

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

BRUNNA TELES PEREIRA

**FUNDOS PÚBLICOS CRIADOS POR LEI:
INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EFICIENTES NO FOMENTO AO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL?**

São Paulo

2020

BRUNNA TELES PEREIRA

Trabalho de Graduação
Interdisciplinar apresentado como
requisito para obtenção do título de
Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

ORIENTADOR: RODRIGO OLIVEIRA SALGADO

São Paulo

2020

BRUNNA TELES PEREIRA

FUNDOS PÚBLICOS CRIADOS POR LEI:
INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EFICIENTES NO FOMENTO AO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL?

Trabalho de Graduação
Interdisciplinar apresentado como
requisito para obtenção do título de
Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a): Rodrigo Oliveira Salgado

Examinador(a): Taís Ramos

Examinador(a): Fábio Mascarenhas

Dedico este artigo a todas as pessoas que estiveram e também as que permaneceram comigo ao longo dessa ousada jornada. Em especial às minhas queridas amigas, Rayane e Natalia, sem as quais, muito provavelmente, não conseguiria terminar esse caminho.

AGRADECIMENTOS

Quando pensei em quem agradecer nesse momento foi impossível não fazer uma comparação com o que senti quando do encerramento da minha primeira graduação e a conclusão imediata foi que, na bolha e privilégio em que cresci, na qual era um caminho “natural” cursar uma universidade, embora os meus pais não tivessem desfrutado da mesma oportunidade, os maiores responsáveis por aquela conquista, eram eles. Afinal de contas, todos os benefícios e recursos que tiveram à disposição, eles dedicaram ao meu irmão e a mim para que pudéssemos ir adiante do que eles mesmos foram.

Quase 10 anos depois, já adulta e responsável inteiramente pela minha própria jornada, apenas no âmbito civil e financeiro, percebo que sem essa base não teria conseguido nada. Contudo, constatei que – ao contrário do que pensava naquela época – quanto mais desejamos alcançar e mais avançamos na vida adulta, mais precisamos de pessoas nos dando suporte e auxiliando no caminho. O início são os pais e/ou cuidadores, mas no decurso e, agora imagino que até o fim, mais pessoas e sociedade são necessárias para obtermos êxito seja o que for e em que sentido se entenda. Mas mãe, pai, vó, Brunno (sim, tenho um irmão com quase o mesmo nome que eu), Juliana e Luiza vocês são o fundamento....sempre!

Dito isso, gostaria de agradecer ao Felipe, ao Pedro e à Vanessa que tanto me apoiaram quando eu disse que, caso passasse no vestibular, iniciaria esse curso. Sem o apoio emocional e suporte, seja no trabalho ou na vida pessoal, não teria me jogado nessa “aventura”. Durante esses 5 anos, além deles, a equipe maravilhosa com quem trabalho e trabalhei foi fundamental para que eu – literalmente – não surtasse na conciliação dos períodos de provas e trabalhos acadêmicos com os desafios profissionais típicos de qualquer trabalho: prazos, metas, transições etc. Gostaria de agradecer especificamente o Leandro, o Fabinho, o Billy e o Pedrinho (sim, sou fofa!)...enfim, todos os meus colegas de trabalho que compartilharam momentos preciosos comigo.

Obviamente, preciso agradecer aos meus colegas de turma que além da diversão ajudaram muito uma pessoa que se julgava jovem e “antenada” até voltar à sala de aula, na qual grupos de *whatsapp* era o meio de comunicação principal. Sim, preciso lembrar que em 2009 – quando me formei a primeira vez – ainda marcávamos horário em laboratórios de computadores para ter acesso a internet e wifi em todo o campus, no interior do Estado de São Paulo, era novidade. Meu carinho especial à Priscila e Yara que me acompanharam no início da faculdade e que estavam também voltando para uma sala de aula, já com certa maturidade, e ao Eduardo, Sarah, Alinne e Luísa que me ajudaram na maior parte do tempo com as questões técnicas e

burocráticas do Direito. Embora eu fosse bem mais velha, era a única que não tinha experiência prática jurídica e eles me tratavam como estagiária? Sim, mas foi fundamental para o meu aprendizado.

Aqui, preciso destacar também todos os professores incríveis que conheci e com os quais tive o prazer, de muitas vezes, além do conhecimento, receber acolhimento e doses de encorajamento quando acreditava não ser possível continuar. Não vou citar nomes para não correr o risco de ser injusta ou esquecer algum, mas TODOS, do 1º ao último semestre foram importantes, seja dentro ou fora da sala de aula. Especialmente, quero agradecer ao meu querido orientador, aqui representando seus colegas, Rodrigo, que foi além de sua obrigação profissional e me deu suporte emocional também, porque – se formar num ano de pandemia mundial e trabalhando muito mais – não foi uma tarefa emocionalmente fácil. Obrigada, professor! Sua compreensão foi decisiva.

Quero agradecer a três pessoas muito importantes nessa trajetória: **Rayane, Natalia e Thiago!** Vocês sabem como vocês foram decisivos pra que eu pudesse escrever esse parágrafo. JAMAIS poderei retribuir o que fizeram por mim e a forma como me acolheram, me ouviram e me compreenderam. O que posso fazer de melhor é pedir pra Deus (que é o que tenho em mim de extraordinário e que transcende a minha humanidade) transbordar saúde e clareza a vocês pra que desfrutem dessa arte chamada VIDA. Amo vocês !!!

Por fim...e claro, caso contrário não seria eu, fazer uma homenagem à Pulga Augusta, ao Max Weber e ao Theo, meus filhos amados de 4 patas, que me encham de gastos, preocupação e muito AFETO...todos os dias ☺.

O capital é um produto coletivo e só pode ser posto em movimento pelos esforços combinados de muitos membros da sociedade, em última instância pelos esforços combinados de todos os membros da sociedade. (Karl Marx)

**FUNDOS PÚBLICOS CRIADOS POR LEI: INSTRUMENTOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES NO FOMENTO AO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL?**

**PUBLIC FUNDS ESTABLISHED BY LAW: EFFECTIVE PUBLIC
POLICY INSTRUMENTS IN PROMOTING LOCAL ECONOMIC
DEVELOPMENT?**

Brunna Teles Pereira

Resumo: O artigo aborda a existência de fundos públicos, propondo reflexão quanto à possibilidade de serem classificados como instrumentos de políticas públicas, com vistas ao exercício de direitos sociais e econômicos, de modo a fomentar a economia. O texto examina também normas e regulamentações, na medida em que identifica a concretude dos referidos fundos no âmbito jurídico, cuja finalidade é averiguar se sua criação é eficiente para materialização de políticas públicas. Analisa-se, por fim, o fundo “Banco do Povo Paulista”.

Palavras chaves: Direitos sociais - Fundos públicos - Políticas Públicas - Micro, Pequenas e Médias Empresas - Banco do Povo Paulista.

Abstract: The article approaches the existence of public funds, considering the possibility of being classified as instruments of public policies, in order to the exercise of social and economic rights, in order to foster the economy. The text also examines norms and regulations, as far as it identifies the concreteness of the aforementioned funds in the legal scope, whose purpose is to identify if it is effective for public policies. Finally, the “Banco do Povo Paulista” fund is analyzed.

