

# **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**CAROLINA ALTOÉ VELASCO**

**SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU**

**LUCAS GONÇALVES DA SILVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:**

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carolina Altoé Velasco; Lucas Gonçalves da Silva; Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-311-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

---

#### **Apresentação**

O III Encontro Virtual do CONPEDI sob o tema “Saúde: segurança humana para democracia”, promoveu a terceira edição dentro das inovações criadas pela diretoria, para realização por meio digitais com a divisão dos já tradicionais Anais do Evento com seus Grupos de Trabalho.

No presente GT encontram-se as pesquisas desenvolvidas em vários Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento e formação do estado da arte na área dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Valorosas contribuições teóricas e relevantes inserções na realidade brasileira, sobretudo, neste tempo de pandemia, emanam da reflexão trazida pelos professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o Brasil. Os artigos mostram um pouco da temática, “Saúde: segurança humana para democracia”.

Temas sensíveis, foram apresentados, por meio de 27 artigos em uma visão transversal e interdisciplinar, resultado de pesquisas e abordagens relevantes ao conhecimento científico, saber: o direito ao esquecimento na era da informação; o direito de acesso à internet como direito social fundamental; igualdade perante a lei e na lei: uma análise do princípio da igualdade sob a perspectiva da busca pela justiça através de atos normativos de discriminação positiva; direitos das crianças e adolescentes e políticas públicas: uma análise do projeto “políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua de Ribeirão Preto – SP”; o programa nacional de habitação urbana e a década perdida; o papel distributivo do Estado na administração de políticas públicas: uma análise do programa fundo esperança; mínimo existencial e reserva do possível em judicialização de políticas públicas; direito à educação de qualidade e as escolas cívico-militares; a utilização da extrafiscalidade como instrumento para efetivação de políticas públicas; o “vírus da fome”, a insegurança alimentar no Brasil e no mundo e o desenvolvimento humano ; o programa bolsa família como efetivação do direito à alimentação; os princípios da prevenção e da precaução sob a ótica do Supremo Tribunal Federal no campo da saúde; os parâmetros para nomeação de candidatos aprovados em concurso público às vagas para pessoas com deficiência e sua incidência no âmbito do município de Manaus; o conceito de pobreza através do pensamento de Amartya Sen, o direito à alimentação e a necessidade de políticas públicas para a erradicação da fome o

direito à saúde na Constituição brasileira: o SUS como ferramenta para o enfrentamento da pandemia do SARS COV2; o direito fundamental à saúde no estado pandêmico: considerações sobre os limites da decidibilidade judicial para a concretização de um direito social em um cenário excepcional; educação pública inclusiva no Brasil em tempos de pandemia; a judicialização do direito à saúde e a responsabilidade do estado no fornecimento de medicamentos de alto custo como política pública; direito a saúde e o ativismo judicial em virtude da pandemia; direito fundamental individual e coletivo à saúde construindo à dignidade humana; a possibilidade de aborto nos casos de microcefalia ligados ao zikavírus: da omissão à responsabilização do estado; a práxis de alteridade nas políticas públicas tributárias extrafiscais: um estudo sobre a distributividade do imposto territorial rural; o direito fundamental à saúde, o princípio da reserva do possível e a jurisdicionalização da saúde: uma revisitação ao instituto em tempos de pandemia; a formação para a docência na educação profissional tecnológica: um olhar jurídico a partir de alguns dispositivos legais; a administração pública em tempos de pandemia: o exercício do poder de polícia e seus limites; apenados (as) LGBT: no vácuo legislativo, a conquista de direitos pela via judicial e de políticas públicas; dos direitos coletivos às garantias individuais: análise sobre as relações trabalhistas diante da recusa da vacinação contra a COVID -19 na perspectiva do ministério público do trabalho.

Assim como foi seguramente um momento ímpar a Coordenação do GT, organizando a apresentação dos trabalhos, acreditamos que tem valor científico positivo, ao leitor ou leitora, a experiência de aprofundar o pensamento daqueles que souberam cativar o solitário momento da leitura e da meditação, para colocar à prova as várias teses defendidas naqueles dias do CONPEDI VIRTUAL de 2021.

Divulgar a produção científica colaborativa socializa o conhecimento e oferece à sociedade nacional e internacional o estado da arte do pensamento jurídico contemporâneo aferido nos vários centros de excelência que contribuíram no desenvolvimento pessoal e profissional dos autores e autoras do presente GT.

Por fim, nossos agradecimentos ao CONPEDI pela honra a que fomos laureados ao coordenar o GT e agora, pela redação do Prefácio, que possui a marca indelével do esmero, da dedicação e o enfrentamento a todas as dificuldades que demandam uma publicação de qualidade como a presente.

