Paulo, denominada Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, no ano de 1960, pela Lei 5.918, de 18 de outubro de 1960, com o objetivo de fomentar a pesquisa científica no respectivo estado, custeando projetos de pesquisa, instalações de unidade de pesquisa, fiscalizar os auxílios fornecidos, promover cadastros e estudos sobre a pesquisa no estado, dentre outras.

Já em 1980, o Estado do Rio de Janeiro obteve a criação da sua agência fomentadora à pesquisa, através do Decreto nº 3.290, de 26 de junho de 1980, denominada de Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, com objetivo de fomentar a ciência, a tecnologia e a inovação no Estado.

A última agência estadual a ser criada foi a do Estado Acre, denominada Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Acre – FAPAC, por meio da Lei Complementar nº 246 de 17 de fevereiro de 2012, com a finalidade de fomentar a pesquisa naquele Estado.

2.2.1.2.4. Da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP

⁹⁸ Disponível em: <http://www.capes.gov.br/>. Acessado em: 12 de novembro de 2018.

A FINEP, empresa pública com sede e foro no Distrito Federal, com a missão de “*promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas*”⁹⁹, criada pelo Decreto-Lei nº 61.056/67, e em 1971, passa a ser Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. E após, no ano de 1980, passa a vincular-se ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Hoje seu Estatuto é regulado pelo Decreto no 1.808, de 7 de fevereiro de 1996, e possui suas finalidades contidas no artigo 3º do Estatuto, *in verbis*: “*apoiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País, tendo em vista as metas e prioridades setoriais estabelecidas nos planos do Governo Federal*”

2.3. Da oscilação orçamentária do fomento à pesquisa

Na primeira parte do presente Capítulo, vimos o que é pesquisa e como ela se apresenta, bem como sua posição constitucional. Vimos ainda que a pesquisa deve ser elaborada, exercida mediante qualidade e relevância para a sociedade em que compreenderá seus resultados.

Em se tratando dos benefícios que a busca por ciência, tecnologia e inovação resultam, através dos projetos de pesquisa de diferentes áreas e modalidade estabelecidas pelas agências de fomento e pelas universidades, constata-se que seu alcance não favorece diretamente ao pesquisador, e, sim, a sociedade como um todo, e ao país.

Nos anos iniciais à busca por conhecimento, pelo desenvolvimento da ciência, os meios de alcançar os resultados destes eram ainda mais dificultosos, sem o amparo necessário, sem os

⁹⁹ Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/historico>>. Acessado em: 12 de novembro de 2018

investimentos requeridos, porém a crescente valorização da inovação em diferentes áreas levou diversos países a implementarem medidas prioritárias para alcançar maiores resultados de ciência e tecnologia, a fim de não sofrerem a sua estagnação e o seu fracasso.

Fomentar a ciência e a tecnologia significa na valorização de medidas que alavanquem o desenvolvimento do país e incentiva a busca por novos conhecimentos em favor das diferentes necessidades da sociedade, como exemplo, em resultados que melhorem a saúde, a economia, a educação, e a própria segurança.

Segundo o presidente da Academia Brasileira de Ciência, Luiz Davidovich, *“não reconhecer que a ciência é o motor do futuro demonstra descaso com a sociedade, um analfabetismo científico que custará caro à nação”*, o que de fato é mais que verdade, e é o que ocorre desde 2014 no Brasil, momento em que o país se encontrava com os índices de produtividade em evolução.

É notório que a aplicação de investimento em pesquisa e ciência, de maneira prioritária, acarreta ao país que desenvolve conhecimento e alcança inovações, obter rapidamente um crescimento econômico e a industrialização de maneira intensiva, como exemplo dos Estados Unidos da América, pois um país que investe em seu próprio desenvolvimento, garante a diminuição de custos com exportação, e havendo um retrocesso na economia global.

As medidas que resultam na oscilação orçamentária do fomento à pesquisa iniciaram-se em relação, principalmente, ao fomento público federal, quando se iniciou a redução dos incentivos destinados a pesquisa e a ciência, ocorrendo assim o desestímulo dos novos pesquisadores e falta de apoio aos pesquisadores já pertencentes aos programas.