Key words: Social rights - Public funds - Public policies - Microenterprises, Small and Medium-sized Enterprises - Banco do Povo Paulista.

Sumário: 1. Introdução. 2. Políticas públicas e o elo com o ordenamento Jurídico. 2.1 A relação entre a política pública e o desenvolvimento econômico. 3. Dos fundos especiais de financiamento e investimento: uma visão panorâmica. 3.1 Fundos especiais de financiamento e investimento no Estado de São Paulo. 4. Fundo de investimentos de crédito produtivo popular de São Paulo (Banco do Povo Paulista) e o fomento ao desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo. 5. Conclusão.

1. Introdução

O tema abordado nesse trabalho é relevante para entender quais mecanismos estão à disposição do Estado a fim de dar o suporte necessário na missão de tornar a sociedade mais equilibrada e menos desigual. Esses instrumentos podem ser utilizados em áreas estratégicas, tais quais: saúde, educação, transporte, infraestrutura e tudo mais que seja considerado essencial em determinado contexto e momento.

O presente artigo pretende demonstrar que a intervenção estatal no âmbito da economia – embasada numa política econômica dominante – pode não apenas fortalecer as bases do Estado Democrático de Direito, assegurando que direitos sociais conquistados sejam efetivados, como também garantir eficiência na geração e distribuição de riqueza, fomentando a circulação de renda por meio do incentivo à criação de novos postos de trabalho.

Isto posto, cabe primeiramente destacar que o método de pesquisa escolhido foi o exploratório, de abordagem direta, isto é, por meio de análise bibliográfica, documental, leis, normas e regulamentações que tratem do tema. A pesquisa ainda se restringirá a analisar o caso concreto de um fundo público do Estado de São Paulo a fim de verificar se é possível afirmar que se trata de um instrumento de política pública destinado ao fomento do desenvolvimento econômico do local em comento.

Considerando o escasso material bibliográfico produzido acerca do assunto, a principal fonte de pesquisa será a legislação vigente em conjunto com a contextualização histórico-econômico do país e, especificamente, do Estado de São Paulo, incluído o cenário econômico decorrente após a crise global de saúde pública causada pelo COVID 19.

O primeiro capítulo aborda uma das possibilidades de se conceituar as políticas públicas da perspectiva jurídica e não administrativa, a qual é mais usual. A partir dessa definição, o tema foi aprofundado a partir da análise das políticas públicas econômicas orientadas ao fomento do empreendedorismo, tendo como premissa que esse recorte historicamente foi utilizado pelo Estado na alavancagem de oportunidades sociais e na promoção da geração de emprego e renda em uma circunscrição local.

Já o capítulo posterior, fornece informações encontradas no ordenamento jurídico brasileiro acerca dos fundos públicos, seja na esfera federal ou estadual. Nesse contexto, objetivou-se definir natureza jurídica e função desses recursos, além de verificar se os mesmos podem ser enquadrados no conceito geral definido no item anterior de políticas públicas. Desse modo, a análise sustentou-se na direção de identificar a relevância desses mecanismos na eventual redução da desigualdade econômica entre os agentes do mercado econômico, aqui

representados apenas pelos microempreendedores, micro, pequenas e médias empresas atuantes no Estado de São Paulo, bem como se os fundos especiais de financiamento e investimentos conferem maior autonomia e celeridade na utilização dos recursos públicos para gerir a economia local, principalmente no âmbito financeiro.

Por fim, o último capítulo dessa pesquisa apresentou os dados empíricos do Fundo de Investimentos ao Crédito Popular do Estado de São Paulo, conhecido como Banco do Povo Paulista, por ter como missão ser uma alternativa ao modelo tradicional de concessão de crédito aos microempreendedores, micro, pequenas e médias empresas, isto é, ao sistema financeiro nacional, com vistas a gerar renda e emprego no Estado em que fora instituído. Cumpre destacar que o Banco do Povo Paulista foi denominado como “maior programa de microcrédito estadual” em cujo Estado, segundo o Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo (SEADE), em 2018, foi responsável pelo equivalente a 31% do PIB nacional.

2. Políticas Públicas e o elo com o Ordenamento Jurídico

Inicialmente, se faz preciso tecer breves esclarecimentos acerca das políticas públicas, na medida em que o presente artigo visa desmistificar de forma concisa os efeitos da atuação estatal na área econômica, ante a necessidade iminente de consolidação de ações que busquem não apenas o desenvolvimento da economia sob a expectativa global, mas também sob o viés local, porquanto, a partir de normas e preceitos voltados para essa demanda, é possível observar o impacto regional no global. Contudo, conforme será melhor delineado adiante, propulsionar evolução e consolidação econômica em esferas e camadas, imprescindivelmente demandará atuação estatal, frente a particularidades de situações a serem apresentadas no decurso do tempo.

Nesta perspectiva, cabe destacar que o desenvolvimento e a consolidação de políticas públicas são um dos principais papéis do Estado, na medida em que como se sabe, vivemos sob a égide de um Estado Democrático de Direito, regime em que o povo outorga seus poderes aos governantes para que estes, por meio da organização estatal, possam efetivar meios de ratificar na prática os direitos deduzidos na Constituição do Brasil.

É neste cenário que se observa os chamados direitos sociais consolidados no rol não taxativo do artigo 6º da Constituição Federal, os quais são reputados como direitos fundamentais. A corroborar com essa afirmativa, observa-se que o entendimento do autor Ingo Sarlet Wolfgang, que inseriu os direitos sociais no rol de direitos fundamentais:

Aos direitos sociais também se aplica, consoante já sinalado na parte geral dos direitos fundamentais, o disposto no art. 5.º, § 1.º, da CF, de tal sorte que, a exemplo das demais normas de direitos fundamentais, as normas consagradoras de direitos sociais possuem aplicabilidade direta, ainda que o alcance de sua eficácia deva ser avaliado sempre no contexto de cada direito social e em harmonia com outros direitos fundamentais (sociais ou não), princípios e mesmo interesses públicos e privados. Assim, ainda que se possa falar, no caso de alguns direitos sociais, especialmente em virtude do modo de sua positivação no texto constitucional, em uma maior relevância de uma concretização legislativa, essa peculiaridade não afasta o dever de se atribuir também às normas de direitos sociais uma máxima eficácia e efetividade, obrigação cometida a todos os órgãos estatais, no âmbito de suas respectivas competências, dever ao qual se soma o dever de aplicação direta de tais normas por parte dos órgãos do Poder Judiciário¹.

Posto isto, especificamente com relação ao objeto do presente artigo, e partindo daquilo que se extrai do diploma constitucional e da doutrina acerca do viés “direitos sociais”, é possível deduzir que a sua materialidade apenas será possível a partir da criação de políticas públicas, como por exemplo, a promoção da economia, especialmente, com relação àqueles com menos acesso a um mercado cada vez mais competitivo e muitas vezes desigual, quais sejam os pequenos empreendedores, assim como micro e pequenas empresas. Neste ponto, é de se perceber que no cenário global são estes os coadjuvantes que – em sua maioria das vezes – ensejarão a necessidade de análise estatal, bem como, a estabilização econômica, uma vez que o alcance de ações governamentais para estes, possibilitará o planejamento, estabilização e retorno econômico sob o viés social e estatal.