Organizadores:

Prof. Dra. Carolina Altoé Velasco - UCAM

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu - ESDHC

## **O PAPEL DISTRIBUTIVO DO ESTADO NA ADMINISTRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA FUNDO ESPERANÇA**

### **THE DISTRIBUTIVE ROLE OF THE ESTATE IN THE ADMINISTRATION OF PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS OF THE PROGRAM “FUNDO ESPERANÇA”**

**Dafne Fernandez de Bastos <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

A Administração Pública vale-se de políticas públicas para garantir e promover direitos. No contexto de crise sanitária decorrente da Covid-19, elas ganham relevância na efetivação do papel distributivo do Estado, com a consequente mitigação dos efeitos negativos sentidos pela população. No presente artigo, objetiva-se analisar em que medida o Programa Fundo Esperança, criado no âmbito do Estado do Pará, traduz o papel distributivo do Estado na implementação de políticas a partir de um modelo jurídico que considere a prioridade dos direitos humanos. Para tanto, será avaliada sua fundamentação legal e os desdobramentos de sua regulamentação.

**Palavras-chave:** Estado, Políticas públicas, Responsabilidade fiscal, Crise sanitária, Fundo esperança

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The Administration develops public policies to guarantee and promote rights. In the actual context of sanitary crisis due to the Covid-19, they become even more relevant in promoting the distributive role of the Estate, mitigating some negative effects bared by the population. The present study aims to analyze in which ways the Program “Fundo Esperança”, developed regionally in the Estate of Pará, translates distributiveness in the implementation of public policies considering a legal model that prioritizes human rights. In order to do so, it will be evaluated its legal fundamentals and the developments of its regimentation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Administration, Public policies, Fiscal responsibility, Sanitary crisis, Fundo esperança

---

<sup>1</sup> Mestre em direito pela Universidade Federal do Estado do Pará. Analista de Controle Externo do Ministério Público de Contas do Estado do Pará.

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca desenvolver uma reflexão sobre o Fundo Esperança, criado no Estado do Pará como forma de mitigação dos efeitos decorrentes da crise de Covid-19, a fim de avaliar em que medida a abordagem jurídica dada à sua criação permite compreender o papel distributivo do estado na implementação das políticas públicas considerando-se um modelo jurídico que tenha os direitos humanos como prioridade, bem como parta da premissa de que cabe ao poder público a responsabilidade em promovê-los, sobretudo em contextos de instabilidade institucional.

A análise será restrita aos seus fundamentos legais (instituição e regulamentação), observando-se se a metodologia de concessão do benefício atende a contornos de distributividade e se essa abordagem se mostra adequada para benefícios dessa ordem, sobretudo considerado o contexto de crise e seus desdobramentos.

Neste ponto, insta salientar que durante grande parte do ano de 2020 foram sentidos os efeitos – sociais e econômicos – de uma crise sanitária generalizada gerada pela propagação de forma pandêmica da doença Covid-19 causada pelo coronavírus denominado SARS-CoV-2. Ainda no ano de 2021 estes efeitos tem sido sentidos, considerando que não houve um controle efetivo da propagação da doença mundialmente.

Tendo em vista as medidas de combate e prevenção adotadas, vários efeitos sociais e econômicos também foram desencadeados, o que enseja a necessidade de novas ideias para a atuação do Estado e da sociedade civil em geral.

Neste contexto pandêmico, faz-se necessário reformular o tradicional sistema de elaboração de políticas públicas e o papel distributivo do Estado. Refletir sobre o programa em destaque permite avaliar os mecanismos utilizados e compreender em que medida eles atenderam (ou não) ao compromisso assumido pelo Estado brasileiro de proteção e promoção de direitos humanos.

Esta compreensão abrangente permite contribuir para a construção de sistemas mais adequados à garantia de direitos e à melhoria da qualidade de vida da população, sempre em constante respeito às regras de responsabilidade fiscal.

Neste sentido, conforme ensina Bucci (2006, p. 90), importa destacar que o que justifica o surgimento das políticas públicas é a própria existência dos direitos sociais, os quais se concretizam a partir de prestações positivas do Estado, ou seja, a partir da imposição de algumas obrigações positivas a outros, dentre os quais é possível apontar o próprio Estado.

Com efeito, em que pese a agenda econômica liberal que impera na atualidade, é importante destacar que a democracia e a inclusão social rendem bons frutos (CARVALHO, 2018, p. 150), sem que isso implique obrigatoriamente em bancarrota fiscal, na medida em que um Estado maior não tem necessária correlação com uma dívida maior.

Deve-se, então, ter em mente o papel do Estado prestador de serviços e a ideia de que o orçamento não precisa, obrigatoriamente, estar sempre equilibrado, facultando-se ao ente o endividamento para a realização de investimentos em infraestrutura ou para superar uma crise (CARVALHO, 2020, p. 83).

É neste contexto que se pretende trabalhar a ideia do papel distributivo do Estado, juntamente com o panorama de desvalorização dos serviços de saúde e educação no Brasil nos últimos anos, a despeito das escolhas firmadas na Constituição de 1988, claramente voltadas à uma concepção de Estado de bem-estar.

