



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

PAULO SOARES SAMPAIO

**MICROCRÉDITO,
DESENVOLVIMENTO E SUPERAÇÃO DA POBREZA:
uma análise jurídica do Programa Nacional de
Microcrédito Produtivo Orientado**

BRASÍLIA
2014

PAULO SOARES SAMPAIO

**MICROCRÉDITO, DESENVOLVIMENTO
E SUPERAÇÃO DA POBREZA:
uma análise jurídica do Programa Nacional de
Microcrédito Produtivo Orientado**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: **Direito, Estado e Constituição**. Linha de Pesquisa: Globalização, Transformações do Direito e Ordem Econômica.

Orientador:

Prof. Dr. Marcus Faro de Castro

Brasília
2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1015748.

S192m Sampaio, Paulo Soares.
Microcrédito, desenvolvimento e superação da pobreza :
uma análise jurídica do Programa Nacional de Microcrédito
Produtivo Orientado / Paulo Soares Sampaio. -- 2014.
375 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em
Direito, 2014.

Inclui bibliografia.

Orientação: Marcus Faro de Castro.

1. Microfinanças. 2. Pobreza - Aspectos sociais -
Aspectos econômicos. 3. Direito e economia. 4. Política
econômica - Aspectos sociais. I. Castro, Marcus F. de.
II. Título.

CDU 336.77

PAULO SOARES SAMPAIO

**MICROCRÉDITO, DESENVOLVIMENTO
E SUPERAÇÃO DA POBREZA:
uma análise jurídica do Programa Nacional de
Microcrédito Produtivo Orientado**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: **Direito, Estado e Constituição.** Linha de Pesquisa: Globalização, Transformações do Direito e Ordem Econômica.

Aprovada em 14 de maio de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcus Faro de Castro
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Emerson Ribeiro Fabiani
Fundação Getúlio Vargas – FGV

*A Deus e Nossa Senhora, por tudo.
Nada teria sido alcançado
sem vossa força e proteção.*

AGRADECIMENTOS

O sucesso de um trabalho sempre é o resultado do apoio de muitos. Esta dissertação não é exceção.

Agradeço à Diretoria do Banco Central do Brasil, que acreditou neste projeto e concedeu a licença que viabilizou a realização do mestrado e das pesquisas de campo sobre o microcrédito produtivo orientado. Agradeço de maneira especial a Luiz Awazu Pereira da Silva e a Aloísio Tupinambá, pelo incentivo ao projeto de pesquisa, e a Rodrigo Pereira Porto, pela orientação técnica.

Também agradeço aos dirigentes das instituições pesquisadas, que tornaram possível a realização desta pesquisa disponibilizando o suporte das equipes dos escritórios e das equipes de agentes de crédito, fundamentais para o agendamento das entrevistas. À Marden Marques Soares, deixo meu agradecimento pelo apoio nos contatos com as diretorias das instituições de microcrédito pesquisadas.

Aos gerentes operacionais e agentes de crédito, obrigado por todo o aprendizado e pela troca de experiências que tanto contribuíram para a compreensão de como funciona “na prática” o microcrédito produtivo orientado.

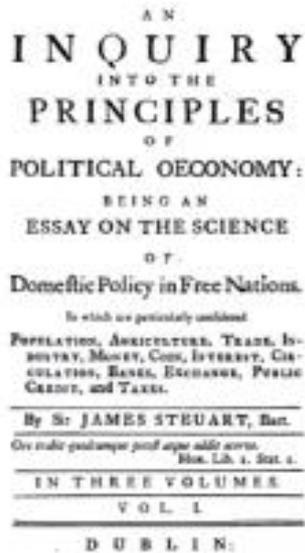
Ao Professor Marcus Faro de Castro, meu professor orientador, agradeço de maneira especial pelo incentivo, por acreditar nesta proposta desde o início, e pelo aprendizado nas aulas, nas reuniões do grupo de pesquisa “Direito, Economia e Sociedade” e nas reuniões de orientação. Espero que este trabalho, que utiliza a metodologia por ele desenvolvida, possa trazer uma pequena contribuição à ideia central de que o Direito e a Economia podem promover a transformação social.

Aos amigos Fernando Antônio de Oliveira, Fabrício Lunardi, Fábio Portela, Hércules Benício, e Bernardo Franco deixo meu agradecimento pela amizade e pelo incentivo nos momentos difíceis. Agradeço ainda aos amigos do grupo de pesquisa “Direito, Economia e Sociedade”: Albério Lima, Daniele Fontes, Euler Lopes e Hugo Pena por tudo que aprendi com vocês e pelo constante encorajamento em toda a jornada.

À equipe da Biblioteca do Banco Central, eficiente e incansável em localizar tantas obras consultadas para a elaboração deste trabalho nas bibliotecas de Brasília e em tantas outras, registro também meu sincero agradecimento.

Aos entrevistados, que pacientemente compartilharam suas experiências de vida e suas expectativas nas entrevistas, agradeço de forma especial. Espero que, como tantos de vocês expressaram, este trabalho possa dar voz e, talvez, trazer uma contribuição, ainda que pequena, para o aperfeiçoamento do quadro regulatório.

Agradeço sobretudo à minha esposa Ana Cristina, minha filha Mariana Luísa, meus pais Luiz Carlos e Jacy, e meu irmão André Luiz, com meu pedido de perdão por tantas ausências. Sua compreensão e incentivo foram indispensáveis para superar o desafio que representou a realização deste trabalho.



“Oeconomy in general [is] the art of providing for all the wants of a family, [so the science of political oeconomy] seeks to secure a certain fund of subsistence for all the inhabitants, to obviate every circumstance which may render it precarious, to provide every thing for the supplying the wants of the society, and to employ the inhabitants... in such manner as naturally to create reciprocal relations and dependencies between them, so as to supply one another with reciprocal wants”.

(Sir James Steuart)



“O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria”.

(Amartya Sen)

RESUMO

Esta dissertação analisa o quadro normativo do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado como instrumento de desenvolvimento e de superação da pobreza. Em razão dos múltiplos significados atribuídos à ideia de desenvolvimento econômico, apresenta-se inicialmente uma revisão da evolução do significado do termo “desenvolvimento”, desde o conceito de desenvolvimento como fortalecimento do poder do monarca aos conceitos mais recentes do desenvolvimento econômico inclusivo; entre estes, se inclui o conceito de Desenvolvimento como Liberdade, formulado por Amartya Sen, que integra o marco teórico desta dissertação. As relações entre o direito e o desenvolvimento econômico são apresentadas em seguida, reconstruindo a evolução deste campo do conhecimento, de contornos ainda imprecisos devido a sua marcante abordagem multidisciplinar. Neste campo do conhecimento, é destacada a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), matriz analítica das formas jurídicas institucionais dos instrumentos de política econômica que fundamenta a metodologia aplicada neste trabalho. Após a exposição destes conceitos fundamentais, são apresentados um panorama do microcrédito produtivo orientado, destacando as experiências internacionais relevantes para a compreensão deste instrumento de crédito, e um resumo dos estudos do microcrédito como instrumento de superação da pobreza e sua evolução no Brasil. Segue-se a apresentação dos métodos de medição direta e indireta da pobreza utilizados na análise de 273 entrevistas realizadas nas cinco regiões brasileiras. Por fim, são apresentados os resultados da pesquisa empírica. Tais resultados mostram que o microcrédito produtivo orientado tem efeitos limitados na superação da pobreza: (i) apenas uma fração reduzida dos segmentos de baixa renda e de extrema pobreza é alcançada; (ii) enquanto instrumento de melhoria do acesso à saúde, à educação fundamental e aos serviços públicos essenciais, o microcrédito não se mostrou eficaz; e (iii) os dados não levaram a uma percepção de maior empoderamento e maior liberdade de escolhas dos indivíduos que recebem o crédito. Por outro lado, foi comprovada a contribuição do microcrédito produtivo orientado para o aumento da renda familiar - limitada empiricamente a três mil reais - nos segmentos de baixa renda e de extrema pobreza. Por fim, são apresentadas sugestões de reformas para melhorar a eficácia do quadro normativo, reforçando a orientação para a gestão do negócio - hoje deficiente – e a formalização dos micronegócios.

Palavras-chave: Microcrédito Produtivo Orientado. Direito e Desenvolvimento. Pobreza. Análise Jurídica da Política Econômica.

ABSTRACT

This dissertation analyses the regulatory framework of the Brazilian Program of Productive Microcredit (*Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado*) as a tool to achieve inclusive development and to overcome poverty. Since several meanings are given to the idea of development, a review of the evolution of this concept is presented, from the idea of development as the strengthening of the monarch's power to the recent concepts of inclusive economic development; among them, the concept of "development as freedom", elaborated by Amartya Sen, is a part of the theoretical framework of this thesis. The relationship between Law and Development is also presented, reconstructing the evolution of this field of knowledge, with its uncertain boundaries due to its characteristic multidisciplinary approach. The dissertation also describes the Legal Analysis of Economic Policy (*Análise Jurídica da Política Econômica*), which was adopted as the analytical matrix and source of the methodology applied in this research. Having presented these fundamental concepts, an overview of productive microcredit is presented, stressing the relevant international experiences for the understanding of this type of credit provision. A summary of the studies on microcredit as a tool to overcome poverty is also offered, and the evolution of this credit facility in Brazil is discussed. The direct and indirect poverty measurement methods, used in the analysis of the 273 interviews made in all Brazilian regions, are introduced. Finally, the empirical results of this research are presented. The results show that productive microcredit in Brazil has limited effects as a tool to overcome poverty: (i) only a small part of the poor and extremely poor are recipients of productive microcredit; (ii) microcredit provision is inefficient as a tool to improve the access to health services, basic education and basic services, such as electricity, water, garbage collection and sewage networks facilities; (iii) microcredit provision does not promote empowerment nor does it enhance freedom of choice. On the other hand, the positive contribution of productive microcredit to improve the family income in the extreme poverty and low income segments – empirically limited to three thousand *reais* – is confirmed. Finally, reform proposals to increase the efficiency of the productive microcredit regulatory framework in Brazil as a tool to overcome poverty are presented, stressing the importance of guidance for microenterprise management – which today is inefficient – and the formalization of microenterprises.

Keywords: Oriented Productive Microcredit. Law and Development. Poverty. Legal Analysis of Economic Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matriz Analítica da Nova Análise Contratual.	115
Figura 2 - Evolução do impacto do microcrédito sobre a renda em função da renda familiar	135
Figura 3 - Estudos de impacto realizados de 1981 a 2011 e natureza de suas conclusões.....	136
Figura 4 - Instituições, repasses e remuneração de capital no microcrédito, exceto programa Crescer.....	146
Figura 5 - Evolução das Sociedades de Crédito às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.....	147
Figura 6 - Evolução do valor concedido em operações de microcrédito produtivo orientado.	148
Figura 7 - Metas quanto ao número de clientes ativos para as instituições públicas federais.	148
Figura 8 - Evolução da renda per capita dos microempresários e geral.	170
Figura 9 – Alcance dos estratos de baixa renda e de pobreza extrema pelas instituições de microcrédito produtivo orientado pesquisadas.	209
Figura 10 - Resultados na superação da pobreza e na superação da pobreza extrema para os grupos de microempreendedores que utilizaram o microcrédito e para o grupo controle - Brasil.....	210
Figura 11 - Evolução de renda e faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Brasil.	211
Figura 12 – Evolução percentual média da renda do grupo de microempreendedores.....	212
Figura 13 – Variação da renda líquida e do faturamento para os microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado e para os microempreendedores do grupo controle.	213
Figura 14 - Contribuição do microcrédito produtivo orientado para o aumento do faturamento.	219
Figura 15 - Renda líquida dos microempreendimentos e tempo do negócio em anos - Belém.	221
Figura 16 - Renda líquida dos microempreendimentos e tempo do negócio em anos - Blumenau e Vale do Itajaí.	221

Figura 17 - Renda líquida dos microempreendimentos e tempo do negócio em anos - Brasília.	222
Figura 18 - Renda líquida dos microempreendimentos e tempo do negócio em anos - Fortaleza.	222
Figura 19 - Renda líquida dos microempreendimentos e tempo do negócio em anos - Rio de Janeiro.....	223
Figura 20 - Renda líquida dos microempreendimentos e tempo do negócio em anos - Brasil.	223
Figura 21 - Localização da cidade de Belém.....	289
Figura 22 - Localização da cidade de Blumenau.....	303
Figura 23 - Localização da cidade de Brasília.....	316
Figura 24 - Localização da cidade de Fortaleza.	329
Figura 25 - Localização da cidade do Rio de Janeiro.....	342

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Texto original, modificações propostas, e objetivos das modificações ao art. 3º, § 3º e inciso I da Lei 11.110/2005.....	238
Quadro 2 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações ao art. 4º-A, caput e § 2º da Lei 11.110/2005.	239
Quadro 3 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações ao art. 4º-A, § 3º, § 4º; § 4º-A e Art. 6º sugerido para a Lei 11.110/2005.....	240
Quadro 4 - Textos originais do art. 18-A, § 1º, § 2º e § 3º da Lei Complementar123/2006 (sem alterações).	241
Quadro 5 - Textos originais, modificações propostas, e objetivos das modificações ao art. 18-A, § 3º, incisos VI e VII (sugerido) da Lei Complementar 123/2006.	242
Quadro 6 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações ao art. 3º e art. 3º-A (sugerido) do Decreto nº 5.288/2004.....	243
Quadro 7 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações ao art. 4º, incisos I a VI, do Decreto nº 5.288/2004.....	244
Quadro 8 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações ao art. 4º, incisos VII a XI, do Decreto nº 5.288/2004.....	245
Quadro 9 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações aos artigos 5º e 6º do Decreto nº 5.288/2004.....	246
Quadro 10 - Texto original, modificações propostas, e objetivos das modificações ao art. 6º, alíneas c e d da Resolução nº 124 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.....	247
Quadro 11 – Texto original, modificação proposta, e objetivos da modificação ao art. 2º, inciso III da Resolução nº 4000 do Conselho Monetário Nacional.....	248
Quadro 12 - Texto original, modificação proposta, e objetivos da modificação ao art. 3º, inciso II, alínea c da Resolução nº 4000 do Conselho Monetário Nacional.....	249
Quadro 13 - Texto original, modificação proposta, e objetivos da modificação ao art. 4º, incisos I, alínea d, II e III da Resolução nº 4.000 do Conselho Monetário Nacional.....	250
Quadro 14- Textos originais, modificações propostas, e objetivos das modificações ao art. 4º, incisos IV e § 4º da Resolução nº 4.000 do CMN.....	251
Quadro 15 - Textos originais, modificações propostas, e objetivos das modificações ao art. 5º, § 3º e Art. 6º-A (sugerido) da Resolução nº 4000 do CMN.....	252