Desse modo, de maneira a contextualizar, destaca-se que de acordo com a autora Maria Paula Dallari Bucci, os direitos sociais alteraram o *status* do Estado, retirando-lhe a característica passiva e o colocando em posição na qual possui obrigações em relação à sociedade. Nesse sentido, as políticas públicas passam a ser normatizadas² e em decorrência das conquistas de direitos sociais e o aumento desses a partir do século XX tornaram indispensável a presença do Estado “(...) seja como partícipe, indutor ou regulador do processo econômico.”³ Esse pressuposto é facilmente notado, por exemplo, na atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual estabelece uma ordem econômica e social em seu texto. Neste aspecto, cumpre destacar o contexto histórico no qual o país se encontrava no momento da promulgação do diploma máximo legal vigente: processo de redemocratização e profunda desigualdade econômica e, conseqüentemente, social.

¹SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017. p. 642-64.

²BUCCI, Maria Paula Dallari. **O Conceito de Política Pública em Direito**. In: **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 2-3.

³Ibidem., p. 5.

Com efeito, considerando que o Estado atua no processo econômico, cumpre salientar a relação existente, ainda que indireta, dos direitos sociais com o direito econômico, enquanto aquele vigora na esfera pessoal ou de determinado grupo, esse atua de forma institucionalizada, ou seja, precisa ser organizado. A existência e concretude dos direitos sociais dependem da atuação ampla do direito econômico ou, pra ser mais preciso, de determinada política econômica, a qual consolida os direitos econômicos e, conseqüentemente, os direitos sociais. Nesse passo, é de todo oportuno trazer à baila o entendimento do preclaro mestre José Afonso da Silva, que obtempera, *verbo ad verbum*:

O direito econômico tem uma dimensão institucional, enquanto os direitos sociais constituem formas de tutela pessoal. O direito econômico é o direito da realização de determinada política econômica. Ou, segundo Geraldo de Camargo Vidigal, “é a disciplina jurídica de atividades desenvolvidas nos mercados, visando a organizá-los sob a inspiração dominante do interesse social.” Os direitos sociais disciplinam situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto. Em certo sentido, pode-se admitir que os direitos econômicos constituirão pressupostos da existência dos direitos sociais, pois sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e mais numerosos⁴.

Em uma análise extensiva e vinculativa ao entendimento do professor Silva, denota-se que a materialização de direitos sociais e econômicos se consolidam a partir das políticas públicas e, especialmente nesse caso, das políticas públicas com viés econômico. Nesse sentido, a autora Maria Paula Dallari Bucci aduz que as políticas públicas são as ações governamentais com determinados objetivos sociais, podem ser normatizadas utilizando-se diversos instrumentos legais para além da Constituição, como, por exemplo: leis, normas infralegais, tais como decretos e portarias ou até em contratos de concessão pública.⁵

No Brasil, especificamente, nota-se o aumento da publicação de normas legais a partir dos anos 90, visando a instituição de políticas setoriais. Para Bucci, se faz necessário que nesses normativos contenham os seguintes elementos: “(...) fins, objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos e sistema (...)”⁶. Destaca-se, que a autora preleciona ainda que o estabelecimento de metas e resultados são, por excelência, o que define uma política pública. Contudo, embora nem em toda legislação desse tipo estejam claramente especificados esses últimos elementos (característico de políticas públicas), deve-se considerar se é um programa de governo no qual seja possível verificar a inclusão social de determinado grupo, aumentando assim as

⁴ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 186.

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. *op.cit.*, p.11.

⁶ *Ibidem.*, p. 12.

oportunidades de acesso.

Isso ilustra porque política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública, ou na ótica dos juristas, concretizar um direito⁷.

Embora as leis se caracterizem por serem genéricas e abstratas e as políticas públicas, como já mencionado anteriormente, sejam específicas, tendo em sua gênese um objetivo a ser atingido ou nas palavras de Bucci “As políticas públicas são, de certo modo, microplanos ou planos pontuais, que visam a racionalização técnica da ação do Poder Público para a realização de objetivos determinados, com a obtenção de certos resultados”⁸, denota-se que as normas podem ser utilizadas com a finalidade de se estabelecerem diretrizes, o que - usualmente - é feito por atos administrativos.

Assim, adentrando-se, brevemente na questão relativa aos atos administrativos, oportuno transcrever a análise feita por Ricardo Marcondes Martins:

Se Direito é um conjunto de normas, e ato administrativo é o nome genérico dado às normas editadas pela Administração Pública, fica evidente a razão pela qual o ato administrativo é visto como o tema central de todo Direito administrativo. Com o aprimoramento técnico gerado pela teoria dos veículos introdutores de normas¹⁶, o ato administrativo passou a ser considerado o nome genérico dado a todo veículo introdutor de norma administrativa, mas, por metonímia, a expressão é utilizada para se referir tanto ao veículo introdutor como à norma introduzida⁹.

Nesse sentido, tecido brevíssimo comentário acerca dos atos administrativo, destaca-se a lógica deduzida por Bucci, eis que aponta a relevância de normatizar políticas públicas, na medida em que isso colabora com a mitigação de eventual omissão do Poder Público frente à atuação de direitos sociais já conquistados, uma vez que essas ações podem ser jurisdicionadas por se tratarem de um direito. Logo, existe uma outra possibilidade de controle para além da administrativa: a jurisdicional.

Ao passo que o controle jurisdicional de uma política pública pode ser efetivado por meio, por exemplo, de ações coletivas. Aliás, destaca-se que esta é a lógica mencionada por Bucci *apud* Alcindo Gonçalves, porquanto, uma das consequências decorrentes do controle jurisdicional de política pública é a eventual judicialização da política, sendo

⁷ Ibidem., p. 14.

⁸ Ibidem., p. 27.

⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. **Teoria do ato administrativo nos trinta anos da Constituição de 1988: o que mudou?**. Revista de Investigações Constitucionais. vol. 6, n.º 2, mai-ago, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2359-56392019000200449&script=sci_arttext. Acesso aos 10/11/2020.

prescindível discorrer sobre a temática, eis que não é o objetivo do presente artigo.

Portanto, seja a partir do pensamento de José Afonso da Silva, no qual é necessária uma organização institucionalizada, ou seja, que o Estado deve estabelecer uma política econômica embasada no pensamento econômico vigente e, conseqüentemente, um direito econômico que permitirá a efetivação e consecução dos direitos sociais, ou, ainda, da ideia de Maria Paula Dallari Bucci, que preconiza a relevância do papel de um Estado pró-ativo, o qual deve ou regular, ou promover ou – ainda – participar do processo econômico para que todos – de fato – tenham o mesmo direito e oportunidades dentro de uma democracia estabelecida, conclui-se que a atuação do ente estatal é fundamental na dinâmica de uma sociedade equilibrada e menos desigual.