A função distributiva volta-se à capacidade do Estado de alocar de forma mais eficiente os recursos arrecadados para setores mais necessitados. É através desta função que ele atua na consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no art. 3º da Carta Constitucional, dentre os quais é possível citar de forma mais premente a construção de uma sociedade justa (inciso I), a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III) e a promoção do bem de todos (inciso IV).

A pandemia de Covid-19 destacou a percepção de que é necessário flexibilizar a visão estritamente liberal-econômica quando se fala sobre promoção e proteção de direitos. Com efeito, o bem-estar dos seres humanos é o fim último do Estado e a economia é apenas um setor, que não detém razão de existir sem os indivíduos.

A análise do programa selecionado faz-se justamente por ser uma política pública que se reputa revestida de contornos de distributividade, buscando alocar recursos para setores mais necessitados, com impactos diretos na seara social e econômica dos envolvidos e, indiretamente, no desenvolvimento do ente federativo, a despeito de possuir vícios na sua formulação, os quais serão aqui expostos.

Deste modo, inicia-se a análise pela compreensão ampla do benefício criado; passando-se pela análise dos seus contornos jurídicos; para então avaliar em que medida atinge critérios de distributividade e avaliar criticamente as falhas que se reputa presentes na legislação de regência.

## **2 CONHECENDO O FUNDO ESPERANÇA**

Instituído pela lei estadual nº 9.032, de 20 de março de 2020 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 618, de 20 de março de 2020, o Fundo Esperança destina-se ao financiamento emergencial de pequenos e microempreendedores<sup>1</sup>, assim como de cooperativas de trabalho que se enquadrem na lei nº 12.690/2012, os quais tenham sido afetados pelas adversidades econômicas decorrentes da doença COVID-19 no âmbito do Estado do Pará. Foi aberto.

Inicialmente, foi realizado um destaque orçamentário de R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais), na forma créditos especiais, conforme previsto no inciso II, do art. 41, da Lei Federal nº 4.320/64. A dotação, no entanto, foi atualizada para R\$200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), conforme se pode observar dos relatórios de contabilidade geral do Estados disponíveis no sítio eletrônico da SEFA<sup>2</sup> e pelo teor do Decreto Estadual nº 1.286, de 20 de janeiro de 2021.

Importa salientar, ainda, que o Fundo Esperança teve suas operações reabertas no exercício de 2021, pela Lei Estadual nº 9.213, de 25 de fevereiro de 2021, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 1.352, de 04 de março de 2021. A nova dotação, também aberta mediante crédito especial à conta do orçamento fiscal e da seguridade social, foi da ordem de R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais).

Conforme o regulamento, previu-se a constituição da receita a ser feita a partir da apropriação de parcela de lucros e dividendos resultantes da participação acionária do Estado do Pará no BANPARÁ. E, conforme previsão legal (art. 3º), constituem receita do Fundo Esperança:

Art. 3º Constitui receita do Fundo Esperança:

I - percentual, a ser definido por ato do Chefe do Poder Executivo, dos lucros e dividendos resultantes da participação acionária do Estado do Pará no Banco do Estado do Pará S/A (BANPARÁ);

II - outros recursos orçamentários;

III - retorno de aplicações financeiras com os recursos do Fundo; IV - as amortizações monetariamente corrigidas, juros, retornos e quaisquer rendas resultantes de operações realizadas com recursos do Fundo, que não constituam participação societária;

---

<sup>1</sup> Conforme Lei complementar nº 123/2006, art. 3º, incisos I e II.

<sup>2</sup> Conteúdo disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas?layout=edit&id=16824>. (acesso em 02 de janeiro de 2021).

V - doações em espécie que lhes sejam feitas diretamente;

VI - outros ativos e fontes de receita que lhe forem atribuídos

Sua finalidade é vinculada à realização de operações de financiamento a pequenos empreendedores e cooperativas de trabalho do Estado do Pará, viabilizados pelo Banco do Estado do Pará (BANPARÁ), como agente financeiro.

Neste ponto importa realizar uma reflexão acerca da atecnicidade do termo “financiamento”, já que este implica em realizar um aporte de recursos para finalidade vinculada. No caso do Fundo Esperança, não há nada que indique a necessária vinculação dos valores repassados com uma dada finalidade, muito embora seja esperado que os beneficiários os utilizem para manter o funcionamento da atividade comercial afetada pela crise.

O fundo ainda é vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEME, à qual incumbe o gerenciamento dos recursos e a prestação de contas perante o Tribunal de Contas do Estado – TCE.

Podem ser beneficiários das operações de financiamento pessoas físicas ou jurídicas, desde que domiciliadas no Estado do Pará e enquadradas como microempreendedor individual, microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de trabalho, na forma da lei federal.

Foi fixado como teto máximo ao valor do empréstimo o importe de R\$15.000,00 (quinze mil reais), da seguinte forma: a) até R\$5.000,00 (cinco mil reais) para microempreendedores individuais; b) até R\$10.000,00 (até dez mil reais) para microempresas; e c) até R\$15.000,00 (quinze mil reais) para empresas de pequeno porte e cooperativas.