Quadro 16 - Texto original, modificação proposta, e objetivos da modificação ao art. 9º, caput da Resolução nº 4.000 do CMN	253
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Alcance do microcrédito nos países em que o setor é mais desenvolvido.	128
Tabela 2 - Variação da renda familiar média anual do período 1988-1992 para tomadores de microcrédito, não-tomadores (grupo controle) e estrato de baixa renda em instituições de microcrédito selecionadas.....	133
Tabela 3 - Bens básicos no grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Brasil.. ..	199
Tabela 4 - Bens básicos no grupo controle – Brasil.	201
Tabela 5 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda consolidado entrevistado - Brasil.	205
Tabela 6 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda consolidado entrevistado - Brasil.....	206
Tabela 7 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças - Brasil.....	214
Tabela 8 - Comparação de resultados entre o grupo de microempreendedores de baixa renda com acesso ao microcrédito e grupo de microempreendedores do grupo controle, sem acesso ao microcrédito.....	215
Tabela 9 - Comparação de resultados entre o grupo de microempreendedores de baixa renda com acesso ao microcrédito e pessoas exclusivamente com relação de emprego do grupo controle.	216
Tabela 10 - Resultados quantitativos, penetração, eficácia geral e de subgrupo na superação da pobreza e da pobreza extrema – grupo de microempreendedores.....	217
Tabela 11 - Resultados quantitativos, penetração, eficácia geral e de subgrupo na superação da pobreza e da pobreza extrema – grupo controle.	218
Tabela 12 - Utilização declarada do microcrédito, por cidade, consolidada.	219
Tabela 13 - Resultados da pesquisa referentes ao empoderamento associado ao microcrédito.	228
Tabela 14 - Problemas do microcrédito na percepção dos entrevistados.....	229
Tabela 15 - Bens básicos no grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Belém.	291
Tabela 16 - Bens básicos no grupo controle – Belém.	292

Tabela 17 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistado em Belém.	297
Tabela 18 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda entrevistado em Belém.	298
Tabela 19 - Evolução de renda e faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Belém.	300
Tabela 20 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças – Belém.	302
Tabela 21 - Bens básicos no grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Blumenau e Vale do Itajaí.	305
Tabela 22 - Bens básicos no grupo controle – Blumenau e Vale do Itajaí.	306
Tabela 23 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistado em Blumenau e cidades do Vale do Itajaí.	309
Tabela 24 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda entrevistado em Blumenau e cidades do Vale do Itajaí.	310
Tabela 25 - Evolução da renda e do faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Blumenau e cidades do Vale do Itajaí.	313
Tabela 26 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças – Blumenau e cidades do Vale do Itajaí.	315
Tabela 27 - Bens básicos no Grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Brasília.	317
Tabela 28 - Bens básicos no grupo controle – Brasília.	319
Tabela 29 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistado em Brasília.	322
Tabela 30 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda entrevistado em Brasília.	323
Tabela 31 - Evolução da renda e do faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Brasília.	326
Tabela 32 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças – Brasília.	328
Tabela 33 - Bens básicos no grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Fortaleza.	330
Tabela 34 - Bens básicos no grupo controle – Fortaleza.	332

Tabela 35 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistado em Fortaleza.	336
Tabela 36 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda entrevistado em Fortaleza.	337
Tabela 37 - Evolução de renda e faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Fortaleza.	339
Tabela 38 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças – Fortaleza.	341
Tabela 39 - Bens básicos no grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Rio de Janeiro.....	344
Tabela 40 - Bens básicos no grupo controle – Rio de Janeiro.....	345
Tabela 41 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistado no Rio de Janeiro.....	349
Tabela 42 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda entrevistado - Rio de Janeiro.	350
Tabela 43 - Evolução de renda e faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Rio de Janeiro.....	352
Tabela 44 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças – Rio de Janeiro.	354
Tabela 45 - Perfil das vulnerabilidades referentes ao domicílio do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Belém, Blumenau / Vale do Itajaí e Brasília.	356
Tabela 46 - Perfil das vulnerabilidades referentes ao domicílio do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Fortaleza, Rio de Janeiro e grupo consolidado (Brasil).	357
Tabela 47 - Perfil das vulnerabilidades referentes ao acesso aos serviços públicos básicos dos grupos de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Belém, Blumenau / Vale do Itajaí e Brasília.	358
Tabela 48 - Perfil das vulnerabilidades referentes ao acesso aos serviços públicos básicos dos grupos de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Fortaleza, Rio de Janeiro e grupo consolidado (Brasil).	359
Tabela 49 - Perfil das vulnerabilidades referentes ao acesso à educação e à alimentação e saúde do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Belém, Blumenau / Vale do Itajaí e Brasília.	360

Tabela 50 - Perfil das vulnerabilidades referentes ao acesso à educação e à alimentação e saúde do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Fortaleza, Rio de Janeiro e grupo consolidado (Brasil).
.....361

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ADIE	<i>Association pour le Droit à L'Initiative Économique</i>
ADIM	Associação para o Desenvolvimento da Mulher na Economia Informal
AED	Análise Econômica do Direito
AJPE	Análise Jurídica da Política Econômica
AMAZONCRED	Associação de Apoio à Economia Popular da Amazônia
BADESC	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
BANCOSOL	Banco Solidário S.A.
BANCRI	Banco de Crédito Popular da Foz do Rio Itajaí-Açu
BANDEPE	Banco de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BKK	<i>Badan Kredit Kecamatan</i>
BLUSOL	Instituição Comunitária de Crédito Blumenau Solidariedade
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRAC	<i>Bangladesh Rural Advancement</i>
BRB	Banco de Brasília
BRI	<i>Bank Rakyat Indonesia</i>
CEAPE	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos
CEAPE-MA	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Maranhão
CEAPE-RN	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Rio Grande do Norte
CEAPE-RS	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra
CEBRAE	Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPED	Centro de Estudos e Pesquisas sobre o Ensino em Direito
CGAP	Grupo Consultivo de Assistência aos Pobres
CMN	Conselho Monetário Nacional

CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONEVAL	Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social
CREDITRABALHO	Programa de Crédito Assistido do Distrito Federal
DEG	<i>Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft</i>
ETCO	Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial
FAMPE	Fundo de Aval da Micro e Pequena Empresa
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FENAPE	Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUNPROGER	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia
ICM	Imposto sobre operações de circulação de mercadorias
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFE	Índice de Fruição Empírica
IICA	<i>Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura</i>
INEC	Instituto Nordeste Cidadania
KIE-ISP	<i>Kenya Industrial Estates- Informal Sector Programme</i>
KREP	<i>Kenya Rural Enterprise Program</i>
MF	Ministério da Fazenda
MIX Market	<i>Microfinance Information Exchange</i>
MMF	<i>Malawi Mudzi Fund</i>
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MVR	Maior Valor de Referência
NDMI	Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto

PM	Programa de Microcrédito do BNDES
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PORTOSOL	Instituição Comunitária de Crédito Portosol
PROCOMPI	Programa de Apoio à Competitividade das Micro e Pequenas Indústrias
PRODEM	Fundação para a Promoção e Desenvolvimento da Microempresa
PRORENDA	Projeto de Apoio a Microempresas no Rio Grande do Sul
PVJ	Padrão de Validação Jurídica
RBI	<i>Reserve Bank of India</i>
RRB	Bancos rurais regionais
RJ	Estado do Rio de Janeiro
SACA	<i>Small Holder Agriculture Credit Administration</i>
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SP	Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TRDEP	<i>Thana Resource Development and Employment Programme</i>
TV	Televisão
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNO	União Nordestina de Assistência à Pequenas Organizações
UK	<i>United Kingdom</i>
USAID	Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional
US\$	Dólar dos Estados Unidos

LISTA DE SÍMBOLOS

C	percentual de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos sem frequência regular à escola.
F	percentual de famílias em que há pessoas acima de 16 anos sem a conclusão do ensino fundamental.
A	percentual de famílias em que há pessoas de mais de 15 anos que não sabem ler e escrever.
N	percentual de entrevistados com indícios de subnutrição.
S	percentual dos entrevistados que declararam que não possuem um acesso adequado aos serviços de saúde.
Z	percentual de famílias que declararam ter perdido um filho menor de 16 anos por aborto natural, doença, acidente ou em razão da violência urbana.
D	percentual de domicílios densidade superior a 2,5 pessoas por dormitório.
P	percentual de domicílios com material do piso inadequado.
W	percentual de domicílios com material inadequado das paredes.
H	percentual de domicílios em que o abastecimento de água é inadequado, seja em razão do acesso, seja em razão da fonte.
E	percentual de domicílios nos quais as instalações sanitárias ou a destinação do esgoto doméstico seja inadequada.
L	percentual de domicílios em que a forma de eliminação do lixo doméstico seja inadequada.
V	percentual de domicílios em que o fornecimento de energia elétrica seja inadequado.
IFE _{saúde}	índice de fruição empírica relativo ao direito de acesso à alimentação e à saúde.
IFE _{educação}	índice de fruição empírica relativo ao direito de acesso à educação fundamental.
IFE _{moradia}	índice de fruição empírica relativo ao direito de acesso à moradia adequada ou digna.

IFE _{serviços-públicos}	índice de fruição empírica relativo ao direito de acesso aos serviços públicos essenciais ou básicos.
IFE _{qualidade de vida}	índice de fruição empírica relativo ao direito de acesso à qualidade de vida.
IFE _{direitos ligados ao desenvolvimento}	índice de fruição empírica dos direitos associados ao desenvolvimento.
E ₁	importância atribuída à educação.
S ₁	importância atribuída à saúde.
QV ₁	importância atribuída à qualidade de vida.
IEP _{individual}	índice individual ponderado da importância atribuída à educação.
ISP _{individual}	índice individual ponderado da importância atribuída à saúde
IQVP _{individual}	índice individual ponderado da importância atribuída à qualidade de vida.
IEP _{médio}	média dos IEP _{individuais}
ISP _{médio}	média dos ISP _{individuais}
IQVP _{médio}	média dos IQVP _{individuais}
SN	Subnutrição

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	28
1. MICROCRÉDITO E DESENVOLVIMENTO: A EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.	35
1.1. Desenvolvimento: um conceito temporal	36
1.2 A concepção liberal: o desenvolvimento como consequência natural da ação dos mercados.....	36
1.3 O século XIX: transformações sociais e socialismo.....	38
1.4 O desenvolvimento como inovação.....	40
1.5 O (re-) nascimento do desenvolvimento planejado e o estado de bem-estar social	41
1.6 O desenvolvimento e a cooperação internacional como estratégias para a paz	42
1.7 O desenvolvimento e a cooperação internacional como estratégias da guerra fria	43
1.8 O desenvolvimento como formação de capitais e industrialização	47
1.9 O desenvolvimento como transformação estrutural e a substituição de importações ...	51
1.10 O desenvolvimento como modernização.....	56
1.11 O desenvolvimento como formação de capital humano.....	59
1.12 A ampliação da ideia de desenvolvimento	60
1.13 O desenvolvimento como superação da pobreza.....	62
1.14 A concepção neoliberal: o desenvolvimento como consequência natural da ação dos mercados globais livres	65
1.15 O desenvolvimento como liberdade	68
1.16 A busca de uma nova concepção de desenvolvimento.....	73
1.17 Considerações sobre a evolução do conceito do desenvolvimento	80
2. DIREITO E DESENVOLVIMENTO	81
2.1 As relações entre o direito e o desenvolvimento	81
2.2 Direito e desenvolvimento: um campo multidisciplinar de limites difusos	83
2.3 Gênese e evolução do direito e desenvolvimento.....	85
2.3.1 O primeiro “momento” do direito e desenvolvimento	86

2.3.2	As críticas e a crise do primeiro “momento” do direito e desenvolvimento	93
2.3.3	O segundo “momento” do direito e desenvolvimento.....	95
2.3.3.1	A análise econômica do direito	97
2.3.4	As críticas e a crise do segundo “momento” do direito e desenvolvimento.....	100
2.3.5	O terceiro momento: o novo direito e desenvolvimento	103
2.4	A análise jurídica da política econômica	108
2.5	Considerações sobre o direito e desenvolvimento.....	117
3.	O MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO: UM PANORAMA	118
3.1	Economia, pobreza e exclusão.....	118
3.2	A experiência de Bangladesh	121
3.3	A expansão mundial do microcrédito	126
3.4	A crise do microcrédito	129
3.5	O efeito do microcrédito: as pesquisas internacionais.....	131
3.6	Informalidade e acesso ao crédito no Brasil	136
3.7	Os conceitos de microcrédito no Brasil	138
3.8	A evolução normativa.....	140
3.9	A oferta: as instituições de microcrédito	149
3.9.1	As instituições afiliadas a redes internacionais	149
3.9.1.1	A organização não governamental pioneira: a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO)	150
3.9.1.2	A rede CEAPE.....	151
3.9.1.3	O Banco da Mulher / Banco da Família	153
3.9.2	As organizações da sociedade civil	153
3.9.2.1	A Instituição Comunitária de Crédito Portosol: uma iniciativa híbrida entre o setor público e a sociedade civil	153
3.9.2.2	A Instituição Comunitária de Crédito Blumenau Solidariedade (Blusol)	154
3.9.2.3	O banco comunitário de desenvolvimento Palmas.....	155
3.9.3	As iniciativas estaduais e municipais	157
3.9.3.1	O programa de microcrédito Próspera do Distrito Federal.....	157
3.9.4	Os bancos públicos federais	158
3.9.4.1	O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).....	158