2.1 A relação entre a Política Pública e o Desenvolvimento Econômico

Conforme tem sido delineado neste artigo, as políticas públicas são frutos dos direitos sociais e, neste aspecto, é preciso rememorar que estas políticas têm como cerne ações que determinam o padrão de proteção social a ser implementado pelo Estado, de modo que seja possível redistribuir os benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Neste ponto, salienta-se que cabe ao poder estatal fomentar pequenas e médias empresas, bem como, os microempreendedores, ao passo que estes - em conjunto com a atuação do Estado - contribuirão de forma significativa para a estabilização social, de modo a minimizar os impactos da desigualdade social. Não se pode olvidar que a geração de empregos - ainda que mínima - é responsável por impulsionar a evolução socioeconômica, na medida em que, decerto, haverá circulação da riqueza. A corroborar com a afirmativa relativa ao papel das políticas públicas no âmbito social econômico, traz-se à baila o entendimento de Silva, que assim aduz:

(...) mais o disposto no art. 170 – que tem a *valorização do trabalho* com uma das bases da ordem econômica para o fim de assegurar a todos existência digna –, mais a busca do *pleno emprego* (art. 170, VIII), bem se vê que o de que se fala é de um direito, que cabe a todos, de ter trabalho, porque este é o meio mais expressivo de se obter uma existência digna – sendo, pois, de grave conteúdo inconstitucional toda forma de política econômica recessiva que provoque desemprego sistemático¹⁰.

Destaca-se, nesta seara, que a política econômica de um país determinará os direitos econômicos dela decorrentes a fim de concretizá-la e, esses direitos por sua vez, devem refletir

¹⁰ SILVA, José Afonso da. op.cit., p. 189.

os direitos sociais conquistados pelo povo nesse âmbito. Desse modo, Silva é categórico ao citar o trabalho como principal meio para assegurar uma vida digna aos cidadãos dentro de uma sociedade civilizada. Logo, pode-se afirmar que o trabalho é um direito social de todos e, portanto, deve estar garantido no direito econômico por ser uma política econômica definida na Constituição brasileira.

Outrossim, já foi destacado também acima que as políticas públicas são um dos instrumentos disponíveis aos entes estatais para obter a efetivação do direito econômico. Sendo assim, se classificar o trabalho como forma de se garantir existência digna a alguém e este instituto fizer parte da política econômica do país, se faz necessária a aplicação de políticas públicas com o objetivo de não apenas criar postos de trabalho para a população, mas ainda de valorizá-lo a fim de lograr êxito nesse sistema. Neste prisma, destaca-se o entendimento deduzido por Rodrigo Curi *apud* Celso Furtado, *in verbi*:

O desenvolvimento econômico não se limita exclusivamente ao crescimento econômico. O crescimento do produto interno bruto (PIB) é uma condição fundamental para que se coloquem em prática políticas de desenvolvimento. No entanto, não é suficiente para que a renda seja alocada de forma a gerar um melhor padrão de vida para toda a população de uma região. Sendo assim, a discussão entre os países e o debate entre os diversos grupos que compõem a sociedade brasileira sobre como encaminhar políticas voltadas ao desenvolvimento é fundamental para sua efetividade, a partir da ideia de que o desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população, em seu conjunto, é beneficiada.¹¹

Significa, portanto, que não basta existir riqueza, eis que a mesma deve ser distribuída mediante a atuação do Estado em políticas desenvolvimentistas e que distribua essa renda entre a população de um determinado local. Assim, o desenvolvimento econômico de um lugar também está atrelado à geração de emprego e renda existente.

Com efeito, salienta-se que Curi continua seu pensamento vinculando o desenvolvimento econômico local ao papel proativo do agente estatal, com política de Estado (visão geral e planejamento) e a criação de instituições com esse objetivo, afirmando ser a criação de empregos o alicerce para lograr êxito.¹² Ainda segundo o Curi, o Estado “ativo na regulação em busca de maior qualidade do emprego está no aumento da formalização do

¹¹ CURI, Rodrigo. **Finanças Municipais, Sistema Fiscal Local e Estratégias de Desenvolvimento Econômico Urbano. In: A Nova Agenda Urbana e o Brasil: Insumos para a sua Construção e Desafios a Sua Implementação.** Organizadores: Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cesar Bruno Favaro. Brasília: IPEA, 2018, p.75-82 *apud* FURTADO, Celso. Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 75.

¹² CURI, Rodrigo. **Finanças Municipais, Sistema Fiscal Local e Estratégias de Desenvolvimento Econômico Urbano. In: A Nova Agenda Urbana e o Brasil: Insumos para a sua Construção e Desafios a Sua Implementação.** Organizadores: Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cesar Bruno Favaro. Brasília: IPEA, 2018, p.77.

mercado de trabalho.”¹³

De mais a mais, em consonância ao quanto discorrido nesta breve exposição, e visando trazer à tona questões práticas da matéria arguida, denota-se que Gilberto Sarfati em seu artigo¹⁴ a respeito das micro, pequenas e médias empresas, menciona que, de acordo com o *International Finance Corporation (IFC)*¹⁵, essas empresas representam 98% das economias mais desenvolvidas e geram 60% dos empregos e 50% do Produto Interno Bruto (PIB) desses países. Já em lugares menos desenvolvidos economicamente, essas empresas detêm 30% da mão de obra e cerca de 10% do PIB.

O mencionado autor continua sua argumentação citando que políticas públicas orientadas para o desenvolvimento do empreendedorismo e das micro, pequenas e médias empresas se dividem entre políticas regulatórias e políticas de estímulo¹⁶. Para este artigo as políticas regulatórias serão consideradas as regras que afetam a liquidez e disponibilidade de crédito e nas políticas de estímulo ao fomento da cultura e educação empreendedora. Cumpre destacar que as políticas de estímulo promovem o surgimento de empresas de alto impacto, isto é, empresas cuja atividade cresce muito e rápido e, conseqüentemente, geram postos de trabalho e valor econômico. De acordo com os estudos de Sarfati, as políticas públicas voltadas para as micro, pequenas e médias empresas – historicamente – são relegadas.

Sarfati, cita ainda alguns programas de promoção de acesso ao crédito no país cujo público alvo são as micro, pequenas e médias empresas e dentre esses cita “(...) no nível municipal, a Prefeitura de Ribeirão Preto, por exemplo, tem um programa de financiamento voltado para microempreendedores da cidade chamado Banco do Povo”.¹⁷ Todavia, conforme será melhor delineado adiante, tem-se que a política pública destacada alhures, não se trata de uma política pública municipal, na medida em que é gerenciada pelo Estado de São Paulo. Além do mais, não se está diante de uma instituição financeira em espécie, apesar da sua denominação “banco”, ao passo que a referida política consiste em um fundo público administrado pela instituição financeira daquele Estado.

¹³ Ibidem., p.79.

¹⁴ SARFATI, Gilberto. **Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália.** In: Revista de Administração Pública, vol.47, nº 1, 2013.

¹⁵ International Finance Corporation - IFC. Micro, small, and medium enterprises: A collection of published data. Washington. 2007.

¹⁶ SARFATI, 2013, op.cit., p. 22.

¹⁷ Ibidem., p. 26.

3. Dos Fundos Especiais de Financiamento e Investimento: Uma visão panorâmica

Após a exposição de breves comentários acerca das políticas públicas e com a finalidade de apresentar exemplo de efetivação no âmbito material da atuação estatal de promoção à economia social, o presente artigo utilizará a ideia dos fundos especiais de financiamento e investimento. Esses fundos são instrumentos financeiros disponibilizados ao Poder Executivo, para atingir uma ou mais finalidades específicas, definidas em lei própria, cuja gestão é realizada de forma mais independente que os demais recursos públicos, de modo a obter mais agilidade em sua aplicação. Cabe salientar, ainda, que cada Fundo deve beneficiar um público alvo, de acordo com seu escopo.