Ademais, discriminou-se como prazo uniforme de até 36 meses (trinta e seis meses), com previsão de carência de até 90 dias para pagamento da primeira parcela do empréstimo pelos beneficiários, com incidência de juros de 0,2% ao mês.

Como retorno financeiro, o Estado cobra a incidência de 0,3% de juros ao mês, sem considerar outros custos e impostos derivados da operação de crédito em questão, bem como as regras editadas pelo Banco Central do Brasil.

Além das medidas financeiras previstas pelas normas de instituição do Fundo Esperança, houve ainda a previsão de colaboração a ser desenvolvida pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas empresas (SEBRAE)<sup>3</sup>, por meio de consultoria prévia aos empreendedores e concomitante à utilização dos recursos captados por meio do financiamento.

---

<sup>3</sup> Importante destacar que foi apenas aberta a faculdade, a qual seria formalizada mediante termo de cooperação a ser firmado entre o SEBRAE e a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), a fim de viabilizar a troca de informações protegidas por sigilo fiscal, assegurada a confidencialidade dos dados.

Por fim, importa salientar que o benefício foi inicialmente limitado temporalmente, fixando-se como termo para a realização dos financiamentos, o dia 31 de agosto de 2020, com imposição de retorno do saldo do fundo ao Tesouro Estadual a partir do dia 1º de setembro de 2020. A previsão inicial, em todo caso, era de que o fundo devesse manter-se ativo enquanto pendentes de liquidação as operações de financiamento ou até o dia 31 de dezembro de 2023, quando do encerramento do exercício financeiro.

Entretanto, tendo em vista a continuidade dos impactos socioeconômicos da crise sanitária de Covid-19 e a reabertura dos créditos, a previsão é de que o encerramento do fundo se dê enquanto pendentes de liquidação as novas operações de financiamento ou até a data limite de 31 de dezembro de 2024, quando o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), por meio do CREDICIDADÃO lhe sucederá em direitos e obrigações.

### **3 ANÁLISE DOS CONTORNOS JURÍDICOS DO BENEFÍCIO INSTITUÍDO PELO FUNDO ESPERANÇA**

De acordo com a previsão da legislação de referência, o Fundo Esperança é um sistema de microcrédito (financiamento emergencial mediante empréstimos), de sorte que se afasta de outros benefícios tradicionalmente previstos como o Bolsa Família, o BPC LOAS, ou mesmo a Renda Emergencial prevista pelo governo federal, os quais possuem cunho essencialmente assistencial e sem retorno financeiro imediato ao ente federativo.

Estes últimos classificam-se como benefícios assistenciais justamente pela ausência de necessária contraprestação ou necessária devolução posterior, sendo condição de recebimento unicamente o preenchimento dos requisitos legais, podendo ser continuados ou eventuais.

Ao contrário destes, o crédito conferido pelo Fundo Esperança implica na devolução aos cofres estaduais por parte dos beneficiários, com a incidência de encargos financeiros pela disponibilização do dinheiro por parte do Estado.

Isto, por si só, traz duas implicações práticas: a primeira, no sentido de que o Estado não terá uma diminuição de sua capacidade financeira, mas mera transferência do momento de ingresso e manutenção dos recursos com o ente público; a segunda, que a injeção de capitais no mercado é feita de forma imediata, com a recuperação de um setor estagnado por fatores gerados pela instabilidade.

Neste sentido, é importante ter em vista que os benefícios sociais possuem efeito multiplicador, considerando-se que as famílias consomem parcelas ainda maiores dos benefícios recebidos em contextos de queda de renda. Além disso, parte dos gastos realizados

com benefícios sociais contribui para a redução de arrecadação tributária em meio a um cenário de colapso da atividade econômica (SANCHES, 2000).

No que diz respeito às regras de implementação do Fundo Esperança, importa destacar algumas irregularidades formais. Dentre elas, o fato de que a despeito de ter sido viabilizado a partir de um fundo especial, o qual pode ter normas peculiares de aplicação dos recursos destacados (arts. 71 a 74, Lei nº 4.320/1964), considerando que não há qualquer regra estipulada neste sentido na legislação de regência do Fundo Esperança, devem ser observadas as diretrizes referentes à contratação de operações de crédito constantes da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Inclusive no que diz respeito às exigências fixadas nos arts. 15, 16 e 17, do mesmo diploma normativo, quanto às regras para geração e aumento de despesa pública.

É importante frisar que, muito embora tenha-se instituído estado de calamidade pública no Estado do Pará<sup>4</sup>, nos termos do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sua decretação tão somente autoriza a flexibilização de algumas regras fiscais, a saber, apenas a meta fiscal.

Ou seja, fica autorizado o descumprimento das metas de *déficit* primário<sup>5</sup> e de gastos com pessoal. Não implica em qualquer alteração, por exemplo, quanto à necessidade de observância do teto de gastos ou mesmo da regra de ouro financeira<sup>6</sup>.

Neste ponto, insta frisar que, ainda que as leis de instituição e os decretos regulamentadores tenham fixado a receita do fundo, é questionável a regularidade fiscal da despesa contraída.