3.9.4.2 O Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	161
3.9.4.3 O Banco da Amazônia	162
3.9.4.4 O Banco do Brasil	163
3.9.4.5 A Caixa Econômica Federal	163
3.9.5 Os bancos privados	164
3.9.5.1 Santander Microcrédito	164
3.10 A demanda	165
3.11 Os efeitos do microcrédito: percepções e estudos de impacto	168
4 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	174
4.1. A importância do método	174
4.2 Medindo a pobreza: considerações metodológicas sobre indicadores não monetários	177
4.3 Medindo a pobreza: considerações metodológicas sobre indicadores monetários.....	184
4.4 Medindo a pobreza: opções metodológicas da pesquisa	185
4.5 Etapas da análise da situação posicional quanto às oportunidades sociais.....	188
4.6 Etapas da análise indireta (renda)	193
4.7 Instrumento de pesquisa e amostragem	193
5 RESULTADOS CONSOLIDADOS DA PESQUISA DE CAMPO E ANÁLISE JURÍDICA DO MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO COMO INSTRUMENTO PARA A SUPERANÇA DA POBREZA	197
5.1. Entrevistas realizadas nas cinco regiões brasileiras	198
5.2 Perfis consolidados dos grupos entrevistados	198
5.2.1 Grupo consolidado dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito.....	198
5.2.2 Grupo controle consolidado de baixa renda que não utilizou o microcrédito	200
5.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda em uma visão consolidada	202
5.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda em uma visão consolidada	207
5.5 A Contribuição do microcrédito para o aumento do faturamento nos micronegócios do estrato de baixa renda	219

5.6 Os limites do microempreendedorismo atual	220
5.7 Microcrédito, empoderamento e liberdade	224
5.7.1 – Resultados da pesquisa quanto à percepção de empoderamento.....	225
5.7.2 – Resultados da pesquisa quanto à percepção de aumento de liberdade de escolha	226
5.8 Potenciais de melhoria do microcrédito produtivo orientado.....	229
6. PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO QUADRO NORMATIVO DO PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO	232
6.1 Resumo dos resultados da pesquisa de campo	232
6.2 Proposta de reformas jurídicas e institucionais	235
6.3 Além da subsistência: os arranjos produtivos locais	255
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	256
REFERÊNCIAS	259
APÊNDICES	282
APÊNDICE A: INSTRUMENTO DE PESQUISA	283
APÊNDICE B: RESULTADOS DA PESQUISA, POR CIDADE.....	288
B.1 Região Norte: Belém, Pará.	289
B.1.1 Entrevistas realizadas em Belém	289
B.1.2 Perfis dos grupos entrevistados em Belém	290
B.1.2.1 Grupo dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito em Belém.....	290
B.1.2.2 Grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito em Belém ..	292
B.1.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda em Belém	294
B.1.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda em Belém.....	296
B.2 Região Sul: Blumenau e Vale do Itajaí, Santa Catarina.	303
B.2.1 Entrevistas realizadas em Blumenau e no Vale do Itajaí.....	303
B.2.2 Perfis dos grupos entrevistados em Blumenau e no Vale do Itajaí.....	304
B.2.2.1 Grupo dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito em Blumenau e no Vale do Itajaí	304

B.2.2.2 Grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito em Blumenau e no Vale do Itajaí	306
B.2.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda em Blumenau e no Vale do Itajaí.....	307
B.2.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda	311
B.3 Região Centro-Oeste: Brasília, Distrito Federal	316
B.3.1 Entrevistas realizadas em Brasília	316
B.3.2 Perfis dos grupos entrevistados em Brasília	317
B.3.2.1 Grupo dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito em Brasília.....	317
B.3.2.2 Grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito em Brasília	318
B.3.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda em Brasília	320
B.3.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda em Brasília	324
B.4 Região Nordeste: Fortaleza, Ceará.	329
B.4.1 Entrevistas realizadas em Fortaleza.....	329
B.4.2 Perfis dos grupos entrevistados em Fortaleza.....	330
B.4.2.1 Grupo dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito em Fortaleza	330
B.4.2.2 Grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito em Fortaleza	331
B.4.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda em Fortaleza.....	333
B.4.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda em Fortaleza	335
B.5 Região Sudeste: Rio de Janeiro, estado do Rio de Janeiro.	342
B.5.1 Entrevistas realizadas no Rio de Janeiro.....	342
B.5.2 Perfis dos grupos entrevistados no Rio de Janeiro.....	343
B.5.2.1 Grupo dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito no Rio de Janeiro	343
B.5.2.2 Grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito no Rio de Janeiro.....	345
B.5.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda no Rio de Janeiro.....	346

B.5.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda no Rio de Janeiro ...	348
APÊNDICE C: MAPA DE VULNERABILIDADES NÃO ASSOCIADAS À RENDA DOS MICROEMPREENDEDORES QUE UTILIZARAM O MICROCRÉDITO ENTREVISTADOS E DO GRUPO CONTROLE.	355
APÊNDICE D: DEMONSTRATIVO DAS FÓRMULAS DOS ÍNDICES DE FRUIÇÃO EMPÍRICA E DO PADRÃO DE VALIDAÇÃO JURÍDICA	362
D.1 Demonstrativo das fórmulas do índice de fruição empírica do direito de acesso à educação fundamental, do direito de acesso à saúde e à alimentação, do direito de acesso à uma moradia adequada e do direito de acesso aos serviços públicos essenciais.....	363
D.2 Demonstrativo das fórmulas dos índices individuais ponderados da importância atribuída à educação ($IEP_{individual}$), da importância atribuída à saúde ($ISP_{individual}$) e à qualidade de vida ($IQVP_{individual}$) e respectivos índices médios ponderados.	366
D.3 Demonstrativo de cálculo do Padrão de Validação Jurídica relativo à qualidade de vida ($PVJ_{qualidade\ de\ vida}$) e para os direitos ligados ao desenvolvimento ($PVJ_{direitos\ ligados\ ao\ desenvolvimento}$)	367
APÊNDICE E: REGISTROS FOTOGRÁFICOS.....	368

INTRODUÇÃO

Mais de 17 bilhões de reais, entre 2005 e 2013, foram concedidos em empréstimos a microempreendedores no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – modalidade de concessão de empréstimos de pequeno valor sem garantias reais a um público de baixa renda, com metodologia específica - com o objetivo de apoiar o desenvolvimento inclusivo, a superação da pobreza, a garantia do trabalho, e a garantia da renda.

Descrito como uma estratégia de superação da pobreza, o microcrédito produtivo moderno teve suas origens nas experiências de Muhammad Yunus (economista de Bangladesh que estabeleceu a primeira referência mundial em microcrédito, o Banco Grameen), expandiu-se a numerosos países do mundo, passando por diversas modificações e atingindo resultados distintos, e entrou em crise na primeira década deste século. Os efeitos do microcrédito – antes pouco questionados – passaram a enfrentar críticas de pesquisadores e de economistas, sem que tenham chegado a um consenso.

Os múltiplos significados atribuídos à ideia de desenvolvimento, ao conceito de pobreza, e ao próprio conceito de microcrédito, matizados por vieses ideológicos, contribuem para uma diversidade de interpretações sobre o microcrédito. No Brasil, transformado em programa governamental – o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - o microcrédito sofreu importantes transformações quanto ao seu significado, e quanto à forma de atuação governamental no manejo desta política, em especial no que se refere aos incentivos.

Apesar do grande crescimento recente do programa, incentivado por juros reduzidos e pela concessão de subsídios no novo marco regulatório – o Programa Crescer - a concessão de microcrédito produtivo orientado permanece substancialmente inferior ao mercado potencial esperado de 10 milhões de microempreendedores.

Passados quase dez anos da edição da Lei 11.205/2005, com esforços intensivos do governo dentro do Programa Crescer para o aumento da quantidade de operações de microcrédito produtivo orientado, mostra-se oportuno verificar a eficácia do microcrédito produtivo, na forma definida pelo quadro normativo. Embora o ambiente regulatório desempenhe um papel central no desenvolvimento do microcrédito produtivo orientado, não há, na produção acadêmica brasileira, análises jurídicas ou pesquisas jurídicas empíricas do marco legal e do conjunto de resoluções que regulam esta modalidade de crédito. Mesmo

considerando a contribuição de outros campos do conhecimento, os estudos acerca do impacto do microcrédito produtivo orientado, sobre a pobreza no Brasil, são escassos, e concentram-se na análise do programa de microcrédito de uma única instituição de microcrédito¹. Além disso, a maioria dos estudos realizados baseia-se em dados estatísticos consolidados; pouquíssimos estudos utilizaram pesquisas de campo, opção metodológica que permite a obtenção de dados diretamente a partir da realidade estudada e propicia a interação pessoal entre o pesquisador e os entrevistados, contribuindo para uma melhor compreensão do tema em estudo.

A maioria dos estudos considera favorável o efeito do microcrédito produtivo orientado na situação posicional dos tomadores de microcrédito. Todavia, estudos mais recentes não apontaram impactos significativos².

A oportunidade de trazer sugestões para a melhoria do quadro normativo referente ao microcrédito produtivo orientado e contribuir com um trabalho de pesquisa empírica na área do Direito neste tema inspiraram a realização desta dissertação. Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho é *compreender, com base em uma abordagem interdisciplinar, as possibilidades e limites do microcrédito produtivo orientado como instrumento para a superação da pobreza e do desenvolvimento inclusivo*, e seu objetivo específico é *contribuir com sugestões para a melhoria das normas jurídicas que regulam o microcrédito produtivo orientado*.

Para compreender o microcrédito como instrumento de superação da pobreza e do desenvolvimento econômico inclusivo é necessário entender os conceitos de desenvolvimento econômico e sua evolução. As múltiplas concepções de desenvolvimento econômico – embora formulações para o conceito de progresso humano já existissem mesmo antes da Revolução Industrial - são contribuições dos economistas do século XX para a denominada *questão do desenvolvimento*. Essas concepções tiveram a influência direta das ideologias e dos acontecimentos políticos de seu tempo. A compreensão dessa evolução histórica, levantada a partir de obras e artigos clássicos dos economistas do desenvolvimento, permite identificar a influência dos modelos políticos que refletiram na estrutura das normas que regulam o microcrédito, com acentuada inércia institucional.

¹ O programa analisado pela maioria dos estudos é o programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil.

² Observa-se uma prevalência dos estudos considerando favoráveis os efeitos do microcrédito produtivo, como Andreassi (2004), Pereira (2005), Monzoni Neto (2006), Fortes (2006), Teixeira, Soares e Barreto (2008), Neri (2008), Neri e Buchanan (2008), Braga, Leandro e Lyra Júnior (2012), Souza (2011) e Almeida e Santana (2011). Só recentemente surgiram estudos críticos quanto aos efeitos do microcrédito produtivo orientado, dos quais são exemplos Schreiber (2009) e Silva (2011).

A contribuição do direito para o desenvolvimento é objeto dos estudos da área do Direito e Desenvolvimento. Esse campo do Direito, de contornos ainda imprecisos e de abordagem interdisciplinar, destaca-se por permitir uma contribuição mais abrangente dos juristas na *formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas*. Sendo ainda pouco conhecido, torna-se necessário apresentá-lo aos leitores ainda não familiarizados com a área do Direito e Desenvolvimento. São ainda apresentados os fundamentos da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), matriz de análise desenvolvida por Castro (2009) e utilizada nesta pesquisa. A AJPE, que busca o desenvolvimento de um referencial jurídico que promova simultaneamente a liberdade individual e a sociedade como um todo, orientada à garantia dos direitos fundamentais e humanos, mostra-se ideal como ferramenta de análise do quadro normativo do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, no qual o microcrédito produtivo é (ou deveria ser) um instrumento de apoio à superação da pobreza.

A análise jurídica do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado permite o enfrentamento da questão de pesquisa abordada por esta dissertação:

O microcrédito, na forma definida pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado e praticada no Brasil, é eficaz como instrumento de desenvolvimento inclusivo e de superação da pobreza?

Esta dissertação busca verificar os efeitos do microcrédito produtivo orientado na superação da pobreza, considerada não apenas como a insuficiência de renda, mas como a privação de capacidades, conforme a concepção defendida por Amartya Sen, de forma a permitir a elaboração de sugestões para a melhoria das normas jurídicas que regulam essa modalidade de crédito. A opção metodológica adotada neste trabalho é a pesquisa de campo, por meio da técnica de métodos mistos, com uma abordagem quantitativa - qualitativa. Para isso, foram realizadas entrevistas em uma cidade de cada uma das cinco regiões brasileiras (Belém, Fortaleza, Brasília, Rio de Janeiro e Blumenau / Vale do Itajaí). A eficácia do microcrédito foi verificada por meio de relatos dos microempreendedores e da comparação dos resultados da evolução da renda, da vulnerabilidade e da situação posicional do grupo dos tomadores de microcrédito produtivo orientado que tenham pertencido (ou ainda pertençam) ao estrato de baixa renda, com os resultados de um grupo controle que, sendo ou tendo sido de baixa renda, não realizou empréstimos na modalidade de microcrédito produtivo orientado.

É importante destacar que a pobreza é um fenômeno complexo, que envolve múltiplas dimensões. A pobreza está associada a uma situação desfavorável de bem-estar, tanto de

ativos tangíveis (renda, moradia, bens móveis) quanto de bens intangíveis (acesso à saúde, acesso à educação), que podem perpetuar a situação de pobreza entre gerações. A abordagem utilizada não se limita a verificar a redução da vulnerabilidade dos microempreendedores de baixa renda com o aumento da renda familiar, mas também com a efetiva conquista de melhorias no acesso à moradia adequada, à educação e à saúde. O empoderamento por meio do microcrédito, relatado em diversas pesquisas internacionais, foi também objeto desta pesquisa.