As medidas redutoras ao fomento à pesquisas, incidirão em decorrentes falhas no desenvolvimento brasileiro e em relação aos demais países, como vem ocorrendo com a China que recorre aos mais avançados meios de incentivo a pesquisa, a ciência e a tecnologia. Desde 2006, ano em que publicou mais de 190 mil (cento e nova mil) artigos, o país vem galgando uma importante posição no Ranking Mundial, como ocorreu no ano de 2016, alcançando

primeiro lugar com mais de 426 mil (quatro e vinte e seis mil) artigos em CT&I publicados, ou seja, com aumento significativo de quase 125% em menos de 10 (dez) anos. Destinando hoje, aproximadamente, U\$\$ 408 (quatro centos e oito) bilhões de dólares, perdendo apenas os EUA, que inventem cerca de U\$\$ 500 (quinhentos) bilhões de dólares, e pode-se constatar quem são e em qual posição estes países se encontram em termos econômicos e de desenvolvimento no geral.

O Brasil preenche o 13º lugar mundial de produção de pesquisa, pelo Relatório intitulado Research in Brazil, produzido pela equipe de analistas de dados da Clarivate Analytics para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e apresenta elementos que corroboram significativa melhora de desempenho da pesquisa brasileira de 2011 a 2016¹⁰⁰, conforme os dados abaixo:

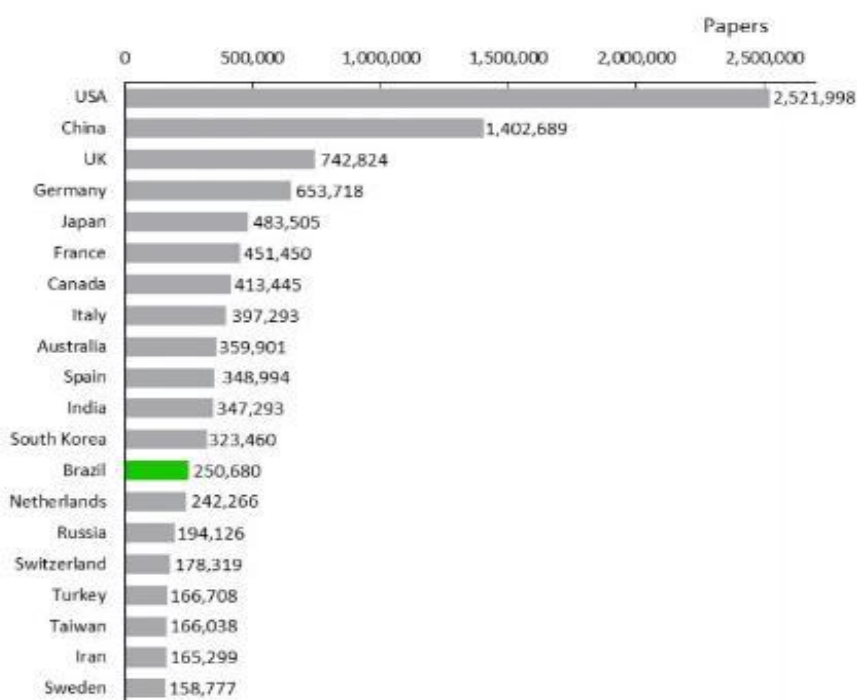


Figura 1. Papers added to Web of Science 2011-2016¹⁰¹

¹⁰⁰Panorama da produção científica do Brasil (2011-2016). Disponível em: <http://portal.if.usp.br/ifusp/pt-br/not%C3%ADcia/panorama-da-produ%C3%A7%C3%A3o-cient%C3%ADfica-do-brasil-2011-2016>. Acessado em: 20 de novembro de 2018

¹⁰¹ Ibidem

Contudo, esta não é mais a realidade do país, pois até o ano de 2014/2015, o fomento à pesquisa obteve uma alta progressão, desempenhando papel primordial ao alcance de uma nova geração de pesquisadores, tanto da iniciação científica quanto dos já doutorandos, conforme apresentado abaixo:

INVESTIMENTO POR MODALIDADE DAS BOLSAS NO PAÍS

Em % dos investimentos

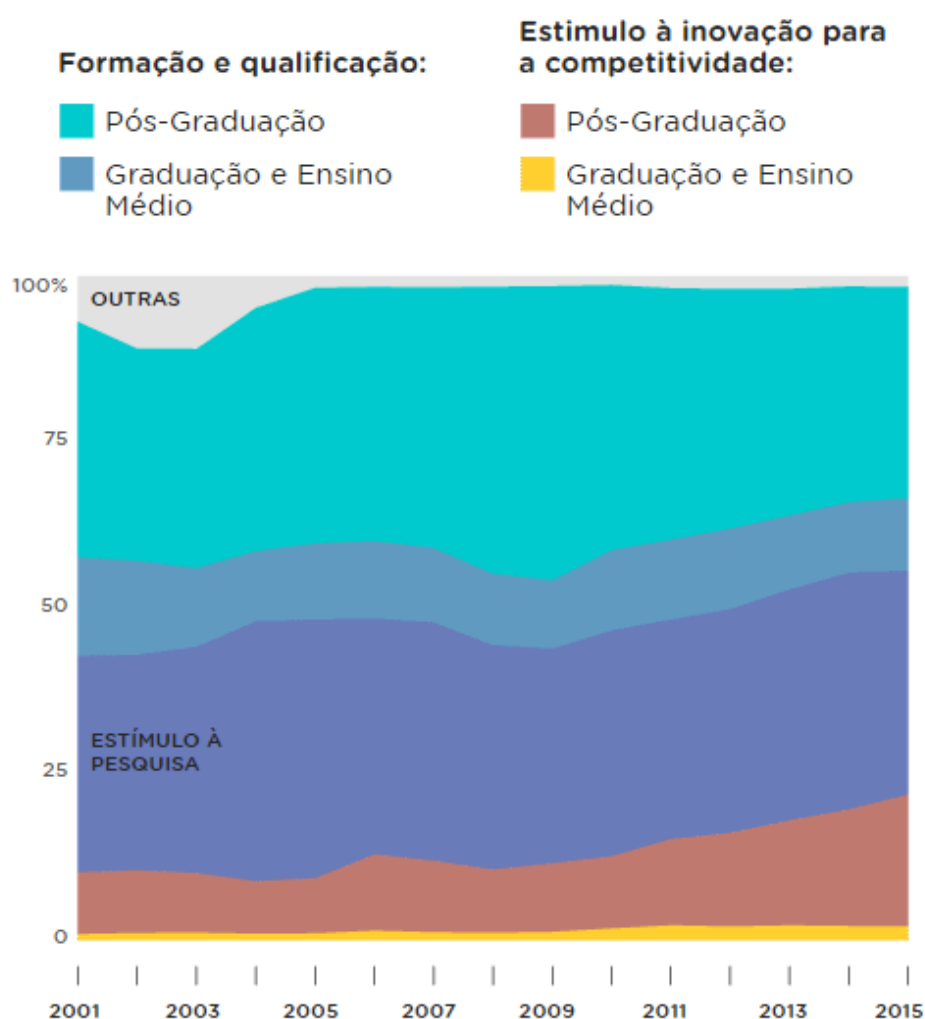


Figura 2. Investimento por modalidade de bolsa. 2016¹⁰²

¹⁰²Conteúdo disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/01/24/O-investimento-em-pesquisa-no-Brasil-por-%C3%A1rea-g%C3%AAnero-e-modalidade>>. Acessado em 20 de novembro de 2018

E muito embora a crescente posição de desenvolvimento, o governo vem reduzindo os incentivos e os resultados o acompanham. Em 2010, o investimento foi de R\$ 10 bilhões, em 2017 de R\$ 4,8 bilhões, e este ano o investimento foi menos que 50% que o ano anterior, apenas R\$ 1,4 bilhão, uma irregularidade orçamentária discrepante à uma necessidade que precisa ser sólida, conforme os dados apresentados abaixo:

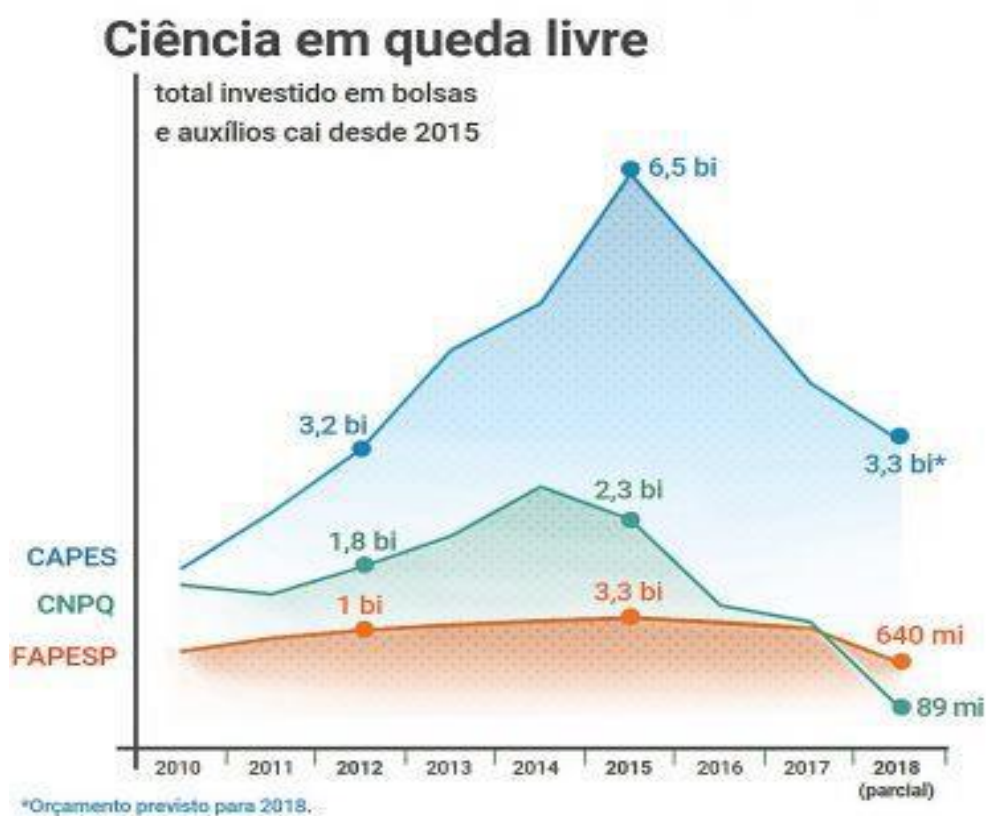


Figura 3. Total de investimento em bolsas e auxílios. 2015-2018¹⁰³

Tais reduções obtiveram sua aprovação no âmbito jurídico, por meio da EC 95¹⁰⁴ e pela Lei Orçamentária Anual.¹⁰⁵

¹⁰³Conteúdo disponível em: <<http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2018/09/financiamento-para-pesquisa-no-brasil-corre-risco-faz-tempo/>>. Acessado em 20 de novembro de 2018

¹⁰⁴ Conteúdo disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acessado em 20 de novembro de 2018

¹⁰⁵Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2019/Lei_13707/Texto_Lei.pdf. Acessado em: 20 de novembro de 2018

Verifica-se que o retrocesso ao desenvolvimento científico, tecnológico, inovador, econômico, educacional, dentre outros que vislumbram a necessidade de haver novos conhecimentos, implica sérias consequências internas ao país quanto externas, na visão mundial em relação aos demais países desenvolvidos.

Não se pode afastar a legalidade constitucional do fomento à pesquisa, posto que esta é poder-dever de agir do Estado, como garantidor dos direitos sociais, uma vez que a pesquisa, a ciência, tecnologia e inovação são instrumentos em que a educação, direito social, exercita seu papel na sociedade.