Inicialmente, a determinação das cotas constitutivas da receita do fundo se deu de forma imprecisa, fixando apenas constituição por meio de apropriação de parcela de lucros e dividendos resultantes da participação acionária do Estado do Pará no BANPARÁ (art. 1º, Decreto nº 618/2020) no montante de R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais).

Por sua vez, a Lei nº 9.032/2020 não foi muito mais clara ao dispor sobre a constituição da receita, quanto dispõe, no art. 3º, sobre percentual a ser definido por ato do Poder Executivo, bem como “outros recursos orçamentários”, e outras parcelas sem precisão.

Em momento posterior, no entanto, com o aumento da dotação orçamentária do fundo para R\$200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), houve o destaque de duas verbas com as

---

<sup>4</sup> Decreto nº 687, de 15 de abril de 2020.

<sup>5</sup> Resultado negativo nas contas do governo, desconsiderado o pagamento dos juros da dívida pública.

<sup>6</sup> Instituída pelo art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988, esta regra impede a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Em outras palavras, estabelece o princípio básico de que as operações de crédito não podem superar as despesas de capital, proibindo-se que o Estado obtenha receitas por meio de empréstimos para custear despesas correntes.

necessárias previsões de receita. A primeira, no valor de R\$85.030.076,05 (oitenta e cinco milhões, trinta mil, setenta e seis reais e cinco centavos)<sup>7</sup>, os quais correm por conta de anulação parcial de dotação do orçamento fiscal e da seguridade social. A segunda, no montante de R\$14.969.923,95 (quatorze milhões, novecentos e sessenta e nove mil, novecentos e vinte e três reais e noventa e cinco centavos)<sup>8</sup>, os quais seriam extraídos de excesso de arrecadação.

Nestes dois destaques posteriores, reputa-se atendido o requisito de fonte prévia de recursos para fazer face à despesa (art. 167, inciso II, Constituição Federal). Neste sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 352 MC, de relatoria do Ministro Celso de Mello.

Reveste-se de plausibilidade jurídica, no entanto, a tese sustentada em ação direta, de que o legislador estadual, condicionado em sua ação normativa por princípios superiores enunciados na CF, não pode, ao fixar a despesa pública, autorizar gastos que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou omitir-lhes a correspondente fonte de custeio, com a necessária indicação dos recursos existentes. (Julgado em 29.09.1990, DJ de 08.03.1991)

Em todo caso, tanto na abertura inicial em 2020 quanto na reabertura em 2021 não houve apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que o fundo entrou em vigor nem nos dois subsequentes, conforme exigido no art. 16, inciso I, da LRF. Também foi desrespeitado o inciso II do mesmo diploma normativo pela ausência de apresentação de verificação prévia de adequação orçamentária e financeira do fundo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) ou sua compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Um ponto importante que se considera não atendido foi a exigência de transparência da gestão fiscal, conforme previsto no art. 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige ampla divulgação das informações fiscais.

No caso do Fundo Esperança, o sítio eletrônico oficial não fornece informações precisas sobre quais os beneficiários, qual o volume de recursos disponibilizado, ou mesmo de quanto dos empréstimos foi efetivamente retornado aos cofres públicos.

---

<sup>7</sup> Decreto nº 875, de 02 de julho de 2020, disponível no Diário Oficial do Estado do Pará nº 34.273, de 06 de julho de 2020, p. 05.

<sup>8</sup> Decreto nº 876, de 02 de julho de 2020, disponível no Diário Oficial do Estado do Pará nº 34.273, de 06 de julho de 2020, p. 05.

Os relatórios fiscais orçamentários do Estado também não indicam as movimentações ou fluxos de caixa dos benefícios pagos ou restituídos, de sorte que não é possível aferir um controle efetivo da política em comento. Não é igualmente possível verificar quantos beneficiários foram atingidos, ou mesmo se há uma taxa de inadimplência e qual o eventual prejuízo sofrido pelos cofres públicos.

Desta maneira, é possível concluir que o benefício criado atendeu apenas parcialmente aos requisitos constitucional e legalmente exigidos.

#### **4 O FUNDO ESPERANÇA COMO MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA QUE EFETIVA O PAPEL DISTRIBUTIVO DO ESTADO**

De acordo com balanço veiculado pelo BANPARÁ em 27 de agosto de 2020, no Diário Oficial nº 34.326, até o final de julho de 2020, mais de 60 mil empreendedores – pessoas físicas e jurídicas – haviam tido a liberação de seus créditos, o que implicava na injeção de R\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) na economia local para imediata circulação.

Isto confere ao Fundo Esperança o contorno de ferramenta importante no combate aos efeitos econômicos da pandemia. Em todo caso, lhe confere também aspectos a serem observados em outros momentos que não unicamente aqueles de crise.

Certamente, a coordenação dos meios à disposição do Estado para a consecução de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados são um problema que perpassa a noção de Administração Pública desde sempre, seja pela vertente constitucional, seja pela administrativa, evidenciando uma categoria jurídica útil para a análise das funções do Estado (BUCCI, 2006, p. 91).