A concepção de desenvolvimento como liberdade formulada por Sen (2000) - na qual o desenvolvimento implica a remoção das principais fontes de privação da liberdade, as quais incluem a pobreza econômica e a carência de serviços públicos e de assistência social - e os fundamentos da Análise Jurídica da Política Econômica desenvolvida por Castro (2009) - que destacam a necessidade da orientação normativa ao efetivo exercício dos direitos fundamentais e humanos - são os referenciais teóricos que delimitam e orientam esta pesquisa.

Não é pretensão do presente estudo esgotar o tema, que por sua extensão, importância, interdisciplinaridade e abrangência, merece a atenção dos pesquisadores, analisando cidades, instituições e aspectos não incluídos nesta dissertação. Este estudo é limitado em suas dimensões temporal, geográfica, institucional e de escopo.

O levantamento bibliográfico focaliza, sobretudo, a evolução do conceito de desenvolvimento, do Direito e Desenvolvimento e do microcrédito produtivo orientado. O fenômeno da pobreza é abordado apenas instrumentalmente; não recebe um tratamento mais aprofundado, merecedor de trabalhos de maior extensão e de escopo distinto do adotado neste trabalho.

Cabe ainda destacar que não é objetivo deste estudo analisar o microcrédito pela ótica da sustentabilidade das organizações, tema já abordado em numerosos trabalhos acadêmicos³.

As entrevistas restringem-se a levantar aspectos ligados ao trabalho e renda, à saúde (inclusive a percepção dos entrevistados de seu acesso à saúde e à alimentação), à educação, a qualidade de moradia e ao empoderamento. Entende-se que um número excessivo de perguntas levaria a dificuldades na realização das entrevistas, razão pela qual o instrumento de pesquisa foi elaborado para não ultrapassar o limite de quinze minutos por entrevista.

³ Por exemplo, Junqueira e Abramovay (2005), Fachini (2005), Leismann e Carmona (2008), Daltro (2010), Espada (2012), Leismann e Carmona (2010), Borba (2012).

Como restrição geográfica, o estudo limita-se a uma única cidade de cada região brasileira, representativa no que se refere à quantidade de operações de microcrédito produtivo orientado para um público de baixa renda. Buscou-se ainda limitar a amostragem aos clientes da instituição mais representativa de cada cidade, sempre considerando a quantidade das operações de microcrédito realizadas com o estrato de baixa renda. Observe-se, todavia, que essas diretrizes foram flexibilizadas em casos específicos: foi ampliada a quantidade de cidades para propiciar um aumento da amostra no Vale do Itajaí, e foi expandida a amostragem, incluindo uma segunda instituição financeira, para considerar a experiência do microcrédito concedido por um banco comunitário de desenvolvimento (o Banco Palmas, em Fortaleza).

Desse modo, adotou-se a seguinte estrutura para esta dissertação:

A introdução apresenta a contextualização do tema, a apresentação do problema de pesquisa, os objetivos geral e específico do trabalho, os aspectos metodológicos da dissertação, a questão de pesquisa enfrentada, a delimitação do estudo e a estrutura adotada nesta dissertação.

O capítulo 1 - Microcrédito e Desenvolvimento: a evolução dos conceitos de desenvolvimento econômico – explora a evolução das ideias sobre o conceito de desenvolvimento econômico, de forma a permitir ao leitor uma compreensão do conceito de desenvolvimento - o Desenvolvimento como Liberdade - que orienta a análise da eficácia do quadro normativo que regula o microcrédito produtivo orientado.

O capítulo 2 – Direito e Desenvolvimento – apresenta a evolução do campo do Direito e Desenvolvimento, de forma a permitir ao leitor uma visão dos múltiplos papéis do Direito para o desenvolvimento econômico e de seu poder de acelerar as transformações sociais. Este capítulo apresenta ainda a Análise Jurídica da Política Econômica, matriz de análise empregada para a avaliação da eficácia que integra o marco teórico da pesquisa.

O capítulo 3 – O Microcrédito Produtivo Orientado: um panorama - apresenta um panorama desta modalidade de crédito, dividido em duas partes. A primeira parte apresenta um panorama internacional do microcrédito; as condições que levaram ao seu surgimento; o modelo Grameen, considerado internacionalmente como referência em microcrédito; a expansão mundial do microcrédito e sua crise e as pesquisas internacionais sobre os efeitos do microcrédito na superação da pobreza. Na segunda parte, é apresentado um panorama no microcrédito produtivo orientado no Brasil, apresentando a importância do mercado informal brasileiro e as estimativas do mercado para o microcrédito produtivo orientado no país; os diferentes conceitos que nortearam a construção do quadro normativo, e sua evolução; o

desenvolvimento das principais instituições que ofertam o microcrédito (o lado da oferta) e as percepções do público de baixa renda (que inclui os microempreendedores do estrato de baixa renda) sobre o crédito (o lado da demanda); e, por fim, são apresentados os estudos e percepções sobre os efeitos do microcrédito no Brasil.

O capítulo 4 – Considerações Metodológicas – discorre brevemente sobre a importância do método para o Direito, e apresenta considerações metodológicas sobre os indicadores não monetários, sobre os indicadores monetários e as opções metodológicas da pesquisa sobre a metodologia de pesquisa empregada.

O capítulo 5 – Resultados Consolidados da Pesquisa de Campo e Análise Jurídica do Microcrédito Produtivo Orientado como Instrumento para a Superação da Pobreza – apresenta os resultados da pesquisa de campo para o grupo consolidado; os perfis dos grupos entrevistados; a análise direta da superação da pobreza a partir da evolução das vulnerabilidades não associadas à renda, e também a análise indireta da superação da pobreza a partir da evolução da renda familiar, do faturamento, e da participação da renda líquida do negócio na renda familiar; a análise da contribuição do microcrédito para o aumento do faturamento no estrato de baixa renda; e a análise dos limites dos micronegócios. Apresenta, ainda, os resultados da pesquisa de campo relativos à relação entre microcrédito e empoderamento no grupo pesquisado, e os potenciais de melhoria na percepção dos entrevistados.

O capítulo 6 – Propostas para o Aperfeiçoamento do Quadro Normativo do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – apresenta um resumo dos resultados encontrados e elenca algumas sugestões para a melhoria institucional e da eficácia do quadro regulatório do microcrédito produtivo orientado.

O capítulo 7 – Considerações Finais - consolida as respostas às questões de pesquisa, referencia e analisa o alcance dos objetivos de pesquisa propostos, a eficácia da metodologia de pesquisa aplicada e traz recomendações para futuras pesquisas sobre o microcrédito como instrumento para a superação da pobreza.

Ao final, é apresentada ainda a bibliografia de referência deste trabalho e, como apêndices: (i) o instrumento de pesquisa utilizado; (ii) os resultados da pesquisa de campo por cidade (que incluem, para cada cidade em que a pesquisa foi realizada, o detalhamento da quantidade e os locais de realização das entrevistas; os perfis dos grupos entrevistados; a análise direta da superação da pobreza a partir da evolução das vulnerabilidades não associadas à renda, e também a análise indireta da superação da pobreza a partir da evolução da renda familiar, do faturamento, e da participação da renda líquida do negócio na renda

familiar); (iii) o mapa das vulnerabilidades não associadas à renda dos entrevistados; (iv) o demonstrativo das fórmulas dos índices de fruição empírica; e (v) registros fotográficos selecionados de algumas entrevistas realizadas e situações verificadas na pesquisa.

1. MICROCRÉDITO E DESENVOLVIMENTO: A EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

O microcrédito produtivo orientado – modalidade de crédito orientada ao atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica - integra o conjunto de ações que visam ao desenvolvimento econômico. Todavia, as múltiplas concepções sobre o conceito de desenvolvimento, influenciadas pelas ideologias políticas e pelas expectativas referentes ao papel do Estado em relação à economia, e os diversos conceitos de microcrédito dificultam a compreensão da importância do microcrédito produtivo orientado como instrumento habilitador de um desenvolvimento inclusivo.

Arndt (1987) lista alguns dos diversos conceitos compreendidos sob o termo *desenvolvimento*:

(a) Padrões de vida mais elevados; (b) Aumento na renda *per capita*; (c) aumento da capacidade de produção; (d) domínio sobre a natureza, com o controle humano sobre o meio ambiente; (e) crescimento econômico; (f) crescimento econômico com equidade; (g) eliminação da pobreza; (h) satisfação das necessidades básicas; (i) alcance (*catch-up*) dos países desenvolvidos em tecnologia, riqueza, poder e status; (j) independência econômica, autonomia; (k) espaço para a autorrealização para todos; l) libertação, os meios para a elevação do homem. O desenvolvimento, na vasta literatura sobre o tema, parece ter englobado todas as facetas de uma sociedade ideal, o caminho de todos para a utopia. (ARNDT, 1987, p.1)

O direito, por sua vez, cumpre múltiplos papéis no desenvolvimento econômico de um país. O quadro normativo pode acelerar ou retardar o desenvolvimento econômico ao incentivar ou desestimular as ações dos agentes econômicos. O crescimento do microcrédito produtivo orientado é fortemente condicionado pelo conjunto de normas que regulamentam essa modalidade de crédito.

A importância do ambiente normativo para o microcrédito e para o desenvolvimento econômico pode ser melhor compreendida quando se examina a evolução dos conceitos de desenvolvimento. Esses conceitos não existem em um vácuo: foram conformados no transcurso da história.

A evolução do conceito de desenvolvimento econômico, situada historicamente, é apresentada a seguir.

1.1. Desenvolvimento: um conceito temporal

O início dos estudos sobre o desenvolvimento gera controvérsia entre historiadores do direito e da economia. Bury (2007, p.47) considera que a primeira teoria geral do progresso humano foi formulada por Abbé de Saint Pierre, cuja concepção era de que a civilização progredia em direção ao objetivo de felicidade humana. Rostow (1975, p.2) associa a revolução industrial e a técnica ao início de um conceito de progresso, que relaciona às sociedades modernas:

O que distingue o mundo após a revolução industrial do mundo que a precedeu é a aplicação sistemática, regular e progressiva da ciência e da tecnologia na produção de bens e serviços. (ROSTOW, 1975, p.2)

A distância entre os conceitos de progresso propostos por Abbé de Saint Pierre e Rostow é um exemplo de como os conceitos de desenvolvimento refletem valores prevalentes em um determinado período histórico.

1.2 A concepção liberal: o desenvolvimento como consequência natural da ação dos mercados

Ao final do século XVIII, com Adam Smith - que viria a tornar-se o principal pensador econômico do liberalismo com sua obra “A Riqueza das Nações” - a liberdade de iniciativa elevou-se ao paradigma de política econômica. *O desenvolvimento, compreendido como crescimento econômico, se daria como consequência natural da atuação das forças do mercado, com o mínimo de interferência dos governos.* Para Smith (1996),

[...] uma vez eliminados inteiramente todos os sistemas, sejam eles preferenciais ou de restrições, impõe-se por si mesmo o sistema óbvio e simples da liberdade natural. Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas. O soberano fica totalmente desonerado de um dever que, se ele tentar cumprir, sempre o deverá expor a inúmeras decepções e para essa obrigação não haveria jamais sabedoria ou conhecimento humano que bastassem: a obrigação de superintender a atividade das pessoas particulares e de orientá-las para as ocupações mais condizentes com o interesse da sociedade. (SMITH, 1996a, p.169)

Adam Smith valorizava a dinâmica das transformações que o comércio impulsionava. Segundo Smith (1996), a Economia era um sistema dinâmico de produção e troca, com vantagens mútuas para os indivíduos, no qual os salários cresceriam com o aumento do produto interno. Para Smith (1996a, p.170), o soberano tinha três deveres: a defesa externa, a manutenção da ordem e a execução e manutenção de obras públicas; outras intervenções do Estado criavam obstáculos às ações dos indivíduos, baseadas em seu próprio interesse.

Um aspecto menos comentado da obra “A Riqueza das Nações” é a defesa de salários dignos por Smith (1996). O economista associava desenvolvimento a salários elevados:

O homem sempre precisa viver de seu trabalho, e seu salário deve ser suficiente, no mínimo, para a sua manutenção. [...] Existem, porém, certas circunstâncias que às vezes proporcionam vantagens aos trabalhadores, possibilitando-lhes aumentar seus salários consideravelmente acima dessa taxa normal, que evidentemente é a mais baixa que se coaduna com o mínimo humanitário. [...] [A] remuneração generosa do trabalho é não somente o efeito necessário da riqueza nacional em expansão, mas também seu sintoma natural. Por outro lado, a manutenção deficiente dos trabalhadores pobres constitui o sintoma natural de que a situação encontra-se estacionária, ao passo que a condição de fome dos trabalhadores é sintoma de que o país está regredindo rapidamente. (SMITH, 1996, p.120 e 124).

Em outra passagem, o aumento real de renda salarial pelas classes menos favorecidas ocorrido na Inglaterra da segunda metade do século XVI até 1780 foi valorizado por Smith (1996):

Dever-se-á considerar esta melhoria da situação das camadas mais baixas da sociedade como uma vantagem ou como um inconveniente para a sociedade? A resposta é tão óbvia, que salta à vista. Os criados, trabalhadores e operários de diversos tipos representam a maior parte de toda grande sociedade política. Ora, o que faz melhorar a situação da maioria nunca pode ser considerado como um inconveniente para o todo. Nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz, se a grande maioria de seus membros for pobre e miserável. Além disso, manda a justiça que aqueles que alimentam, vestem e dão alojamento ao corpo inteiro da nação, tenham uma participação tal na produção de seu próprio trabalho, que eles mesmos possam ter mais do que roupa, alimentação e moradia apenas sofrível. (SMITH, 1996, p.128-129)

Como se depreende, o conceito original de desenvolvimento de Smith (1996) não é, necessariamente, um discurso excludente do estrato da população de baixa renda.

Arndt (1978, p.14) destaca que o discurso liberal sobre o desenvolvimento foi prevalente no pensamento econômico de Adam Smith a Ricardo. Todavia, o estabelecimento de políticas industriais e estratégias de desenvolvimento caracterizou a trajetória histórica dos

países desenvolvidos em sua fase de consolidação industrial, contrastando com o discurso liberal dominante (LIST, 1909)⁴. Assim, divergindo do discurso liberal, a ideia subjacente à ideia de desenvolvimento econômico era um objetivo de poder, como afirmado por Rostow (1975, p.7-8).