3. VISÃO LIBERAL DE ESTADO: COMO DEVE SER VISTO O FOMENTO À PESQUISA?

Antes de adentrarmos especificamente na resposta do título deste capítulo, importa estudarmos um pouco melhor sobre a teoria liberal de Estado e a intervenção do Estado no domínio econômico, especificamente o fomento público.

3.1. Do liberalismo ao Estado regulador

O liberalismo é uma teoria ampla que engloba âmbitos político, cultural e econômico. Não apenas o âmbito econômico, como frequentemente é analisado. Originou-se durante o Renascimento e surgiu para contrastar-se ao absolutismo e à sociedade altamente estamental da época (séc. XVII). O autor pioneiro do liberalismo foi o pensador inglês John Locke, sob a obra “Segundo tratado sobre governo civil”, publicado em 1690. Nesta obra, o autor traz a noção de que o Estado é um “mal necessário” e que é concebido por pessoas reunidas para formar uma sociedade com finalidade semelhante: manter a ordem e defender a propriedade individual. Assim, verifica-se que o liberalismo surgiu para proteção à vida, à liberdade e à propriedade dos cidadãos.

O liberalismo é o conceito mais abrangente. Comporta uma ideologia que abarca toda a vida social. A ideologia da democracia compreende apenas o domínio das relações sociais que se referem à constituição do estado. A razão pela qual o liberalismo, necessariamente, exige a democracia como corolário político ficou demonstrada na primeira parte deste livro. Mostrar por que todos os movimentos antiliberais, inclusive o socialismo, são também, necessariamente, antidemocráticos é tarefa para investigações que procurem empreender uma análise exaustiva do caráter de tais ideologias.¹⁰⁶

O liberalismo se caracteriza, primordialmente, pela defesa do Estado mínimo, concepção de que o Estado deve intervir o mínimo possível, deixando à cargo da “mão invisível do mercado” a normatização das relações econômicas. Adam Smith, considerado o pai do liberalismo econômico, dizia que cabia ao soberano apenas defender o seu povo contra inimigos externos, proteger indivíduos contra mútuas ofensas e consumir obras públicas que não pudessem ser realizadas pela iniciativa privada. Tais deveres serviam como restrição à atuação estatal.¹⁰⁷

A concepção de que o Estado é um limitador da liberdade individual traz em destaque, por sua vez, um valor fundamental da teoria liberal: o individualismo. O indivíduo, como a menor das minorias existentes e como sujeito central de direitos e deveres mudou o eixo de prioridades do Estado nas Constituições, que antes era concentrado no soberano.

Ainda, Norberto Bobbio relaciona liberalismo e democracia com complementaridade, diz ele:

o Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas também jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A

¹⁰⁶ VON MISES, L. **O liberalismo segundo a tradição clássica**. São Paulo: Instituto Von Mises Brasil, 2010.

¹⁰⁷ (BOBBIO, 1992)

prova histórica desta interdependência está no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos (BOBBIO, 2006b, p. 32-33).

Bobbio entende, também, que uma das características mais importantes do Estado liberal é a ideia de os direitos do homem como sendo direitos naturais, assim, o Estado não poderia interceder no gozijo dos direitos naturais do indivíduo. Pois, o Estado liberal é consequência de um acordo de vontades entre indivíduos de uma mesma sociedade que ensejavam conviver de maneira pacífica e duradoura em resposta à erosão do poder absoluto do rei.

Retornando um pouco à relação liberalismo e democracia, Nicola Matteucci, considera que o liberalismo, ao buscar a autolimitação do Estado objetivando garantir os direitos públicos e subjetivos dos cidadãos dá azo para que a democracia legitime este Estado liberal através do direito ao voto. Portanto, o liberalismo contribuiu significativamente na elaboração de procedimentos jurídicos e estruturas institucionais, segundo o autor.