Conforme informado por Souza e Freitas¹⁸, a gestão mais descentralizada realizada por meio de fundos públicos ocorre para que se assegure a destinação dos recursos vinculados a áreas definidas pelo Estado, a fim de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da sociedade abrangida por esse benefício. Nesse diapasão, oportuno destacar que as receitas destinadas a esses fundos devem constar em dotações consignadas na lei orçamentária do ente estatal ou em créditos suplementares, quando for o caso.

Nesta perspectiva, destaca-se que do ponto de vista jurídico orçamentário e ainda, de acordo com BUCCI, os dispositivos que tratam de orçamento inseridos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a própria lei orçamentária podem ser enquadrados como políticas públicas. Desse modo, depreende-se então que os fundos especiais de financiamento e investimento, os quais são citados no Artigo 165 da Constituição Federal¹⁹, para os quais não há uma definição legal própria também são instrumentos de políticas públicas.

A autora ainda cita a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual dispõe sobre política econômico-financeira no país, como explicitação da vocação de instrumentos de políticas públicas em seu artigo 2º²⁰ e a qual cita esses fundos, sendo um dos poucos normativos federais que trata do tema ora analisado, especificamente no capítulo que trata dos fundos especiais, consoante se extrai dos artigos 71 a 74, conforme transcrito abaixo:

¹⁸SOUZA, Maria Ilanice Lima de & FREITAS, Alciléia Sousa. **Fundos Públicos – Características, Aplicação e Controle dos Recursos**. In: **Caderno de Gestão Pública**, vol.1 nº 1, 2012, p. 109.

¹⁹C.f. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

²⁰ C.f. BRASIL. Lei n.º 4.320/64. **Art 2º** - *A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho de Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.* Brasília, DF, Senado, 1964.

Artigo 71 - Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Artigo 72 - A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Artigo 73 - Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Artigo 74 - A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Do trecho acima disposto, bem como dos Artigos 71 a 81 do Decreto Federal nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, pode-se auferir que os fundos especiais de financiamento e investimento consistem em um patrimônio especial, composto por uma universalidade de bens e direitos (receitas definidas por lei), geralmente oriundos de tesouro direto, com aplicação específica e aos quais devem ser incorporados quaisquer rendimentos, acréscimos e correções monetárias oriundas de sua aplicação, cujas dotações orçamentárias próprias devem ser vinculadas ao ente subordinante. Outro ponto relevante é que os fundos podem dispor de normas suplementares para estabelecimento de controle e prestação de contas.

Outrossim, também pode se recorrer ao que dispõe a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de compreender melhor as peculiaridades dos fundos especiais de financiamento e investimento, para afirmar que o saldo remanescente vinculado a um fundo deve ser mantido no exercício seguinte²¹ e que a contabilização desses recursos é diversa das demais contas públicas, sendo escriturada de forma individualizada²². Cabe salientar, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal deixa clara em sua exposição de motivos²³ a necessidade da existência de “(...)norma que estabeleça princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público para expansão de despesas continuadas (...)”. Outra formalidade que os fundos públicos devem executar é a inscrição desses instrumentos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), de acordo com o inciso X, do Artigo 4º da atual Instrução Normativa nº 1863, de 27 de dezembro de 2018, da Receita Federal do Brasil.

²¹ C.f. BRASIL. LC n.º 100/2000 “**Art 8º** - (...) **Parágrafo único.** Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.” Brasília, DF, Senado, 2000.

²² C.f. BRASIL. LC n.º 100/2000. “**Art. 50** - Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;” Brasília, DF, Senado, 2000.

²³ C.f. Item 6 da exposição de motivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Projeto de Lei nº. 18/1999).

Finalmente, cumpre destacar que nenhuma das leis acima mencionadas estabelecem mecanismos de desvinculação dos recursos destinados aos fundos, não havendo previsão nas normas gerais sobre a possibilidade de transferência do montante orçado e executado. Dessa forma, depreende-se que esse ponto também deve ser objeto legislação complementar. Por outro lado, em caso de interesse da restituição dos recursos ao erário público, não há a necessidade de se transfigurar na lei de fundo instituído, artigo específico para que se crie essa desvinculação, uma vez que, ato normativo idêntico, a promulgação de uma lei hierarquicamente igual àquela que o criou, seria suficiente.

3.1 Fundos Especiais de Financiamento e Investimento no Estado de São Paulo

Diante do exposto, verifica-se que o arcabouço jurídico existente na esfera federal preconiza a adoção de normas peculiares para a regulamentação dos Fundos Especiais. Nesse contexto, é possível encontrar, no panorama legislativo do Estado de São Paulo, normativo que dispõe dos fundos de modo mais genérico, qual seja o Decreto-Lei Complementar nº 18, de 17 de abril de 1970. O trecho abaixo destacado vai além do que já fora mencionado anteriormente:

Artigo 11 - A Administração poderá manter, por intermédio da Instituição financeira apropriada, Fundos Especiais de Financiamento e Investimento, mediante a atribuição de recursos orçamentários, bens ou direitos, que serão destinados a operações financeiras com finalidades específicas.

Artigo 12 - Os Fundos Especiais de Financiamento e Investimento são patrimônios especiais, constituídos por uma universalidade de bens e direitos, sem personalidade jurídica, administrados, obrigatoriamente, por uma das instituições financeiras do Estado e representados, na contabilidade geral do Estado, por contas-gráficas distintas.

§ 1º - O valor dos Fundos, quando não totalmente pertencentes ao Estado, constituirá um capital desdobrado em contas de participação.

§ 2º - Incorporam-se aos Fundos os rendimentos, acréscimos e correções monetárias decorrentes da aplicação de seus patrimônios.

§ 3º - As obrigações perante terceiros serão assumidas em seu próprio nome, pela instituição financeira que as debitará a conta do Fundo por ela administrado.

§ 4º - A contabilização do movimento do Fundo será promovida pela administradora, em registros próprios, distintos da sua contabilidade geral.

Artigo 13 - As leis que criarem Fundos Especiais de Financiamento e Investimento estabelecerão normas para a formação e a utilização dos seus recursos, constituindo Conselhos aos quais caberá orientar a aplicação desses recursos.

Parágrafo único - As atividades técnicas relacionadas com os Fundos, bem como a elaboração, a análise e a fiscalização, sob os aspectos técnicos, dos projetos a serem por eles atendidos, poderão ser cometidas a órgãos especializados da administração centralizada ou descentralizada, cabendo a instituição financeira administradora a análise e o controle financeiro desses projetos.

Artigo 14 - Sempre que os recursos do Fundo excederem as necessidades das operações a que for destinado, poderão ser reduzidos mediante reversão do excesso ao Tesouro do Estado, ou resgate de cotas de participação.

Artigo 15 - A administração dos Fundos ficará sujeita as mesmas normas e controles

determinados para as empresas, nos termos do Decreto-lei complementar n. 1, de 6 de novembro de 1869.