Para List (1909, p.27), a ação não-coordenada da livre iniciativa é incapaz de promover o desenvolvimento:

a iniciativa privada não é suficiente para manter o comércio, a indústria e a riqueza de Estados e nações inteiras se as circunstâncias públicas sob as quais é exercido lhe são desfavoráveis (LIST, 1909, p.27)

1.3 O século XIX: transformações sociais e socialismo

De fato, contrariamente às expectativas de Smith (1996), a liberdade individual de contratar e a propriedade absoluta, subjacentes ao liberalismo, reduziram as preocupações com o conjunto da sociedade e com as relações a que constituem. A revolução industrial levou à queda de preços dos produtos, e também à intensificação do trabalho.

Já em 1802, o Estado intervém nas relações entre o trabalho e o capital: a Inglaterra promulga a *Moral and Health Act*, limitando a jornada e trabalho infantil em 12 horas e proibindo o trabalho noturno para crianças. Como as crianças até 13 anos representavam um quinto do total de empregados nas indústrias têxteis na primeira década do século XIX, pode-se inferir que esta mudança institucional teve considerável impacto na organização da indústria têxtil à época (UK Parliament, n.d.).

A concentração de riqueza dos donos das fábricas, em contraste com o aviltamento dos salários, e as condições rigorosas de trabalho nas fábricas levaram ao ludismo – movimento que, no início do século XIX, organizou a invasão de fábricas e a destruição de máquinas – e a organização dos sindicatos. O movimento sindical cresceu gradativamente durante todo o século, em um processo que levaria à introdução dos direitos sociais na agenda do desenvolvimento no século XX.

⁴ Exemplos claros podem ser encontrados em List (1909). O autor analisou de forma detalhada as trajetórias da Alemanha, Holanda, França, Espanha, Portugal, e Estados Unidos, comparadas a trajetória da Inglaterra, e concluiu que a defesa da indústria local por meio de estratégias protecionistas e o estabelecimento de incentivos para evitar a emigração de mão-de-obra especializada foram importantes para permitir o desenvolvimento industrial naqueles países.

Em 1848, na França, a Assembleia Nacional decretou o fim do voto censitário, e o estabelecimento do voto universal (FRANÇA, 1848). O fim do voto censitário levou à intensificação das pressões da sociedade sobre o Estado, para a concessão de direitos sociais.

Em 1867, Marx (1999) publicou a obra “O Capital”, na qual analisou o sistema capitalista de produção, e concluiu que as desigualdades e a criação de pobreza em meio à riqueza são características desta forma de produção. Na concepção marxista, a propriedade privada dos meios de produção leva à mais valia e à precarização da vida do trabalhador. Para o economista, somente a revolução e a alteração radical da estruturação da propriedade dos meios de produção levaria à melhoria das condições de trabalho. As ideias de Marx se propagaram rapidamente entre as classes trabalhadoras na Europa. Para Schumpeter (1997, p.546), o desenvolvimento era o tema central da obra de Marx:

No esquema geral de pensamento de Marx, o desenvolvimento não era como nos demais economistas do período – um apêndice à estática econômica – mas o tema central. E ele concentrou seu poder de análise na tarefa de mostrar como o processo econômico, mudando a si mesmo em razão de sua lógica própria que lhe é inerente, muda incessantemente o quadro social – na verdade, toda a sociedade. (SCHUMPETER, 1997. p.546).

Na Alemanha, as práticas capitalistas eram distintas do capitalismo inglês: havia universidades e escolas técnicas na maioria dos estados e principados, e, em alguns desses a educação era compulsória. Para reduzir o risco de perda de segredos industriais de fabricação, aumentar a lealdade dos trabalhadores e reduzir a penetração dos sindicatos, algumas grandes empresas proviam moradia e outros benefícios (BAGCHI, 2000, p.409-413). Na década de 1880, surge na Alemanha o primeiro sistema de seguro social, de subscrição compulsória pelas empresas, composto por três seguros: o seguro-saúde (1883), o seguro de acidentes (1884) e o seguro de velhice e invalidez (1889) (TEIXEIRA, 1985, p.404). A concessão de direitos sociais estabelecia as bases do que viria a constituir o Estado Social.

Ao final da segunda década do século XX, os direitos sociais alcançaram as constituições: em 1917, a Constituição do México limitou a jornada de trabalho, e regulou a idade mínima de admissão de operários e o trabalho noturno de menores nas fábricas, entre outros temas (MÉXICO, 1917); em 1919, a Constituição alemã de Weimar definiu que “a vida econômica deve submeter-se a princípios de justiça” (ALEMANHA, 1919).

Nas décadas seguintes, os direitos sociais passariam a compor, de forma cada vez mais destacada, a agenda dos Estados nacionais, conformando em graus variados a atividade econômica e os objetivos de desenvolvimento econômico.

1.4 O desenvolvimento como inovação

Em 1911, Schumpeter (1997a, p.76) defendeu que o processo do desenvolvimento seria distinto do mero crescimento da economia, considerado a partir do crescimento da população e da riqueza. Para o economista, a essência do desenvolvimento ligava-se às inovações, que definia como novas maneiras de combinar os recursos já disponíveis na sociedade. Para o economista, o desenvolvimento é definido pela realização de novas combinações, que englobam:

- (a) a introdução de um novo bem – ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estejam familiarizados – ou de uma nova qualidade de bem;
- (b) a introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que, de modo algum, precisa ser baseado numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria;
- (c) a abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha entrado, quer esse mercado tenha existido antes ou não.
- (d) a conquista de uma nova fonte de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada;
- (e) estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela *trustificação*) ou a fragmentação de uma posição de monopólio.

A ideia do *desenvolvimento como inovação* receberia, nos anos 50, uma importante contribuição. Solow (1957, p. 320), a partir de dados da economia norte-americana no período de 1909 a 1949 (quando a produtividade dobrou), defendeu que 12,5 por cento da variação de produtividade de longo prazo dos trabalhadores devia-se a acumulação de capitais, e 87,5 por cento devia-se ao progresso técnico.

Uma variante tardia da ideia de desenvolvimento como inovação seria defendida por Romer (1992, p.64), que vê a tecnologia como foco das ações de desenvolvimento. Nas palavras de Romer,

em um mundo com limites físicos, são as descobertas de grandes ideias (por exemplo, como fazer semicondutores de alta temperatura), em conjunto com as descobertas de milhões de pequenas ideias ([como] melhores maneiras de fazer uma camisa), que tornam possível o crescimento econômico. As ideias são instruções que nos permitem combinar recursos físicos limitados em arranjos cada vez mais valiosos (ROMER, 1992, p.64).

O autor destaca o fato de que uma ideia pode ser utilizada simultaneamente em vários lugares, não possuindo – em contraste com os ativos tangíveis – custos de oportunidade.

1.5 O (re-) nascimento do desenvolvimento planejado e o estado de bem-estar social

Em 1929, uma crise econômica nos Estados Unidos elevou a taxa de desemprego de nove por cento (em 1929) a vinte e cinco por cento (em 1933). A deflação reduziu os preços dos bens não perecíveis em 25%, e os preços de produtos agrícolas caíram 50%. Em reação à crise, o presidente norte-americano Roosevelt implantou um programa de regulamentação de diversas atividades econômicas e de investimento em obras públicas pelo governo federal estadunidense, reduzindo o desemprego (ESTADOS UNIDOS, 1933). Em 1938, Roosevelt, eleito pela segunda vez, aprovou a lei do salário mínimo nos Estados Unidos. Dessa forma, os direitos sociais passam a integrar definitivamente a agenda dos governos.

Em 1936, se estabeleceria um marco na defesa do fortalecimento do Estado na condução da economia e do desenvolvimento: Keynes publica “Teoria Geral do Desemprego, Juros e Dinheiro”, contestando a ideia de que os mercados são basicamente estáveis e que tendem ao equilíbrio com a maior taxa possível de emprego. O economista defendeu que a rigidez introduzida nos mercados pelos produtores, a variação na confiança empresarial e outros fenômenos tornam a economia privada fundamentalmente instável e sujeita a estagnação prolongada em níveis de desemprego desnecessariamente baixos. Para Keynes, a intervenção governamental pode ser necessária para moderar as flutuações da economia privada e restaurar o pleno emprego, rompendo a doutrina do *laissez-faire* (HALL, 1989, p.6). A forte orientação da economia pelos Estados se manteria no esforço de guerra no período 1939-1945 e se estenderia até o final da década de 70.

Em janeiro de 1941, em discurso ao congresso norte-americano, Roosevelt expressou a visão de construção de um mundo com quatro liberdades essenciais: liberdade de expressão, liberdade de crença, libertação da miséria e libertação do medo (ESTADOS UNIDOS, 1941). Estas quatro liberdades essenciais seriam incorporadas ao preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Também em 1941, a Carta do Atlântico incorporou o compromisso dos Estados Unidos e da Inglaterra em promover “no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, para todos, melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social” (ESTADOS UNIDOS; INGLATERRA, 1941).

Em 1942, na Inglaterra, o relatório Beveridge identifica que a sociedade inglesa desejava que, após a guerra, deveria ser criado um “Estado de bem-estar” (*welfare state*), onde o Estado deveria prover seguridade social, um serviço público de saúde, educação pública gratuita, acesso à moradia e pleno emprego. A partir de 1944, diversos governos - entre eles, Inglaterra, Estados Unidos, Suécia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul - incorporariam a responsabilidade pela manutenção de um nível de emprego elevado ou pleno (ARNDT, 1978, p.27-28).

Para Taylor (1945 *apud* MAIER, 1981, p. 327), a depressão de 1929 deixou na sociedade europeia a impressão de que deixar a economia a cargo do Mercado não seria uma solução adequada. Segundo o autor, em 1945

ninguém na Europa acreditava no *American Way of Life* – isto é, na iniciativa privada; ou melhor, aqueles que acreditavam nela eram o partido perdedor – um partido que parecia não ter mais futuro (TAYLOR, 1945, p.576).

Para De Long e Eichengreen (1991),

os controles e planejamentos realizados durante a guerra, embora implementados como medidas extraordinárias em tempos extraordinários, haviam criado nos governos o hábito de controlar e regular. Seduzidos pelas elevadas taxas de crescimento econômico anunciadas pela União Soviética de Stalin, pelo elevado crescimento econômico e, reverenciando seu esforço de guerra, muitos esperavam que as economias de planejamento central se reconstruiriam com maior rapidez e cresceriam com mais celeridade que as economias de mercado (DE LONG; EICHENGREEN, 1991, p.11).

Assim, o desenvolvimento não poderia ser deixado a cargo das forças de mercado. O desenvolvimento deveria ser planejado.

1.6 O desenvolvimento e a cooperação internacional como estratégias para a paz

Em 1944, Rosenstein-Rodan (1944, p.158-159) defendeu a necessidade de investimentos internacionais nos países menos desenvolvidos para assegurar a igualdade de

oportunidades econômicas e a paz. Em palestra na *Chatham House* em janeiro de 1944, Rosenstein-Rodin destacou a desigualdade da distribuição mundial de renda e a necessidade de ações internacionais para o desenvolvimento:

A esmagadora maioria [da] riqueza foi adquirida por uma pequena parte do mundo, de forma que no que se refere à distribuição da riqueza, não é possível comparar as diferentes nações às diferentes classes dentro de qualquer nação. Muitas nações participaram de apenas uma pequena fração do aumento de riqueza criada durante os últimos cem anos e uma pequena porção do mundo reservou para si a maioria dos produtos e serviços. De fato, hoje, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha, representando treze por cento da população mundial, possuem quase cinquenta por cento dos bens de todo o mundo, e mais de dois terços da renda mundial são reservadas para menos de um terço da população mundial; i.e., 29 por cento possuem mais do que dois terços da riqueza do mundo. Em outras palavras, não houve uma contraparte no sistema internacional ao mecanismo estatal nos países avançados que pudesse exercer uma função distributiva quanto à riqueza. [...] É necessária uma ação internacional para redesenhar o balanço e dar às áreas deprimidas do mundo, eu não diria a igualdade de renda, mas a igualdade de oportunidades. [...] **O desenvolvimento das áreas subdesenvolvidas do mundo é [...] a tarefa mais importante para a construção da paz** (grifo nosso) (ROSENSTEIN-RODAN, 1944, p.158-159).

Em 1945, a Carta das Nações Unidas incluiu, em seu preâmbulo, o objetivo de utilizar mecanismos internacionais para a promoção do desenvolvimento econômico e social de todos os povos, e, em seu primeiro artigo, o compromisso de seus membros de buscar a cooperação internacional para a solução dos problemas econômicos, sociais, culturais, e humanitários (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). O apoio ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos se incorporava às políticas externas dos países desenvolvidos.

Todavia, a promoção do desenvolvimento pelas principais potências – Estados Unidos e União Soviética - se desenhava com objetivos menos nobres.