Do ponto de vista jurídico, o Liberalismo por estar intimamente ligado ao constitucionalismo, sempre se manteve fiel ao princípio da limitação do poder político mediante o direito, de tal forma que somente as leis são soberanas, justamente aquelas leis limitadoras do poder do Governo. Do ponto de vista político, o Liberalismo sempre se apresentou como defensor das autonomias e das liberdades da sociedade civil, em contraposição, como valor positivo, ao poder central, que opera de maneira minuciosa, uniforme e sistemática.¹⁰⁸

De todo modo, importa lembrar que o liberalismo está longe de ser uma doutrina homogênea. O autor britânico Crawford Brough Macpherson diferencia o liberalismo do séc. XVII e o do séc. XIX, por exemplo, para ele a primeira teoria fixava-se na noção de indivíduo racional e atômico, arrimado em valores como a vida, a liberdade e a propriedade, sendo que tais valores compõem a natureza humana, ideia de direitos naturais. Já o liberalismo do séc. XIX suplantou a regra de direitos naturais e implantou a ideia de trocas compensatórias. Portanto, o indivíduo liberal, além de guiado pela razão e atomizado, virou um calculador de

¹⁰⁸ MATTEUCCI, N.; BOBBIO, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UNB, v. I, 1998.

custos e benefícios da maximização material. Os direitos humanos foram trocados pelo crescimento econômico a todo custo, segundo o autor.¹⁰⁹

Desta feita, urge destacar que como o liberalismo não atingiu as promessas em termos de liberdade humana, pois o capitalismo, como lhe é inerente, é um sistema excludente e causador de desigualdades sociais. Ademais, a teoria da “mão invisível do mercado” foi amplamente questionada, particularmente após a Crise de 1929. E, assim, surgiu a necessidade de se implementar medidas que pudessem salvaguardar a questão social. Assim surgiu as bases do Keynesianismo.

John Maynard Keynes, economista inglês, propôs uma organização político-econômica do Estado como vetor indispensável na economia. Keynes não acreditava na autorregulação da economia. Contudo, o autor se opunha à ideia de que o Estado deveria controlar com “mãos de ferro” o setor econômico, o que ele defendia era que o Estado tinha o dever de ofertar benefícios sociais para que o povo tivesse um padrão mínimo de vida.

A partir dos estudos de Keynes, os Estados passaram a adotar o seu modelo chamando-o de Estado-Providência, Estado de Bem-Estar Social ou Estado Social, ao colocar o Estado como agente de promoção social e regulador da economia, áreas até então adstritas à iniciativa privada. Parte do princípio de que existem direitos sociais indissociáveis para qualquer cidadão. Assim, toda pessoa teria direitos, desde o nascimento até sua morte, a uma gama de bens e serviços oferecidos pelo Estado, como: educação, assistência médica de graça, direito a livre expressão, garantia a renda mínima, auxílio desemprego e outros.

Sucessivamente, o excesso de intervenção do Estado ocasionou em ineficiência das atividades administrativas, dando ensejo a intenção de desregulação da economia, reformulando o papel e o tamanho do Estado. Daí surgiu a noção de Estado Regulador, no qual se utilizaria de recursos privados para proporcionar serviços públicos que deveriam ser

¹⁰⁹ MACPHERSON, C. B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

oferecidos de acordo com regras estabelecidas pelo próprio Estado, por meio de agências reguladoras. Portanto, o Estado Regulador interfere indiretamente no âmbito econômico, ele vai direcionando os rumos econômicos e dos serviços a serem prestados pelos particulares.

O Estado Regulador, então, está na intersecção entre os Estados absentéistas e os sociais, na medida em que visa reduzir a máquina estatal e, ao mesmo tempo, garantir os direitos fundamentais às pessoas com serviços prestados por particulares. Importa destacar que o Estado não passa a regular apenas as atividades anteriormente exercidas por ele, mas também as atividades originariamente privadas. A intervenção indireta na economia é feita baseada em regras e princípios que incitam o mercado a, além de buscar o lucro, satisfação de interesses socialmente relevantes. Tal medida é feita por incentivos, induções, premiações, restrições fiscalizações e punições.

Rafael Oliveira entende que regulação estatal “equivale ao condicionamento, coordenação e disciplina da atividade privada, excluindo-se, portanto, a atuação direta do Estado na economia”.¹¹⁰ O autor ainda aponta prerrogativas inerentes à atividade regulatória, quais sejam: a edição de normas, a implementação concreta das normas, a fiscalização do cumprimento das normas e a punição das infrações.¹¹¹

Vimos, nesta etapa do estudo, que a intensidade da regulação estatal no âmbito econômico varia de acordo com a realidade social e econômica do momento histórico.