Conforme o viés político adotado, a própria concepção de políticas públicas tende a sofrer variação em alguma medida. Neste ponto, uma visão mais liberal opõe-se fortemente à universalidade dos benefícios de políticas sociais uma vez que desigualdades sociais são resultado de decisões individuais. Por outro lado, visões mais sociais inclinam-se a considerar os benefícios sociais como uma forma de compensação dos desajustes ocasionados por sociedades regidas por modelos neoliberais. No caso brasileiro, de acordo com o próprio texto constitucional, o Estado adquire contornos mais vinculados à consecução de metas sociais.

Portanto, encontra-se enraizado na formação da Carta Magna, fundante do atual Estado Democrático de Direito brasileiro a ideia de que direitos importam e estes não podem ser olvidados em detrimentos de margens estritamente patrimoniais, uma vez que o

desenvolvimento do país, em última análise, depende de sua população; a qual precisa da implementação de direitos básicos para subsistir, perseverar e se desenvolver.

Desta forma, para que a coordenação entre os meios à disposição do Estado e a consecução de seus objetivos seja possível, é necessário que o ente público lance mão de recursos a fim de atingir suas finalidades, as quais são sustentadas, em última análise, pela própria sociedade. Aquele, portanto, apenas realiza a alocação da forma mais justa possível e de acordo com as necessidades preponderantes.

Esta noção guarda profunda relação com a teoria apresentada por John Rawls, segundo o qual os deveres e o papel do Estado em face da sociedade tomaram nova dimensão.

Para o autor, todos os indivíduos são valorizados sem distinção e impõe-se ao Estado não apenas o dever de respeito pelas liberdades de cada um, mas também o dever de satisfação de suas necessidades básicas, segundo a premissa de que “cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem o bem-estar de toda a sociedade pode desconsiderar” (RAWLS, 2016, p. 4).

É interessante destacar, neste íterim, que a consideração inicial do decreto estadual nº 618/2020 e regulamentação posterior é justamente a “maior vulnerabilidade dos pequenos e microempreendedores à queda da atividade econômica decorrente da pandemia do Covid-19, evidenciando preocupação da Administração com a diferença de impacto sentida em parcelas diversas do segmento econômico.

Com efeito, muito embora grandes empresas tenham sentido os reveses da paralização temporária e quase instantânea de grande parte das atividades econômicas, as perdas suportadas são mais administráveis, sobretudo considerando seus portes econômicos.

Microempreendedores, pequenas empresas e setores informais da economia sentem de forma mais imediata e de forma mais descontrolada os efeitos da restrição da circulação econômica. E seus reveses instalam um círculo vicioso de impactos negativos na economia, uma vez que eventual quebra destes indivíduos e entes enseja uma repercussão social e econômica em massa em outros setores.

Sob o prisma distributivo apresentado nas ideias de John Rawls, mantém-se o respeito pela autonomia individual, sem afastar a responsabilidade do Estado pela garantia a todos de bens primários, os quais seriam necessários à consecução de dos projetos de vida de cada um.

Desta forma, a atuação do Estado, inclusive na promoção de políticas públicas deve ser voltada à distribuição de bens fundamentais de forma justa, de sorte que seus jurisdicionados possam desenvolver seus projetos de vida. No caso do Fundo Esperança, a oportunidade de acesso a recursos financeiros que permitissem a continuidade das atividades econômicas em

um período marcado pela crise econômica e sanitária, de acordo com critérios baseados no porte econômico de agentes mais atingidos atende aos parâmetros distributivos.

É justamente a partir do critério de seleção dos beneficiários que o microcrédito instituído pelo Fundo Esperança pode ser reconhecido como seletivo e efetivador do caráter de justiça distributiva, uma vez que destinou o benefício unicamente aos pequenos e microempreendedores, assim como às cooperativas de trabalho enquadradas na Lei nº 12.690/2012, categorias econômicas mais necessitadas de auxílio.

Ousa-se apontar, em todo caso, que o critério selecionado poderia ter sido desenvolvido de forma mais precisa, já que a simples classificação legal com base no porte econômico pode ensejar algumas distorções.

Seria possível, por exemplo, considerar a inclusão de uma exigência extra para a inclusão no rol de beneficiários, como a comprovação do efetivo impacto na entidade beneficiada. Isto poderia ter sido um fator crucial para evitar uma possível concessão gratuita do benefício, sobretudo considerando-se a fragilidade do sistema orçamentário em um momento de crise.

A comprovação do impacto teria o condão de garantir a distributividade dos recursos, na medida em que apenas os agentes afetados teriam a possibilidade de ser agraciados com os valores. O benefício inteiro foi pensado, em última análise, para auxiliar na atividade econômica enquanto garantidora de meios de subsistência para os seus responsáveis.