1.7 O desenvolvimento e a cooperação internacional como estratégias da guerra fria

Após a guerra, a Doutrina Truman estabeleceu o Plano Marshall, contribuindo com mais de 13,2 bilhões de dólares para a reconstrução europeia entre 1948 e 1951, com o objetivo de conter o avanço do comunismo. A importância econômica e geopolítica do apoio à Europa, pelos Estados Unidos, foi destacada pelo Relatório “*European Recovery and American Aid: a Report*”, preparado pelo Comitê Presidencial sobre a Ajuda Internacional, de

7 de Novembro de 1947, preparado pela equipe liderada pelo Secretário de Comércio, William Averell Harriman:

A questão que confronta este país é: os Estados Unidos têm um interesse vital na recuperação europeia? Os elementos desse interesse são três: humanitários, políticos e econômicos. Eles devem ser sopesados para que se decida se, em conjunto, há de fato um interesse vital dos Estados Unidos. O apelo humanitário se apresenta pelo espetáculo de milhões de europeus para quem este inverno será um inverno de frio e fome. [...] Grandes quantidades de dinheiro e tremendas quantidades de commodities foram disponibilizadas pelo povo americano desde o Dia da Vitória às nações sofrendo com a destruição e com o desalojamento [causados pela] mais terrível guerra da história. Porém [...] qualquer plano de ajuda à Europa que empreendamos deve ser um plano de recuperação para a Europa, com o objetivo principal de restaurar aquela área a uma posição autossustentável e de trazer um fim à necessidade de ajuda contínua e indefinida. [...] Nosso interesse econômico está intimamente ligado ao destino da Europa. O comércio americano com a Europa tem sempre sido um fator de suprema importância para a economia americana. Um declínio progressivo no poder de produzir e consumir de 270.000.000 de pessoas na Europa Ocidental e Central teria um poderoso impacto sobre a prosperidade norte-americana. Além disso, condições prósperas na Europa são essenciais para a manutenção do comércio americano em outras partes do mundo. Por exemplo, a África do Sul, a Austrália, a Nova Zelândia, o Canadá e os países não tropicais da América Latina obtêm, por meio do excedente das exportações para a Europa, os fundos com os quais pagam pelo excedente de importações dos Estados Unidos. Portanto, uma desintegração da economia europeia reduziria o poder desses países de comprar bens dos Estados Unidos. A deterioração da economia europeia pela falta de meios para obter as importações essenciais levaria os países europeus a recorrer ao comércio em monopólio do estado – não apenas para fins econômicos, mas também para fins políticos. Os Estados Unidos teriam inevitavelmente que seguir o mesmo caminho. O sistema resultante de controles estatais, relacionado inicialmente ao comércio internacional, breve teria que ser estendido à economia doméstica a tal extensão que traria riscos à sobrevivência do sistema americano de livre iniciativa. [...] Mas há um terceiro tipo de interesse americano que suplanta os outros, e com o qual qualquer plano de recuperação econômica da Europa Ocidental é diretamente afetado. Este terceiro interesse, o mais importante, embora por simplicidade possa ser chamado político, é de fato muito mais amplo. Ele vem do reconhecimento de que um programa de recuperação da Europa é um investimento na sobrevivência continuada de um mundo economicamente estabilizado e de condutas pacíficas, no qual os governos baseados em princípios democráticos fundamentais prosperam, no qual o Direito e não o poder prevalecem e no qual a liberdade religiosa, a oportunidade econômica e as liberdades individuais são mantidas e respeitadas. Ao estabelecer esse objetivo reconhecemos que há hoje no mundo duas ideologias conflitantes. [...] Caso os países se vejam forçados pelas circunstâncias a dar as costas ao primeiro desses conceitos da vida internacional [o liberalismo] para o segundo [o comunismo], não mais poderão conduzir seus assuntos internos de acordo com os princípios de liberdade individual e tolerância que são tradicionalmente ínsitos [ao liberalismo]. A continuidade do *American Way of Life* e de pensamento americano, portanto, requer que os povos do mundo compreendam a solidez

da primeira dessas filosofias da vida internacional [o liberalismo]. [...] [O]s países da Europa Ocidental não podem continuar desassistidos a desempenhar esse papel. Se não conseguirem logo obter uma melhoria de sua situação por meios democráticos, eles podem ser levados à direção oposta (ESTADOS UNIDOS, 1947).

O conflito ideológico não se resumiria à Europa. Com o crescimento dos movimentos nacionais de independência das antigas colônias dos países europeus após a Segunda Guerra Mundial, novas nações surgiriam, tornando-se também objetos da disputa pela hegemonia geopolítica entre os Estados Unidos e a União Soviética na nova ordem econômica e política.

O elevado crescimento econômico da União Soviética levou a adoção do modelo soviético por vários países, e viria a contribuir para o aumento da assistência internacional pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria.

Os trabalhos econômicos da década de 50 eram enfáticos em alertar quanto aos riscos que ofereciam as elevadas taxas de crescimento da União Soviética, que poderiam motivar os países do terceiro mundo a aproximar-se desse país e até mesmo adotar formas comunistas de organização econômica. Wiles (1952-1953) e Thorp (1956) são exemplos desses trabalhos e ilustram o temor do crescimento econômico da União Soviética.

Wiles (1952-1953) destacou a relação entre crescimento econômico, poupança e a disputa geopolítica entre os Estados Unidos e a União Soviética no período:

O comunismo está vencendo o capitalismo em todos os índices de crescimento, seja este na forma de *laissez-faire* ou do estado de bem-estar social. E em uma guerra fria de longa duração a taxa de crescimento econômico é o fator mais importante, pois ao final o país que crescer mais se tornará maior, e todas as vantagens econômicas pertencerão a ele, seja em poder militar, no domínio dos mercados mundiais ou mesmo em um padrão de vida mais elevado. [...] A União Soviética poupou, em termos do produto interno líquido como fator de custo, 33% em 1937, 38% em 1940 e aproximadamente o mesmo em 1948; [...] os Estados Unidos não fizeram melhor, com 20% de poupança em 1950. [...] É difícil superestimar as vantagens econômicas que o comunismo tem com suas altas taxas de poupança” (WILES, 1952-1953, p.574-575).

Thorp (1956) destacou a importância da assistência internacional como propaganda do modelo econômico soviético:

O esforço soviético para expandir as relações econômicas com os países subdesenvolvidos envolve não apenas comércio, mas também créditos, assistência técnica, feiras comerciais, intercâmbio técnico, missões comerciais e propaganda. O padrão comercial mais comum é a troca de produtos primários por bens manufaturados entre os governos. Adicionalmente, a concessão de créditos vem se expandindo em uma escala

crescente. [...] Além dos créditos, tem sido disponibilizada assistência técnica considerável, desde o apoio para a exploração de petróleo na Índia, a instalação de um instituto técnico em Rangum e [a construção de] um hospital de 100 leitos em Cabul. [...] Na competição ideológica, o impacto mais importante dos programas econômicos é o incentivo àqueles do país que já possuem uma tendência para a esquerda (THORP, 1956, p.278 e p.282).

Em 1949, Truman apresentaria, em seu discurso de posse, o compromisso dos Estados Unidos com a assistência internacional aos países subdesenvolvidos:

[e]m quarto lugar, devemos embarcar em um novo corajoso programa para tornar disponíveis os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial para o desenvolvimento e crescimento das áreas subdesenvolvidas. Mais da metade das pessoas do mundo vivem em condições próximas à miséria. Sua alimentação é inadequada. Eles são vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é uma desvantagem e uma ameaça tanto a eles quanto à áreas mais próximas. Pela primeira vez na história a humanidade possui o conhecimento e a técnica para aliviar o sofrimento dessas pessoas. Os Estados Unidos são proeminentes entre as nações no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas. Os recursos materiais com que podemos arcar para prover assistência a outros povos são limitados. Mas nossos recursos imponderáveis em conhecimentos técnicos crescem constantemente e são inexauríveis. Acredito que devemos disponibilizar aos povos amantes da paz os benefícios de nosso estoque de conhecimentos técnicos para ajudá-los a realizar suas aspirações de uma vida melhor. (ESTADOS UNIDOS, 1949)

O compromisso de Truman levaria a iniciativas de grande escala na assistência técnica bilateral e multilateral.

Em março de 1961, em mensagem ao Congresso, o Presidente Kennedy manifestava a importância da assistência internacional para deter o comunismo:

Vivemos um momento muito especial na história. Todo o hemisfério sul do mundo – América Latina, África, o Oriente Médio, e a Ásia – vivem a aventura de afirmar sua independência e modernizar suas antigas formas de vida. Estas novas nações precisam de ajuda por meio de empréstimos e assistência técnica da mesma forma que nós, no hemisfério norte do mundo, precisamos do capital e do know-how uns dos outros no processo de industrialização e crescimento regular. Mas no nosso tempo estas novas nações precisam de ajuda por uma razão especial. Sem exceção elas estão sob pressão comunista. Em muitos casos, a pressão é militar e direta. Em outros, ela toma a forma de uma intensa atividade subversiva planejada para levar ao colapso e substituir as novas e frequentemente frágeis instituições modernas que construíram até agora. Mas a tarefa fundamental de nosso programa de ajuda internacional não é negativamente lutar contra o comunismo. A tarefa fundamental é dar uma demonstração histórica que no século XX, como no século XIX, no hemisfério sul como no hemisfério

norte, o crescimento econômico e a democracia política podem desenvolver-se de mãos dadas (ESTADOS UNIDOS, 1961).

O conflito geopolítico entre os Estados Unidos e a União Soviética nos anos 50 e 60 foi o pano de fundo das ações de assistência internacional ao desenvolvimento das nações menos favorecidas. O matizamento ideológico se incorporaria aos diversos conceitos de desenvolvimento que surgiriam nas décadas seguintes.

1.8 O desenvolvimento como formação de capitais e industrialização

Nos anos 40 e 50 prevaleceu a ideia de que a chave para o desenvolvimento era a formação de capital pelos países subdesenvolvidos (ARNDT, 1977, p.54). Essa ideia seria denominada “fundamentalismo do capital”, e teve grande repercussão nas políticas de desenvolvimento após a Segunda Grande Guerra, especialmente a partir da teoria proposta por Lewis (1954) (ARNDT, 1987, p.55).

Conduzindo estudos de forma separada, Harrod, em 1939, e Domar, em 1946, elaboraram um modelo de crescimento econômico, onde o crescimento se daria com em função da relação entre o capital e o produto, e da taxa de investimento líquida (KING; LEVINE, 1994, p.4). O modelo de Harrod e Domar influenciaria profundamente o conceito de desenvolvimento, que passava a ser visto como função direta do capital.

Em 1943, Rosenstein-Rodan (1943, p.202-211) propôs aos países subdesenvolvidos do sul e sudeste da Europa o investimento maciço em infraestrutura, o que geraria naturalmente o surgimento de outras indústrias. O autor destacou a necessidade do estabelecimento de indústrias complementares, em uma “industrialização planejada de larga escala”, o que maximizaria a criação de empregos⁵. Esta estratégia, denominada “estratégia de desenvolvimento equilibrado”- em razão do estabelecimento simultâneo das cadeias de

⁵ Em 1918, escrevendo sobre o desenvolvimento da China, Yat-sen (1920) defendeu um extenso programa de desenvolvimento com a utilização de capitais públicos e privados. Yat-sen (1920) propôs que caberiam à livre iniciativa todas as atividades econômicas, que mereceriam a proteção de leis liberais. O autor propôs que todas as atividades econômicas que não pudessem ser assumidas por capital privado e aqueles que constituem um monopólio natural deveriam ser realizadas por capital estrangeiro, com reversão das instalações produtivas ao Estado chinês após o retorno integral dos capitais e juros, com a transferência de tecnologia aos chineses. Os elementos da proposta de Yat-sen (1920) para o desenvolvimento da China - o hibridismo de capitais para o desenvolvimento, com investimento maciço em indústrias de base e de infraestrutura pelo Estado tem semelhanças como o modelo proposto por Rosenstein-Rodan em 1943.

produção, tornou-se conhecida popularmente como *Big Push*, e foi adotada por diversos países como estratégia para o desenvolvimento – inclusive no Brasil⁶.

Em 1951, Nurkse (1951) destacou a importância da formação de capitais para o desenvolvimento, compreendido como industrialização:

[A formação de capitais] é o centro do problema do desenvolvimento em países economicamente atrasados. As áreas “subdesenvolvidas” em comparação com as adiantadas são insuficientemente equipadas de capital em relação à sua população e recursos naturais. [...] Formação de capital quer dizer que a sociedade se abstém de aplicar o total de suas atividades produtivas correntes à satisfação de necessidades e desejos de consumo imediatos, mas dirige uma parte das mesmas para a produção de bens de produção: ferramentas e equipamentos, máquinas e meios de transporte, instalações e equipamentos – todas as espécies de capital real que aumentam, e podem aumentar extraordinariamente, a eficiência do esforço produtivo. [...] A essência do progresso, então, é o desvio de uma parte dos recursos da sociedade correntemente disponíveis para o fim de aumentar o estoque de bens de produção, e modo a tornar possível uma expansão de bens consumíveis no futuro (NURKSE, 1951, p.11-12).

Embora o discurso de Nurkse (1951) tenha como ponto central o acúmulo de capitais como condição para o desenvolvimento, o economista já reconhecia a importância das instituições:

[a formação de capital] não é tudo. O desenvolvimento econômico é estritamente ligado à aptidões humanas, atitudes sociais, condições políticas e acontecimentos históricos. A formação de capitais é uma parte importante, mas não é tudo. (NURKSE, 1951, p.11)

Para Nurkse (1951), a poupança forçada, por meio da taxaço, é um mecanismo importante para a formação dos capitais necessários para o desenvolvimento. O economista, antecipando teses que seriam mais tarde defendidas pelo neodesenvolvimentismo, reconhece a variedade de arranjos institucionais possíveis e rejeita um único caminho para o desenvolvimento; para ele, o caminho para o desenvolvimento deve ser construído de acordo com as especificidades de cada país.

A poupança compulsória por meio da taxaço é perfeitamente compatível com os investimentos privados. É o ato de economizar que o Estado torna compulsório. O ato de investimento pode ser deixado em mãos de particulares, embora, talvez, não sem alguma orientação e coordenação central. Pode conceber-se uma grande variedade de arranjos institucionais.

⁶ São exemplos o esforço desenvolvimentista de JK, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) dos anos 70 e os atuais Planos de Aceleração do Crescimento (PAC).

No caso mais geral, a poupança arrecadada pelo Governo pode ser depositada no sistema bancário, ou aplicada para a redução dos débitos do governo com os bancos. Isto permite aos bancos conceder créditos a “*entrepreneurs*” privados sem provocar efeitos inflacionários. Um sistema de poupança compulsória é possível sem reprimir a poupança voluntária particular, nem as atividades de investimento privado. A maioria dos países subdesenvolvidos precisará de uma combinação de ações privadas e governamentais no campo da poupança e investimento. **Cada país deve procurar sua própria combinação, de acordo com as suas próprias necessidades e oportunidades particulares.** (grifo nosso) (NURKSE, 1951, p.11-12).