3.2. O fomento público à pesquisa se coaduna com a política liberal de Estado?

A pesquisa científica e tecnológica é um dos instrumentos de garantia de um direito fundamental, a educação. A nossa Carta estabelece a educação como um dever do Estado e da família para ser efetivada. O art. 205 da CF/88 dispõe: “a educação, direito de todos e dever do

¹¹⁰ OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª. ed. São Paulo: Método, 2018.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 586.

Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Ademais, o tema educação é tratado em várias passagens do texto constitucional, sempre sendo referendado como um direito social que deve ser garantido pelos entes competentes estatais.

Carlos Zarco escreve: “a educação é um direito humano, um bem público, e a primeira responsabilidade do Estado é garantir esse direito a todos”.¹¹² Por educação, entende-se como um elemento que ultrapassa o indivíduo como benefício pontual para refletir em toda sociedade.

Aliás, o conceito de educação difere-se do conceito de ensino, tal qual nos mostra Roberto Moreira:

[...] os conceitos de educação e ensino diferem quanto à sua amplitude e abrangência. Assim, o conceito de educação envolve todas as influências que o indivíduo recebe em sua vida, em diferentes instituições e circunstâncias variadas. O conceito de ensino é mais restrito; é a educação escolar, que se desenvolve em instituições próprias, ou seja, as escolas. Nestes termos, todo ensino é educação, mas nem toda educação é ensino ou educação escolar.¹¹³

Sendo assim, a educação, como conceito mais abrangente, envolve a pesquisa científica e tecnológica no seu espaço de influência. Portanto, como a educação, o desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica faz parte da noção de direitos sociais que devem ser garantidos pelos Estados e essa garantia se faz através do fomento à pesquisa, como já foi explicado neste trabalho.

A princípio, como já estudado, a cartilha normal de uma política liberal pura dispõe pela abstenção estatal no âmbito econômico, pois o mercado seria autorregulável, lei da oferta e da procura. Entretanto, é notório o entendimento de que o ente estatal não deve se abster totalmente

¹¹² ZARCO, C. **A educação na américa latina: direito em risco**. São Paulo: Cortez, 2006

¹¹³ MOREIRA, R. In: MENESES, J G C et al. **Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras**. São Paulo: Pioneira, 1998.

de regulação. É necessário, portanto, uma interferência estatal mínima, que seja. O Estado é legítimo para interferir em assuntos sociais que lhe sejam caros.

(...) a aceitação unânime em não haver a possibilidade de que uma ordem econômica seja implantada, ou mesmo possa perpetuar, sem que um disciplinamento jurídico estatal limite as liberdades em função das responsabilidades recíprocas entre os setores economicamente relevantes da sociedade, vale dizer, regule as relações entre o indivíduo, suas instituições e o aparelho estatal.¹¹⁴

Desta feita, o liberalismo moderno, com novos contornos, não descarta a possibilidade de intervenção, ao contrário, ele promove esta ideia a setores sociais como a educação e a ciência. Sendo assim, a diminuição orçamentária no fomento à pesquisa, além de prejudicar direitos sociais, pode levar um país à estagnação econômica, ao atraso. É necessário ter o entendimento de que os direitos sociais estão interligados, eles devem somar forças em prol do progresso econômico nacional e, conseqüentemente, se alinha à noção de estado liberal, interventor no âmbito social.

¹¹⁴ ROSSETTI, J. P. **Introdução à economia**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

CONCLUSÃO

Baseado no presente estudo, vimos que o Estado tem o dever de intervir no domínio econômico em setores sociais e isso não vai de encontro com a nova roupagem de um liberalismo de estado. O fomento público em pesquisa entra neste estudo para evidenciar que se trata de um dos direitos sociais em que mais se manifesta a relação de causa-efeito entre a intervenção estatal e os impactos diretos na sociedade.