A despeito desta pontuação, é importante destacar que o governo do Estado do Pará, ao menos formalmente e orçamentariamente, tem apresentado um discurso alinhado à promoção dos Direitos Humanos, inclusive quanto à efetivação de distributividade.

Neste sentido é possível citar a lei estadual nº 9.105, de 21 de julho de 2020, que dispôs as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2021. Ela foi expressa em prever que a política de fomento estadual teria como objetivo a promoção de trajetórias sustentáveis voltadas à melhoria da qualidade de vida da população. Para isso, destaca que o fomento em questão será realizado, dentre outros instrumentos, pelo Fundo Esperança, mostrando deferência ao benefício já criado e aos critérios lá fixados.

A despeito deste aparente compromisso com os Direitos Humanos e com a observância de critérios de justiça na efetivação de políticas públicas, é importante apontar uma falha grave na operacionalização do Fundo Esperança. Trata-se da falta de transparência que permeia a instituição e o manuseio do instrumento.

Conforme se observa do sítio eletrônico oficial do Fundo Esperança<sup>9</sup>, este não traz coletânea da legislação aplicável, destaques orçamentários, ou listagem dos beneficiários dos recursos disponibilizados. Além disso, não há transparência quanto ao montante já disponibilizado ou mesmo de quanto já foi recuperado pelo Estado a título de retorno dos empréstimos.

Em tempo, os sítios eletrônicos da SEFA, da SEDEME e do SEBRAE não trazem, igualmente, previsão mais clara, de sorte que se deve ter por violada a exigência de transparência na gestão fiscal, conforme prevista no art. 48, da Lei Complementar nº 101/2000.

Considerando que as informações concernentes ao Fundo Esperança dizem respeito ao dinheiro público, deveria haver disponibilização de dados, sobretudo para que fosse realizada uma fiscalização consciente e eficaz. Não apenas por parte dos órgãos públicos, mas também de forma participativa pela sociedade civil<sup>10</sup>.

A ausência de informações claras sobre a concessão do benefício enseja ausência de controle, um dos pilares constitucionais da responsabilidade fiscal (art. 70 e seguintes, CF/88) e necessários para o exercício saudável dos freios e contrapesos típicos de governos democráticos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui desenvolvida permite atingir à conclusão de que existe uma necessidade atual e urgente de reavaliar o papel do Estado enquanto promotor e defensor de direitos fundamentais de forma conjugada com as regras de responsabilidade fiscal vigentes.

Na medida em que existe uma agenda neoliberal que insiste em extirpar da responsabilidade da Administração Pública a realização de gastos com a efetivação de direitos, temos, por outro lado, com o texto constitucional, uma visão de cunho social normatizada, voltada à consecução dos objetivos fundamentais da república.

O orçamento público é o instrumento que permite o atingimento de todas as finalidades do Poder Público a partir da alocação responsável de recursos. Alvo de grande disputa pelos segmentos governamentais, o orçamento reflete os princípios e valores da sociedade e da

---

<sup>9</sup> [www.fundoesperanca.com.gov.br](http://www.fundoesperanca.com.gov.br).

<sup>10</sup> Muito embora o controle popular não seja previsto de forma expressa e ampla na legislação financeira, possui previsão constitucional quanto à fiscalização de contas de Municípios (art. 31, §3º, CF/88). A despeito disto, regras de transparência, como aquela prevista no art. 48, da LRF e a concepção de democracia autorizam crer que o controle social prévio, concomitante e posterior é uma forma necessária de acompanhamento do desenvolvimento da *res publica* pelos seus verdadeiros destinatários.

representatividade política eleita para representá-la, ainda que em termos práticos isto não seja alcançado.

Nestes termos, é possível – e até mesmo esperado – que o orçamento se revista de um caráter distributivo, efetivando uma justa disposição de recursos, com alocações mais eficientes e precisas. Esta iniciativa pode auxiliar na construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária (art. 2º, inciso I, CF/88), bem como no combate à pobreza e redução de desigualdades sociais (art. 2º, inciso II, CF/88).

É neste contexto que se faz necessário discutir políticas públicas, nada menos que uma das modalidades pelas quais o Poder Público realiza a alocação destes recursos orçamentários.

Neste cenário, as políticas públicas têm o potencial de efetivar a justiça social revestindo-se de contornos de distributividade pelas mais variadas formas. O Fundo Esperança, selecionado para análise no presente debate, adotou o citado critério no segmento de seleção de seus beneficiários, ainda que se repute ter sido desenhado de uma forma um pouco falha, conforme discorrido acima.

Ao destinar o benefício criado tão somente a indivíduos e entidades de porte econômico reduzido e, que por consequência, sentissem de forma mais efetiva a crise econômica desencadeada pela pandemia de Covid-19, o fundo adotou parâmetros condizentes que a ordem constitucional e o conceito de justiça cunhado por John Rawls, aqui apresentado como baliza de análise.

A despeito de se se reputar ser possível o desenvolvimento de critérios mais precisos de concessão, sobretudo tendo-se em vista o momento de crise para ambos os lados da relação jurídica (Estado e iniciativa privada), é importante louvar a iniciativa estatal de desenvolver uma política que tenha contornos de legalidade e que considere conceitos de justiça social em sua concepção.