Todavia, Nurkse (1951) considerava que o Estado não deveria ter um papel na redistribuição de renda, o que implica em dissociar o conceito de desenvolvimento à redução de desigualdade. Para Nurkse (1951),

o objetivo essencial das finanças públicas, no contexto do desenvolvimento econômico, não é uma modificação da distribuição interpessoal de renda, mas um aumento na proporção da renda nacional, dedicada à formação de capital (NURKSE, 1951, p.101).

A ideia de desenvolvimento como formação de capitais levaria diversos países – entre eles, o Brasil - a uma elevada concentração de renda, com o aumento da desigualdade. Hakim (1952) já alertava para os efeitos de excessiva simplificação do objetivo de elevar a renda per capita como solução para o problema do desenvolvimento.

Aumentar a renda per capita não é suficiente [...] A menos que o aumento de renda per capita se traduza em uma melhoria nos padrões de vida para a maioria das pessoas [...] o resultado será apenas o aumento do *gap* entre a minoria rica que terá se tornado mais rica e a maioria pobre (HAKIM, 1952, p.259).

Em 1954, Lewis (1954) defendeu que o acúmulo de capital – o qual inclui o capital intelectual – é central para o desenvolvimento, e propôs a *concentração de renda como necessária para o desenvolvimento*:

O problema central da teoria do desenvolvimento econômico é compreender o processo pelo qual uma comunidade que antes poupava e investia 4 a 5 por cento ou menos de seu produto interno transforma-se em uma economia onde a poupança voluntária é de 12 a 15 por cento de seu produto interno ou mais. Este é o problema central porque o fato central do desenvolvimento econômico é a rápida acumulação de capitais⁷ (incluindo como capitais o conhecimento e as habilidades). Não podemos explicar qualquer revolução

⁷ Esta afirmação de Lewis é uma clara defesa da tese do fundamentalismo do capital..

“industrial” (como os historiadores econômicos fingem fazer) até que possamos explicar porque houve um aumento da poupança relativamente ao produto interno. [Não há] interesse no povo em geral, mas, digamos, nos 10 por cento da população com a maior renda, que nos países com excedente de mão-de-obra recebem até 40 por cento da renda total (aproximadamente trinta por cento nos países desenvolvidos). Os 90 por cento restantes não conseguem poupar uma parcela significativa de seus rendimentos. A questão importante é: por que eles poupam mais? [...] A resposta mais plausível é que estas pessoas poupam mais porque têm mais para poupar. [...] A explicação mais provável é que a poupança aumenta com relação ao produto interno. O fato central do desenvolvimento econômico é que a distribuição de renda é alterada em favor da classe poupadora. Praticamente toda a poupança é feita por quem recebe lucros ou rendas. A poupança dos trabalhadores é muito pequena. As classes médias poupam um pouco, mas em praticamente toda comunidade a poupança das classes médias, feita a partir de seus salários, tem pouco significado para o investimento produtivo. [...] A maior fonte de poupança é o lucro, e se verificamos que a poupança está crescendo em relação ao produto interno, podemos assegurar que a participação do lucro no produto interno está crescendo (LEWIS, 1954, p. 155-157).

Lewis (2006) defendia um papel central do Estado para a promoção do desenvolvimento, com incentivos à atuação da iniciativa privada:

Na prática é claro que o papel dos governos no desenvolvimento econômico é, e deve ser, muito maior hoje do que foi no passado, somente em função da expectativa geral de uma maior taxa de crescimento. [...] O teste crucial de um programa [para o desenvolvimento] da produção é quão efetivo ele é com [a iniciativa privada]. [...] A regulação somente funciona na extensão de evitar o indesejável. Mas o principal instrumento de um plano efetivo de desenvolvimento deve ser a recompensa. Para que os trabalhadores façam o que se espera deles, deve haver diferenças nos salários. Para que haja colaboração dos fazendeiros, o quadro [institucional] em que eles operam deve fazer suas ações valerem a pena. Se os empreendedores devem investir, deve haver uma probabilidade razoável de lucros adequados. Provavelmente a melhor maneira de assegurar o sucesso de um plano de desenvolvimento é aumentar os impostos das atividades que se deseje desencorajar e reduzir os impostos das atividades que se deseje estimular. (LEWIS, 2006, p.84 e p.390)

Para o economista, o crescimento do setor capitalista leva ao aumento da fração dos lucros em relação ao produto interno. Este crescimento se dá quando surgem novas oportunidades, especialmente com a ampliação do mercado, ou com o surgimento e aplicação de novas técnicas que aumentem a produtividade do trabalho (LEWIS, 1954, p.160).

A redução do problema de desenvolvimento à formação de capitais mereceu em 1949 a crítica de Singer (1949, p.6); sua proposta alinhava-se à proposta de Rosenstein-Rodan de que era necessário um desenvolvimento coordenado pelo estado, estabelecendo sinergias entre

múltiplos projetos de desenvolvimento, com um “grande esforço inicial” em projetos intensivos em capital. Divergindo de Lewis, Singer (1949, p.8) considerava que a promoção de uma taxa elevada de poupança doméstica, com uma distribuição desigual de renda, pode não contribuir para o desenvolvimento; a concentração de rendimentos nas classes de renda mais elevada pode destinar-se ao consumo de bens de luxo e artigos importados, a transferência de capitais para o exterior e ao entesouramento na forma de ouro ou moedas estrangeiras.

Os efeitos acentuados da governabilidade nas políticas de desenvolvimento foram destacados pelo economista. A dependência de instituições do governo como agentes promotores do desenvolvimento torna o processo dependente da estabilidade política:

a instabilidade política se reflete em políticas econômicas confusas, contraditórias, ou abortivas. [A adoção de um modelo de desenvolvimento do tipo *big push* recomenda] esperar até que tenham sido acumulados recursos suficientes para investimentos simultâneos e de grande porte, e a criação de economias externas. [...] [Entretanto,] para as populações dos países subdesenvolvidos, esta recomendação é muito impalatável, e para os governos, ela é inaceitável (SINGER, 1949, p.10).

A redução da questão do desenvolvimento à formação de capitais seria contestada por diversas teorias que sucederam o “fundamentalismo do capital”. Entre elas, destaca-se o modelo de substituição de importações, que é apresentado a seguir.

1.9 O desenvolvimento como transformação estrutural e a substituição de importações

Em 1949, Singer (1949) já sinalizava a deterioração da relação de preços entre bens primários e bens manufaturados:

a crescente desigualdade da renda mundial é atribuível em parte a uma mudança estrutural maior nas relações econômicas internacionais – isto é, na mudança da relação de preços entre bens primários e bens manufaturados. As estatísticas publicadas mostram que no período de duas gerações antes da Segunda Guerra Mundial, o quantum de bens manufaturados que se pode obter de um dado quantum de commodities primárias reduziu-se em mais de quarenta por cento. (SINGER, 1949, p.2)

Ainda em 1949, com um trabalho desenvolvido de forma independente, Prebisch (1950) defendeu a tese de que o crescimento dos países desenvolvidos (denominados países

centrais) não implicava o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos (denominados periféricos). Segundo o economista,

A periferia não só deixou de compartilhar, de modo geral, com os centros industriais dos benefícios provenientes da intensificação do progresso técnico nestes últimos, como também se viu obrigada a ceder-lhes uma parte dos benefícios de seu próprio progresso, sob a pressão constante do excedente real ou virtual de sua população economicamente ativa. (PREBISCH, 1950, p.67)

A deterioração dos termos de troca entre produtos primários exportados e produtos manufaturados importados levava à persistente queda da capacidade de importar dos países subdesenvolvidos, dificultando seu desenvolvimento econômico (PREBISCH, 1950, p.20).

Também os efeitos do desenvolvimento técnico (que se restringia aos setores primários exportadores) eram negativos nos países subdesenvolvidos: a mecanização da agricultura levava ao desemprego regional, e o baixo volume de capitais não permitia o desenvolvimento de um setor industrial que absorvesse o excedente gerado de mão-de-obra, ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos. Os estudos coordenados por Prebisch (1950, p.80-81) indicaram ainda que mesmo nos ciclos de alta de commodities, os aumentos salariais não acompanhavam esses aumentos, o que contribuía para a persistente deterioração da renda real dos trabalhadores.

Prebisch (1949, p.88-89) sugeriu aos países subdesenvolvidos da América Latina a substituição das importações pela produção interna, modificando a estrutura produtiva desses países. A estratégia se daria priorizando a importação de bens de capital, e reduzindo as importações de bens de consumo duráveis e não-duráveis, por meio da elevação das tarifas aduaneiras para esses bens⁸.

As teorias de Prebisch tiveram profunda influência nas estratégias de desenvolvimento do Terceiro Mundo, especialmente na América Latina.

Em 1964, como secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Prebisch viria criticar os problemas causados pela proteção do modelo de substituição de importações, por ele defendido em 1949:

o tamanho relativamente pequeno dos mercados nacionais, além de outros fatores adversos, tornou frequentemente o custo das indústrias excessivo e dependente de tarifas [aduanas] protetivas muito altas; estas geraram um

⁸ No mesmo sentido, Myrdal (1978, p.276) viria a defender em 1956 que “as restrições à importação são um meio de transpassar o processo de “crescimento natural” e criar de imediato a demanda necessária para um determinado tipo de indústria”.

efeito desfavorável na estrutura industrial, pois estimularam o aparecimento de fábricas pequenas e antieconômicas, enfraqueceram o incentivo à adoção de técnicas modernas, e reduziram o crescimento da produtividade. Isto gerou um ciclo vicioso no que se refere à exportação de bens manufaturados. Estas exportações têm encontrado grandes dificuldades por que os custos internos são elevados, e os custos internos são elevados, entre outras razões, porque faltam as exportações que ampliariam o mercado. [...] O protecionismo excessivo gerou um isolamento dos mercados nacionais da competição interna, enfraquecendo e mesmo destruindo o incentivo necessário à melhoria da qualidade da produção e a redução dos custos no sistema de livre iniciativa. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1964, p.22.)

O economista defendeu uma industrialização seletiva em “blocos regionais” [mercados comuns], concomitantemente com a adoção de um comércio exterior multilateral por esses países (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1964, p.26.).

A dependência dos governos seria ainda um resultado adverso da estratégia de substituição de importações, destacado por Little, Scitovsky e Scott (1970):

o resultado mais grave dessas políticas é que as indústrias nascentes tornaram-se dependentes das decisões do governo para auferir lucros, e habituaram-se a empreender esforços para obter privilégios, pressionando o governo, ao invés de cortar seus custos. (LITTLE, SCITOVSKY, e SCOTT, 1970, p. xviii).

Fatores estruturais internos também foram apontados como determinantes do desenvolvimento. Em 1955, Kuznets (1955) defendeu que a desigualdade econômica associava-se a uma reduzida renda per capita e com uma reduzida taxa de crescimento econômico nos países subdesenvolvidos. A reduzida renda impedia a construção de uma poupança que permitisse o desenvolvimento. A estrutura dos países subdesenvolvidos se caracterizaria por limitações à estrutura industrial existente e às oportunidades de mobilidade social e desenvolvimento econômico (KUZNETS, 1955, p.23-24). O diagnóstico de Kuznets para os países subdesenvolvidos era pessimista:

Não há esperança de um aumento significativamente perceptível no nível de renda real, dentro da expectativa de vida de uma geração ou mesmo da próxima geração. Foi esta esperança que serviu como uma compensação importante e realista para a ampla desigualdade da distribuição de renda que caracterizou os países, hoje desenvolvidos, nas fases iniciais de seu desenvolvimento (KUZNETS, 1955, p. 24).

O economista rejeitava a simples repetição da receita de desenvolvimento dos países desenvolvidos nos países em desenvolvimento, em razão das diferenças de suas realidades e de suas instituições:

Como modificar o quadro institucional e político dos países subdesenvolvidos ou os processos de crescimento econômico e industrialização para favorecer um crescimento sustentado dos níveis de performance econômica e evitar a solução fatalmente simples de um regime autoritário que utilizaria a população como “bucha de canhão” na luta pelo sucesso econômico? Como minimizar o custo de transição e evitar o pagamento do preço elevado – em tensões internas, e na ineficiência de longo prazo em prover os meios para satisfazer os desejos dos seres humanos como indivíduos – que exige a inflação do poder político, representado pelos regimes autoritários? Reconhece-se os riscos de assumir posições extremadas frente a esses problemas agudos. Uma posição extrema, particularmente tentadora, favorece a repetição dos padrões passados dos países hoje desenvolvidos, padrões que, nas condições marcadamente distintas dos países hoje subdesenvolvidos, poderão pressionar as instituições econômicas e sociais existentes e eventualmente levar a revoluções e regimes autoritários. É arriscado adotar analogias simples, como a defesa da preservação ou aumento das desigualdades de renda atuais dos países subdesenvolvidos para assegurar o acúmulo de poupança e o financiamento da formação básica de capitais, da mesma forma que a distribuição desigual de renda na Europa Ocidental o fez no passado, mesmo considerando as implicações para os grupos de renda mais baixa, verifica-se – pelo menos em alguns desses países – que a propensão a consumir dos grupos de renda superior é muito maior e a propensão a poupar muito menor do que aquelas dos grupos puritanos de renda mais elevada dos países hoje desenvolvidos. É arriscado dizer que, por terem sido comprovadamente favoráveis no passado, mercados completamente livres, a ausência das penalidades implícitas na taxa progressiva, e outras [práticas] sejam indispensáveis para os países hoje subdesenvolvidos. Nas condições atuais os resultados podem ser o oposto – a retirada dos ativos acumulados para canais relativamente “seguros”, seja no exterior, seja em imóveis – dada a inabilidade dos governos como agentes de base para o tipo de formação de capital que é indispensável para o crescimento econômico. É arriscado dizer que, se no passado investimentos estrangeiros proveram os recursos de capital para estimular o crescimento econômico satisfatório em alguns países europeus menores e seus descendentes em outros continentes, os mesmos efeitos podem ser esperados hoje, com o convencimento dos países subdesenvolvidos da necessidade de um clima favorável [aos negócios]. Também é arriscado adotar a posição oposta e afirmar que os problemas atuais são inteiramente novos e que devemos criar soluções sem as restrições do conhecimento do passado, soluções repletas de violência romântica. O que precisamos, e temo que seja apenas banal, é uma percepção clara das tendências passadas e das condições sob as quais ocorreram, bem como conhecer as condições atuais que caracterizam os países subdesenvolvidos. A partir daí, podemos tentar traduzir os elementos de um passado apropriadamente compreendido nas condições de um presente adequadamente compreendido. (KUZNETS, 1955, p. 25-26).