Percorremos, inicialmente, pela estruturação normativa do fomento, explicando desde a intervenção do Estado na ordem econômica até os instrumentos de atuação do fomento público. Descobrimos que o fomento é uma ferramenta de política econômica eclética e de variados instrumentos. Impossível discriminar todos os instrumentos possíveis para o estado intervir indiretamente.

Depois falamos da necessidade de se implantar o fomento com responsabilidade, ou seja, com planejamento, pois compreende na fundamentação de técnicas e metodologias a serem utilizadas para que se alcance os fins pretendidos. Pois é premente que se evite que o fomento público seja utilizado como forma de conceder privilégios ou favores de modo arbitrário, podendo acentuar desequilíbrio econômico.

Estudamos a capacidade de transformação econômica que o fomento público à pesquisa pode levar a uma sociedade, bem como as consequências que a falta de incentivos públicos pode trazer. O corte orçamentário no fomento à pesquisa no Brasil compromete as futuras gerações, o país perde capacidade de produção e fica mais dependente de países externos. Ademais, explicamos sobre os órgãos de fomento (CNPq, CAPES, principalmente), sua atuação, seu orçamento e do prejuízo que o corte no orçamento ocasiona ao país.

Por fim, chegamos a compreensão de que a visão liberal de Estado e o fomento público em pesquisa, intervenção indireta do Estado no âmbito econômico, são conceitos que não se repelem. O novo entendimento de que um Estado Liberal deve interferir em áreas sociais atinge

diretamente o instituto do fomento à pesquisa e estão de acordo com os limites constitucionais previstos.

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, L. O. L. D. A atividade administrativa de fomento e a importância do planejamento. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, 2016. p. 25-40.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- CAGGIANO, H. C. Apontamentos sobre o conceito de fomento público. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, p. p. 77-92, jan/mar 2018. ISSN 16.
- CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- DE PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional descomplicado**. 16. ed. São Paulo: MÉTODO, 2017.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.
- MACPHERSON, C. B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MARQUES NETO, F. P. D. A. O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica, Belo Horizonte, Dezembro 2010.
- MATTEUCCI, N.; BOBBIO, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UNB, v. I, 1998.
- MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MELLO, C. C. **O Fomento na Administração Pública**. [S.l.]: Del Rey, 2003.
- MOREIRA NETO, D. D. F. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª. ed. São Paulo: Método, 2018.
- PESQUISA, F. D. I. E. www.finep.com.br. **FINEP**, 2018. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fontes-de-recurso/fndct-fundo-nacional-de-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

ROSSETTI, J. P. **Introdução à economia**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

VON MISES, L. **O liberalismo segundo a tradição clássica**. São Paulo: Instituto Von Mises Brasil, 2010.

ZARCO, C. **A educação na América Latina: direito em risco**. São Paulo: Cortez, 2006.

MOREIRA, E. B. **O direito administrativo contemporâneo e suas relações com a economia**. Curitiba: Editora Virtual Gratuita - EVG, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio, *Congelamento de preços - tabelamentos oficiais (parecer)*, in Revista de Direito Público n° 91, 1989, p. 77.

BARROSO, L. R. **A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Revista Diálogo Jurídico. Salvador: CAJ, n. 14, junho/agosto, 2002. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/44384>.

POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una Teoría del Fomento em el Derecho Administrativo. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2127752>. Acesso em 18 de nov. de 2018.

LUNA, V. L., Planejamento de pesquisa: uma introdução. São Paulo: Educ, 1997

CNPq. **Centro de Memória**. Disponível em: <http://centrodememoria.cnpq.br/Missao2.html>. Acesso em: 11/11/2018.

MOREIRA, R. In: MENESES, J G C et al. **Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras**. São Paulo: Pioneira, 1998.

Panorama da produção científica do Brasil (2011-2016). Disponível em: <http://portal.if.usp.br/ifusp/pt-br/not%C3%ADcia/panorama-da-produ%C3%A7%C3%A3o-cient%C3%ADfica-do-brasil-2011-2016>. Acessado em: 20 de novembro de 2018.