Oportuno evidenciar que a lei estadual estabelece que esses fundos devem – necessariamente – serem administrados por instituição financeira do Estado e que a contabilização desses Fundos deve ser distinta tanto da contabilidade geral dos recursos do Tesouro quanto do agente financeiro que os administra. Nesse diapasão, verifica-se a obrigação da administração dos Fundos Especiais de financiamento e investimentos na lei da criação da Agência de Fomento do Estado de São Paulo, instituição financeira oficial do Estado de São Paulo, de acordo com o trecho abaixo:

Artigo 9.º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar, com personalidade jurídica própria e sob controle permanente da Fazenda do Estado, observada regulamentação pertinente, a Agência de Fomento do Estado de São Paulo, com sede e foro na Capital de São Paulo, utilizando, para a consecução de seus objetivos sociais, a rede de agências do Banco Nossa Caixa S.A., mediante instrumento próprio e remuneração compatível aos valores de mercado vigentes.
§ 1.º - A administração dos Fundos Especiais de Financiamento e Investimentos será transferida para a Agência de Fomento do Estado de São Paulo, após a sua criação.
§ 2.º - As contas correntes dos Fundos Especiais de Financiamento e Investimentos criados pela Fazenda do Estado deverão ficar concentradas no Banco Nossa Caixa S.A., que funcionará como Agente Financeiro.

Por fim, ainda acerca da lei geral dos fundos no Estado de São Paulo, destaca-se que cada Fundo Especial de Financiamento e Investimento tem uma lei que o institui e na qual, em linhas gerais consta o objetivo pretendido com esse Fundo, a quem se destina (seus beneficiários), a composição de seus recursos e, por fim, seu Conselho de Orientação, composição e atribuições, conforme será melhor exposto no exemplo a seguir destacado.

4. Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo (Banco do Povo Paulista) e o Fomento ao Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo

De modo a demonstrar de forma prática o quanto discorrido neste artigo sobre a temática eleita e – ainda – conforme citado anteriormente, ressalta-se o Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo, mais conhecido como Banco do Povo Paulista, que em linhas gerais, tem como o objetivo principal destinar recursos a serem aplicados em microempreendimentos, micro e pequenas empresas para que – dessa forma – com crédito popular, os paulistas tenham uma alternativa às concessões creditícias tradicionais, tendo como meta fim a geração de emprego e renda no Estado de São Paulo, de acordo com o Projeto de

Lei que o instituiu ²⁴.

O critério determinante para a escolha do Fundo que irá ilustrar o presente trabalho foi a meta estabelecida para motivar a sua criação, qual seja: a geração de emprego e renda no Estado de São Paulo e o recorte estabelecido de análise de política pública orientada para o desenvolvimento econômico. Sendo assim, nesse diapasão, importa citar a relevância do instituto do trabalho, enquanto meio de subsistência, conforme transcrito acima, dentro da política econômica e, especificamente, no Brasil, uma vez que se trata de um direito social de todos, o qual garante a possibilidade de sobrevivência adequada dos cidadãos brasileiros.

A tese ora defendida neste artigo apresenta-se agasalhada pela melhor doutrina, como se pode notar da transcrição abaixo, a qual a partir da análise do artigo 170, inciso IX é possível extrair a imperiosa necessidade de atuação do Estado na fomentação da economia, especialmente, aos pequenos empreendedores e empresas de pequeno porte.

(...) O empreendedorismo nas últimas décadas do século passado foi uma alavancada importante para fomentar políticas sociais e econômicas, formando um segmento importante no mercado. Diante de crises econômicas sucessivas e altas taxas de desemprego no Brasil, o empreendedorismo deu novas oportunidades para as pessoas criarem seus próprios negócios.

A pequena empresa, sendo mais fácil de ser constituída, opera e se adapta facilmente aos fins de rápido resultado. Esse tipo de empresa é mais ágil, permite maior flexibilidade operacional e não requer muita mão de obra. À medida que ela se desenvolve, alavanca a atividade econômica da média e grande empresa. Ao operar no mercado, a pequena empresa o faz de forma sustentada, contribuindo, consistentemente, para a evolução do mercado nos setores econômicos a ela relacionados²⁵.

Assim, o Banco do Povo Paulista fora escolhido como instrumento de política pública promovido pelo Governo do Estado de São Paulo com vistas à consecução desse objetivo: assegurar trabalho e renda ao povo paulista e, por via de consequência, minimizar os impactos das desigualdades sociais. Sob tal aspecto, necessário se faz trazer à baila o excelente magistério de Roberto Ferreira, consoante se extrai da sua explanação acerca do artigo 170, inciso VII da Constituição Federal, *ad litteram*:

Cabe ao Estado ainda desenvolver processos administrativos que aperfeiçoem e facilitem o funcionamento econômico, gerando progresso e integração econômicas. Essas políticas devem ser executadas por órgãos públicos para atender novas demandas jurídica e econômicas nacionais e regionais, em face da realidade econômica de cada localidade no país, reduzindo as desigualdades e ampliando a justiça social²⁶.

²⁴C.f. Projeto de Lei nº 1, de 05 de fevereiro de 1997.

²⁵ MACHADO, Costa e FERAZ, Anna Candida da Cunha (coord.) op.cit., p. 908.

²⁶ Ibidem., p. 908-909.

Com efeito, destaca-se que o referido Fundo foi instituído com o objetivo de conceder assistência financeira a projetos de capacitação profissional e/ou treinamento técnico de empreendedores; concessão de crédito à microempreendedores urbanos e rurais (inclusive informais, com o escopo de incentivá-los à formalização para micro e pequenas empresas), cooperativas ou associações de trabalho.

Oportuno esclarecer que o Fundo de Incentivo ao Crédito Popular foi instituído pela Lei Estadual nº 9.533, de 30 de abril de 1997. De acordo com a Lei mencionada, o Banco do Povo Paulista pode ter como fonte de recursos o próprio Estado de São Paulo e os Municípios integrantes do próprio Estado (atualmente 645), o produto de suas operações realizadas com instituições financeiras, nacionais ou internacionais, aplicações realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no âmbito do BNDES Trabalhador, aportes de doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, bem como juros, rendimentos e amortizações de empréstimos já concedidos.

Nesta toada, é preciso ainda destacar que cabe ao Estado a promoção de ações que visem minorar as desigualdades regionais e sociais, consoante previsão do artigo 170, inciso VII do diploma constitucional, especialmente no que tange às questões macroeconômicas regionais, ora objeto deste artigo. A esse propósito, faz-se mister à colação do magistério de Roberto Ferreira que assevera, *ipsis litteris*:

O Estado, em todas as suas esferas federais está obrigado a propor e criar políticas públicas, as quais devem estar articuladas, sempre que possível, aos incisos VII, VIII e IX do art. 170. Assim, essas políticas destinam-se a reduzir as desigualdades econômicas e sociais no país (inciso VII), atingir o pleno emprego (inciso VIII) e dar tratamento diferenciado às empresas de pequeno porte (inciso IX). O Estado deve orientar o processo econômico nacional e com a lei conformar novas estruturas micro e macroeconômicas regionais e nacionais, a fim de induzir o desenvolvimento²⁷.

Logo, é possível observar a atuação do Estado de forma prática no resguardo e amparo da economia, o que se compreende como forma de efetivação dos direitos sociais e econômicos. Neste ponto, destaca-se a definição de política pública com suporte legal de Bucci²⁸, já analisada nesse Artigo, que coincide com a estrutura apresentada na Lei de instituição do Banco do Povo Paulista, na qual encontra-se elementos que compõem uma política pública de fomento ao desenvolvimento econômico de microempreendedores no Estado de São Paulo, conforme segue:

²⁷ MACHADO, Costa e FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.) **Constituição Federal Interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. São Paulo: Manole, 2014, p. 907-910.

²⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. *op.cit.*, p. 12.

Artigo 1º - Fica instituído, nos termos do Título IV, do Decreto-lei Complementar n. 18, de 17 de abril de 1970, o Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo, destinado a propiciar recursos para aplicação em microempreendimentos e micro e pequenas empresas, visando criar alternativas de crédito popular para geração de emprego e renda.

No trecho acima exposto encontra-se a finalidade para a criação do Fundo, bem como seu objetivo. Assim, esse instituto especificamente, deve conceder crédito a microempreendimentos, micro e pequenas empresas com o propósito de gerar emprego e renda. Ainda nesse contexto, verifica-se que a lei menciona quais os instrumentos (financeiros) para a consecução do seu objetivo primordial:

Artigo 2º - O Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo será constituído pelos seguintes recursos:
I - dotações ou créditos específicos, consignados nos orçamentos do Estado e dos Municípios participantes;
II - o produto de operações que, por sua conta, forem feitas com instituições financeiras, nacionais, e estrangeiras ou internacionais;
III - aplicações realizadas pelo BNDES, no âmbito do Programa BNDES TRABALHADOR, em subconta especificamente criada para essa finalidade;
IV - doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;
V - aportes e doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;
VI - juros e quaisquer outros rendimentos eventuais; e
VII - amortizações de empréstimos concedidos.

Cabe salientar, ainda, que a lei ora mencionada, continua seu texto estabelecendo genericamente os princípios e diretrizes que devem orientar as atividades do Banco do Povo Paulista, bem como qual deve ser a composição e atribuições de seu conselho de orientação²⁹. A norma prevê em seu texto que o agente financeiro do Estado deve atuar como administrador do fundo, atendendo dessa maneira o que preconiza o decreto lei complementar paulista sobre os fundos especiais.

Em um parâmetro histórico, tem-se que em 2013, quando completou 15 anos, o Fundo foi chamado de “(...) *maior programa de microcrédito estadual*” por ter beneficiado mais de 329 mil pessoas, com R\$ 1,3 bilhão desembolsados aos beneficiários em 508 municípios do Estado de São Paulo.³⁰

Em outubro de 2019, dados contam que já haviam sido atendidas 460 mil pessoas, em

²⁹Cf. Lei Estadual nº 9.533, de 30 de abril de 1997.

³⁰Cf. **Banco do Povo Paulista: entenda como funciona e quem pode utilizar**. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/banco-do-povo-paulista-entenda-como-funciona-e-quem-pode-utilizar-1/>. Acesso aos 11/10/2020.

563 municípios, totalizando R\$ 2 bilhões desembolsados.³¹

Nesse contexto a partir do cálculo empírico dos números mencionados acima, pode-se deduzir que o desembolso anual do Banco do Povo Paulista cresceu cerca de 52% nos últimos 7 anos, se comparado aos seus primeiros 15 anos de existência, embora o público beneficiado com o programa – no mesmo período – tenha diminuído em aproximadamente 15%. Oportuno salientar que o desembolso médio por operação, isto é, o valor que cada tomador financiou cresceu aproximadamente 27%.

Outrossim, importa destacar que, como foi apresentado ao longo desse artigo, as políticas públicas orientadas para as micros e pequenas empresas não são priorizadas no Brasil e, conseqüentemente, as que – geralmente – mais apresentam dificuldades na obtenção de crédito junto às instituições financeiras e mais suscetíveis às conseqüências negativas econômicas decorridas da pandemia que assola o cenário global atualmente, conforme afirma o Banco Central do Brasil.³²

Cumprе ressaltar que quando da escolha do tema deste artigo, o mundo ainda não estava inserido no recente contexto de crise econômica decorrente da pandemia causada pelo COVID 19. Contudo, como coincidência ou um triste acaso do destino, a circunstância global apresentada corrobora – de forma ainda mais contundente – com a argumentação deste trabalho para o que se pretende demonstrar, em especial porque enfrenta-se em todos os lugares assolados pelo problema de saúde pública, uma crise econômica recessiva cujo resultado mais avassalador, depois das vidas perdidas, é o desemprego em massa.³³

Nesse sentido, tendo em vista a crise econômica que se atravessa, o Governo do Estado de São Paulo anunciou a disponibilização de crédito suplementar, no montante de R\$ 138.900.000,00 (cento e trinta e oito milhões e novecentos mil reais), destinado exclusivamente ao Banco do Povo Paulista³⁴, numa tentativa de reverter eventuais conseqüências econômicas recessivas dela decorrentes, uma vez que *“A linha de microcrédito do Banco do Povo é a mais competitiva e conta com as menores taxas do mercado, mas entendemos que nesse momento é*

³¹Cf. **BPP: Você já conhece o banco do povo paulista?**. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/bpp-voce-ja-conhece-o-banco-do-povo-paulista/>. Acesso aos 11/10/2020.

³²C.f. **Banco Central anuncia medidas para facilitar crédito a micro, pequenas e médias empresas**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/06/banco-central-anuncia-medidas-para-facilitar-credito-a-micro-pequenas-e-medias-empresas>. Acesso aos 11/10/2020.

³³C.f. **Estudo aponta que pandemia pode até dobrar o desemprego**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/estudo-aponta-que-pandemia-pode-ate-dobrar-o-desemprego.shtml>. Acesso aos 01/11/2020.

³⁴Cf. BRASIL. São Paulo. Decreto Estadual nº 64.876 – 19/03/2020 – R\$ 25.000.000,00.
Cf. BRASIL. São Paulo. Decreto Estadual nº 64.885 – 24/03/2020 – R\$ 27.000.000,00.
Cf. BRASIL. São Paulo. Decreto Estadual nº 64.900 – 31/03/2020 – R\$ 23.000.000,00.
Cf. BRASIL. São Paulo. Decreto Estadual nº 65.123 – 10/08/2020 – R\$ 63.900.000,00.

muito importante dar um custo adicional para os microempreendedores. A ideia é realmente entender esse momento de crise emergencial para que nossos empreendedores tenham o apoio necessário”, conforme afirmou a Secretária de Desenvolvimento Econômico, responsável pelo referido Fundo.³⁵

Portanto, denota-se a atuação maciça do Estado no sentido contra-cíclico da economia para conter o impacto negativo da recessão, o que exemplifica em essência o que se pretendeu verificar com este artigo, ou seja, a possibilidade de intervenção estatal na economia de forma a manter a geração de renda e emprego (equilíbrio) profundamente afetada pelo cenário econômico atual, cujo horizonte é de recessão. Contudo, cabe salientar que à despeito da crise ora enfrentada, o objetivo primordial do fundo é não apenas a manutenção, mas a geração de novos postos de trabalho e consequente distribuição de renda aos cidadãos paulistas, cujo fim ideal é o alcance do pleno emprego, conforme preconizado pela Constituição Brasileira.

5. Conclusão

Diante das precedentes considerações, verifica-se que políticas públicas são instrumentos disponíveis ao Estado, as quais podem assegurar a efetivação de direitos sociais e econômicos a determinadas pessoas ou grupos, em um prazo previamente estabelecido. Nesse sentido, o ente estatal pode ser o agente ativo responsável por fomentar o desenvolvimento social a fim de diminuir eventuais desequilíbrios e estabelecer maior relação de igualdade entre seus membros.