Em todo caso, é necessário apontar que políticas públicas não estão imunes às regras de responsabilidade fiscal. Ainda que delineadas, a exemplo do Fundo Esperança, na modalidade de empréstimo.

Especialmente em momentos de crise, em que o Estado é necessário, as regras devem ser observadas atentamente e mediante a realização de controles interno e externo efetivos e concomitantes ao desenvolvimento do programa, o que é dificultado sobremaneira pela falta de transparência na sua condução.

No caso do Fundo Esperança, observou-se violação à regra da publicização e transparência, o que pode ensejar futuras irregularidades. Conforme apontado, não foi possível

localizar dados referentes a beneficiários, valores já gastos, valores efetivamente devolvidos pelos agraciados, ou mesmo se existe um índice de inadimplência.

Esta falta de transparência é perigosa, na medida em que não permite o controle fiscal, seja aquele realizado de forma institucional pelos órgãos de controle, seja pela sociedade envolvida. Esta situação dá margem não apenas para a malversação de recursos públicos, como prejudica sobremaneira a realização da análise da efetividade da medida e da avaliação de seus impactos, acertos e erros, dificultando a construção de políticas mais eficazes e mais justas.

Para que uma política pública seja considerada boa, não basta que ela apresente critérios considerados justos. É necessário ainda que ela siga as estritas regras de responsabilidade fiscal e apresente resultados satisfatórios e concretos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). (acesso em 01 de dezembro de 2020).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). (acesso em 12 de dezembro de 2020).

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). (acesso em 15 de dezembro de 2020).

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). (acesso em 12 de dezembro de 2020).

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. DAOU, Heloisa Sami. Repensando o Direito à Saúde e a Responsabilidade do Estado à luz da teoria de Justiça de John Rawls. **Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica.** e-ISSN: 2525-9644, Brasília, v. 3, n. 1, p. 22-39. Jan/Jun, p, 20-34. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMINHA, Uinie. ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro Rocha. **Direito e Economia, Responsabilidade Civil Contemporânea e Desenvolvimento Econômico.** Disponível em <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/49/120>. (acesso em 14 de dezembro de 2020).

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018.

\_\_\_\_\_. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2020.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**. V. 21, n. 47: p. 09-20, set. 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NEUMANN, Rogerio Arns. **Repensando o investimento social: a importância do protagonismo comunitário**. São Paulo: Global Editora, 2004.

PARÁ. **Decreto nº 618, de 20 de março de 2020**. Diário Oficial do Estado do Pará, n. 34.151, p. 4, 20 de março de 2020. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/pages/2020/2020.03.20.EXTRA.pdf>. (acesso em 12 de dezembro de 2020).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.032, de 20 de março de 2020**. Diário Oficial do Estado do Pará, n. 34.151, p. 04, 20 de março de 2020. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/pages/2020/2020.03.20.EXTRA.pdf>. (acesso em 12 de dezembro de 2020).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.105, de 21 de julho de 2020**. Diário Oficial do Estado do Pará, n. 34.291, p. 4-12, 24 de julho de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/10hj3VENMZia59h4xWDe-1D86v-nhSq9V/view>. (acesso em 27 de dezembro de 2020).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.037, de 13 de abril de 2020**. Diário Oficial do Pará, n. 34.181, p. 4, 14 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/pages/2020/2020.04.14.DOE.pdf>. (acesso em 20 de março de 2021).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.213, de 25 de fevereiro de 2021**. Diário Oficial do Pará, n. 34.502, p. 4, 26 de fevereiro de 2021. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1udaol0MWnLsjX7VJhjLnq0zkbFPO6\\_ej/view](https://drive.google.com/file/d/1udaol0MWnLsjX7VJhjLnq0zkbFPO6_ej/view). (acesso em 20 de março de 2020).

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.352, de 04 de março de 2021**. Diário Oficial do Pará, n. 34.508, p. 11, 04 de março de 2021. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/pages/2021/2021.03.04.EXTRA.pdf>. (acesso em 20 de março de 2020).

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 4ª ed. rev. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

SANCHES, Marina. **Política fiscal e dinâmica do produto: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no Brasil**. São Paulo: FEA-USP, 2000. Dissertação (Mestrado em Economia).

SILVA, Sandoval Alves da. **Direitos Sociais: leis orçamentárias como instrumento de implementação**. Curitiba: Juruá, 2007.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. A instrumentalidade da atividade financeira do Estado como indutora do desenvolvimento econômico: o papel dos incentivos fiscais na promoção da livre concorrência e da livre iniciativa. **Revista de Direito Público de Economia – RDPE**, Belo Horizonte: ano 11, n. 41, jan/mar. 2013.

TIMM, Luciano Benetti. Direito à saúde e a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia In: NOBRE, Milton Augusto de Brito; SILVA, Ricardo Augusto Dias da (Coord.). **O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 255-272.