Ante ao exposto, foi verificado que os direitos sociais são conquistas obtidas por uma nação, dentro de um Estado Democrático de Direito, os quais podem abranger as mais diversas áreas da sociedade. Contudo, especificamente, para esse artigo, foi abordado tão somente os direitos sociais decorrentes de uma política econômica orientada ao desenvolvimento econômico de microempreendedores, micro e pequenas empresas. A seleção decorreu da prerrogativa de que, por intermédio de uma política pública econômica deste tipo é possível gerar emprego e renda a determinadas regiões, o que decerto influenciará no âmbito econômico global.

Oportuno destacar que os direitos sociais oriundos de direitos econômicos só podem ser

³⁵C.f. **Governo de SP disponibiliza R\$ 225 milhões em programa emergencial de crédito para auxiliar as micro e pequenas empresas paulistas no impacto econômico do coronavírus.** Disponível em: <https://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/governo-de-sp-disponibiliza-r-225-milhoes-em-programa-emergencial-de-credito-para-auxiliar-as-micro-e-pequenas-empresas-paulistas-no-impacto-economico-do-coronavirus/>. Acesso aos: 11/10/2020.

afirmados por políticas públicas decorrentes de uma política econômica vigente, cujo alcance da meta é observado no cotidiano dos cidadãos. Por isso, o desenvolvimento econômico nessa análise foi medido não pela geração de riqueza e sim pela distribuição desta, tendo como premissa a ideia de que o desembolso de recursos aos empreendedores ocasiona a circulação de renda e conseqüentemente criação ou manutenção de postos de trabalho especificamente aos cidadãos do Estado de São Paulo.

Cabe também acrescentar que “emprego” foi entendido como a forma disponível de um cidadão para assegurar a sua existência na sociedade de forma digna e a maneira eficiente de efetivar a circulação da riqueza produzida em um local, conferindo-lhe inclusive a possibilidade de expansão.

Ainda sobre o recorte analisado, depreendeu-se que embora as políticas públicas sejam - por excelência - atos administrativos, elas podem também serem criadas, estabelecidas, orientadas e normatizadas pela Constituição do país, bem como por normas infralegais, isto é, originadas pelo ordenamento jurídico vigente. Essas, quando legalmente instituídas, podem vir a ser o instrumento principal do Estado para atuar em determinados nichos sociais a fim de lograr êxito e cumprir com seu papel por excelência: seja como interventor, agente ou fiscalizador da sociedade.

Nesse sentido, elegeu-se os fundos públicos como objeto de análise com o escopo de se verificar se os mesmos podem ser classificados como políticas públicas oriundas a partir de leis e, em caso positivo, se eram eficientes. Doravante, como ponto de partida, utilizou-se a Constituição Federal do Brasil e outras normas mais genéricas da esfera federal e estadual para definir esses fundos. Assim, o que se denota dos diplomas legais analisados é que os fundos são recursos vinculados à realização de determinados fins, os quais devem ser expressos em sua legislação de criação e cujos recursos vinculados devem ser utilizados exclusivamente para atender ao seu objetivo e, ainda, no qual é permitido que o orçamento vinculado seja contínuo.

Essas características conferem certa flexibilidade e celeridade em sua utilização pelos entes da federação, pois, embora os recursos sejam oriundos do Tesouro Público, há a possibilidade de que o montante disponível ao fim de um exercício seja transferido em ato contínuo para o ano posterior, e que, ainda, conforme estabelecido na legislação específica do Estado de São Paulo, o controle financeiro e administração dessa quantia seja realizada por instituição financeira estatal.

Para exemplificar esse estudo, o fundo público analisado foi o Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular do Estado de São Paulo (Banco do Povo Paulista). A escolha foi realizada levando em consideração a finalidade do fundo, qual seja a destinação de crédito mais

competitivo para financiamento de microempreendedores, micro, pequenas e médias empresas paulistas, cujo escopo maior é a geração de emprego e renda e o, conseqüente desenvolvimento econômico do Estado.

Nesta perspectiva, analisando os números e resultados obtidos a partir de fontes públicas, bem como todo arcabouço jurídico-normativo do fundo em comento, concluiu-se que os fundos públicos podem ser qualificados como políticas públicas orientadas pelo ordenamento jurídico com objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social, alinhados à política estatal dominante, assegurando a consecução de direitos sociais obtidos num Estado Democrático de Direito.

Isso porque, utilizou-se a partir dos números divulgados acerca do referido Fundo que sua finalidade, qual seja a concessão de crédito competitivos a nichos da sociedade com maior dificuldade de acesso ao mercado financeiro formal, devido às exigências e aos preços ofertados, tem sido crescente e bem-sucedida ao longo dos seus aproximadamente 20 anos de existência.

Disso tudo, não se pode olvidar que o exemplo utilizado neste artigo para atestar que o Estado tem o dever de formentar à microeconomia apenas é validado a partir da criação de políticas públicas, que como visto pode ser observado a partir da criação de fundos públicos. Nesta perspectiva, cabe ressaltar utilização e o papel do Banco do Povo Paulista no combate às conseqüências negativas na economia em virtude da atual crise global da saúde pública decorrente da COVID 19.

Ao passo que o Estado de São Paulo, no ano de 2020, tem investido montantes relevantes no Fundo com o objetivo de conter o avanço da recessão econômica observada em escala mundial. Neste ponto, destaca-se que a tese da Secretaria de Desenvolvimento Econômico é a de que o fundo pode – por meio do financiamento do microempreendedor, micro e pequenas empresas, especialmente – manter a geração de emprego e renda no Estado. O resultado, acredita-se, que só será possível observar mais adiante, quando for possível a análise de números substanciais acerca do presente momento.

6. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. BRASIL. Código Civil (2002). **Código Civil**, Brasília, DF, Senado, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O Conceito de Política Pública em Direito. In: Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CURI, Rodrigo. **Finanças Municipais, Sistema Fiscal Local e Estratégias de Desenvolvimento Econômico Urbano**. In: A Nova Agenda Urbana e o Brasil: Insumos para a sua Construção e Desafios a Sua Implementação. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cesar Bruno Favarão. Brasília: IPEA, 2018.

MACHADO, Costa e FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.) **Constituição Federal Interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. São Paulo: Manole, 2014.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Teoria do ato administrativo nos trinta anos da Constituição de 1988: o que mudou?**. Revista de Investigações Constitucionais. vol. 6, n.º 2, mai-ago, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2359-56392019000200449&script=sci_arttext. Acesso aos 10/11/2020.

SARFATI, Gilberto. **Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália**. In: Revista de Administração Pública, vol.47, n.º 1, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOUZA, Maria Ilanice Lima de & FREITAS, Alciléia Sousa. **Fundos Públicos – Características, Aplicação e Controle dos Recursos**. In: Caderno de Gestão Pública, vol.1 nº 1, 2012.

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Brunna Teles Pereira

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 41556240, Período Noturno, Turma R,


tendo realizado o TCC com o título: FUNDOS PÚBLICOS CRIADOS POR LEI: INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES NO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL?

sob a orientação do(a) professor(a): Rodrigo Oliveira Salgado

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 10 de novembro de 2020.



Assinatura do discente