A compreensão do processo de desenvolvimento, como dependente, não somente de fatores econômicos, mas também de fatores históricos, institucionais, sociais e culturais foi destacada por Myrdal. Para Panico e Rizza (2009, p.191), Myrdal compreende as economias como “organismos sociais” que adquirem, por meio da experiência, uma habilidade maior em resolver problemas coletivos. O estabelecimento de relações intensas entre os indivíduos e as instituições pertencentes à economia tornam possível identificar os problemas comuns e formular estratégias para sua solução. A coesão e integração social, a confiança recíproca, o Estado de Direito, a democracia e a educação são elementos que contribuem para o sucesso dos processos de desenvolvimento. (PANICO e RIZZA, 2009, p.191).

Em 1957, Myrdal (1957) defendeu que há um processo causal cumulativo, em especial nos países menos desenvolvidos, por meio do qual, a vitalidade da atividade econômica tende a concentrar a atividade em algumas áreas, levando a pobreza nas demais regiões. Essa concentração não se refere apenas às atividades de produção de bens: as atividades artísticas, literárias, científicas, educacionais e outras florescem onde já há um nível elevado de desenvolvimento (MYRDAL, 1957, p.31-38). Estas áreas podem prover uma melhor infraestrutura e serviços melhores, o que atrai novas empresas e trabalhadores especializados. Para o autor, as iniciativas econômicas são atraídas mais por um ambiente desenvolvido do que pelos salários baixos praticados em uma região. Assim, o processo causal cumulativo acentua a desigualdade entre regiões e entre países. Somente a intervenção do Estado, por meio de políticas de desenvolvimento que se contraponham ao processo causal cumulativo, pode evitar que o crescimento da desigualdade (MYRDAL, 1957, p.41).

Myrdal (1960) considera que a regulação (que denomina coordenação) das atividades econômicas pelo Estado é essencial à vida econômica e social:

entendo o termo ‘planejamento’ como as tentativas conscientes do governo de um país – em geral com a participação de outros entes coletivos – de coordenar políticas públicas de forma mais racional para alcançar mais integral e rapidamente os objetivos desejados de desenvolvimento futuro que são determinados pela evolução do processo político. [...] Nenhum país hoje [...] está disposto a aceitar um nível de atividade econômica e emprego determinado pela transmissão automática, por meio do sistema bancário, de mudanças na situação internacional de pagamentos. [...] Nenhum país está preparado para abster-se de interferir na ‘livre economia’ (MYRDAL, 1960, p.28).

Myrdal (1957, p.40) considera que a implantação de políticas de desigualdade é mais difícil nos países pobres do que nos países ricos, em razão do custo dessas políticas e das condições sociais e políticas nos países menos desenvolvidos, onde instituições e estruturas de

poder não igualitárias tendem a prevalecer. Com estas estruturas de poder desiguais, nas palavras de Myrdal, “a pobreza se torna sua própria causa” (MYRDAL, 1957, p.40). Para o autor, “as atitudes e instituições, e particularmente a estratificação econômica e social inibem e levantam grandes obstáculos ao desenvolvimento”. (MYRDAL, 1974).

Em 1958, Hirschman (1961) contesta as estratégias de desenvolvimento equilibrado propostas por Rosenstein-Rodan e Singer. Para o economista, estas estratégias apenas sobrepõem um tipo de economia (“moderna”) sobre outro tipo de economia (“atrasada”). **O desenvolvimento econômico, para Hirschman, deve implicar a mudança da ordem social, transformando a sociedade por meio da conciliação entre a capacidade empreendedora individual e a capacidade de cooptação e inclusão social no processo de desenvolvimento.** Por meio da geração de desequilíbrios de oferta, seria guiado o processo de decisão sobre investimentos. Isto se daria por meio da escolha de setores-chave com encadeamentos para trás – gerando cadeias de fornecimento de produtos com escalas viáveis de produção, substituindo importações, e para frente – gerando indústrias que utilizam os produtos do setor-chave escolhido como insumo. Os setores-chave preferenciais para o desenvolvimento seriam aqueles que permitissem o máximo de combinações de encadeamentos para frente e para trás, os quais constituem os mecanismos de pressão para que sejam realizados os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico (HIRSCHMAN, 1961).

1.10 O desenvolvimento como modernização

Na década de 60, o desenvolvimento econômico era visto como o motor da transformação institucional, em uma abordagem com base na *Teoria da Modernização* (PRADO e TREBILCOCK, 2009, p. 341-379), desenvolvida por Talcott Parsons. Nesta teoria, o desenvolvimento é um processo de diferenciação social inevitável e evolutivo, que produz, em última instância, instituições econômicas, políticas e sociais semelhantes às aquelas no ocidente: um sistema de mercado livre, de instituições políticas democráticas e liberais, e do império do direito (TAMANAH, 2009, p.189).

A elaboração teórica mais influente do período, com base na Teoria da Modernização, é a ideia das fases de desenvolvimento econômico proposta por Walt Whitman Rostow. Rostow, economista e assessor dos presidentes Eisenhower, Kennedy e Johnson, defendia que era necessário demonstrar ao Terceiro Mundo que o comunismo não era “a única forma de

organização efetiva do Estado que poderia promover o crescimento econômico acelerado”, e propunha que as nações ocidentais financiassem às nações do terceiro mundo o déficit de capital entre o investimento necessário para o desenvolvimento econômico acelerado e a poupança interna (ROSTOW, 1960, p.39 *apud* EASTERLY, 2002, p.33). Em 1959, Rostow (1978, p.16) defendeu a ideia de que havia cinco etapas de desenvolvimento bem definidas – a sociedade tradicional, as sociedades em construção das pré-condições para a arrancada (*take-off*), a arrancada, as sociedades em marcha para a maturidade e a sociedade de consumo de massa.

Para Rostow (1978, p.16-17), as sociedades tradicionais correspondem àquelas em que há uma estrutura de produção limitada, com base em ciência e tecnologia desenvolvidas antes de Newton, com dedicação de uma proporção elevada de seus recursos à agricultura.

O economista relaciona à construção das pré-condições para a arrancada a ampliação da educação, orientada à inserção nas atividades econômicas, ao surgimento dos empreendedores, à consolidação do sistema financeiro e bancário, aos investimentos em infraestrutura e na exportação de matérias-primas, e ao aparecimento de indústrias modernas. (ROSTOW, 1978, p.16-17). Nesta forma de organização econômica, as instituições políticas de base regional, a estrutura social e antigos valores limitam o dinamismo econômico. O autor destaca o aspecto político necessário à essa transição:

Embora o período de transição – entre a sociedade tradicional e [a arrancada] – assistisse a mudanças de vulto, tanto na própria economia quanto no equilíbrio dos valores sociais, o aspecto decisivo era amiúde político. Politicamente, a formação de um Estado nacional eficaz – baseada em coligações matizadas pelo novo nacionalismo, em oposição aos tradicionais interesses regionais agrários, à potência colonialista ou à ambos – foi um aspecto decisivo do período das pré-condições. Isso também foi, quase universalmente, uma condição necessária para [a arrancada]. (ROSTOW, 1978, p.18-20).

Rostow (1978) associa o período de arrancada à superação das instituições tradicionais, o que inclui uma ampla industrialização e a consolidação do mercado de capitais. Para o autor, o período de arrancada (*take-off*) é

o intervalo em que as antigas obstruções e resistências ao desenvolvimento regular são afinal superadas. As forças que contribuem para o progresso econômico, e que já haviam dado lugar a surtos e ilhotas de atividade moderna, dilatam-se e conseguem dominar a sociedade. [...] Durante o período de [arrancada], a taxa real de investimentos e poupança pode subir, digamos, de 5% da renda nacional para 10% ou mais [...]. No decurso [da arrancada], novas indústrias se expandem rapidamente, dando lucros dos

quais grande parte é reinvestida em novas instalações, e estas novas indústrias, por sua vez, estimulam, graças à necessidade aceleradamente crescente de operários, de serviços para apoiá-las e de outros bens manufaturados, uma ulterior expansão de áreas urbanas e de outras instalações industriais modernas. Todo o processo de expansão no setor moderno produz um aumento de renda nas mãos daqueles que não só economizam a taxas mais elevadas, mas também colocam suas economias à disposição dos que se acham empenhados em atividades no setor moderno. A nova classe empresarial se amplia e dirige fluxos aumentados ao investimento no setor privado. (ROSTOW, 1978, p.20-21)

A maturidade é associada por Rostow (1978) ao domínio de tecnologias e à expansão de seu emprego. Para o autor,

a maturidade [é] a etapa em que a economia demonstra capacidade de avançar para além das indústrias que inicialmente lhe impediram [a arrancada] para absorver e aplicar eficazmente num campo bem amplo de seus recursos – se não a todos eles – os frutos mais adiantados da tecnologia (então) moderna. Esta é a etapa em que a economia demonstra que possui as aptidões técnicas e organizacionais para produzir não tudo, mas qualquer coisa que decida produzir. Pode carecer [...] das matérias-primas ou de outros fatores de suprimento necessários para produzir economicamente um determinado tipo de produção; sua dependência, todavia, é antes uma questão de opção econômica ou de prioridade política do que uma carência tecnológica ou institucional (ROSTOW, 1978, p.22-23).

Rostow (1978, p.23) associava o período de maturidade a um investimento de 10% a 20% da renda nacional.

Para Rostow (1978, p.22-23), a sociedade de consumo de massa é associada à produção de bens de consumo em grande quantidade, para uma sociedade que superou as questões de renda mínima. A prevalência do trabalho especializado seria uma de suas características. O Estado de bem-estar social é associado por Rostow (1978, p.23) a esta fase.

A taxonomia das etapas de desenvolvimento de Rostow (1978) é de base institucional, e não rompe com a visão do desenvolvimento econômico como formação de capital, nem ignora a necessidade de transformações estruturais para o desenvolvimento. Observa-se, todavia – em que pese o forte viés de uma visão de desenvolvimento como industrialização, típico dos conceitos de desenvolvimento dos anos 50, o autor reconhece que o desenvolvimento econômico vai além dos fatores exclusivamente econômicos.

Na introdução de sua obra, Rostow (1978) afirma que:

[e]mbora seja verdade que a mudança econômica tem consequências políticas e sociais, a mudança econômica propriamente dita é aqui olhada como a consequência de forças políticas e sociais, tanto quanto de forças

estritamente econômicas. E, em termos de motivação humana, muitas das mais profundas mudanças econômicas são encaradas como decorrentes de motivos e aspirações humanos que nada têm de econômicos. (ROSTOW, 1978, p.14-15).

Em outro trecho, o autor assinala que as motivações humanas não são apenas econômicas, destacando o balanceamento dos objetivos nas sociedades:

Na sequencia das etapas do desenvolvimento, o homem é encarado como uma unidade mais complexa. Ele procura, não apenas a vantagem econômica, mas também o poder, o lazer, a aventura, a continuidade da experiência e a segurança; preocupa-se com a família, com os valores familiares de sua cultura regional e nacional, e mesmo com um pouco de divertimento lá onde vive. E, além dessas diversas vinculações domésticas, o homem é capaz de ser impelido por um sentimento de união com todos os seres humanos, os quais, ele reconhece, compartilham sua situação essencialmente paradoxal. Em suma, a resultante do comportamento humano é vista não como uma atividade de maximização, mas como um balanceamento de objetivos humanos alternativos, e muitas vezes contraditórios, em face da variedade de opções que os homens percebem ter diante de si. [...] [C] oclui-se diretamente desse modo de ver como os indivíduos agem que o comportamento das sociedades não é determinado exclusivamente por considerações econômicas. Os setores de uma sociedade interagem: forças sociais, culturais, sociais e políticas, refletindo facetas diversas dos seres humanos, têm seu próprio impacto, autêntico e independente, na atuação das sociedades, inclusive em sua atuação econômica. Assim, a orientação das nações e atuação total das sociedades – como o comportamento dos indivíduos – representam atos de balanceamento mais exatamente do que um simples procedimento visando aos lucros máximos possíveis. (ROSTOW, 1978, p.178-179)

A década de 60 veria também uma grande mudança na ideia de desenvolvimento, na qual o homem passaria a integrar o conceito - inicialmente como **meio**, e depois como **fim** do desenvolvimento econômico. A ideia do desenvolvimento como formação de capital humano foi um dos primeiros movimentos nesse sentido, e é apresentada a seguir.

1.11 O desenvolvimento como formação de capital humano

Em 1961, Schultz (1961, p.6) apresenta o conceito de capital humano. Para o economista, o capital humano explicaria em parte as discrepâncias entre o aumento de renda nos Estados Unidos e o aumento dos fatores materiais de produção.

Neste mesmo ano, Singer (1964) destacaria o novo foco do desenvolvimento:

[Houve] uma mudança em todo o pensamento sobre o problema do crescimento e desenvolvimento [...] A criação de riqueza não é mais considerada o problema fundamental, mas a capacidade de criar riqueza. Esta capacidade consiste no recurso intelectual (SINGER, 1964, p.66).

O economista propôs que uma reorientação do modelo de assistência técnica. Além de prover os especialistas, a assistência internacional deveria prover os meios para que os países subdesenvolvidos pudessem investir em seu capital humano e estabelecer instituições de pesquisa e desenvolvimento (SINGER, 1964, p.71). A assistência técnica se voltaria para a educação e o treinamento.

Em dezembro de 1961, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou que a década de 60 seria a *década do desenvolvimento*, e convoca todos os Estados-membros a intensificar seus esforços para apoiar as medidas necessárias para alcançar o crescimento sustentado e o avanço social nos países em desenvolvimento. A ONU propôs um crescimento anual médio de 5% como meta para o decênio, e a destinação de 1% do Produto Interno Bruto dos países desenvolvidos para a assistência aos países menos desenvolvidos. Entre as medidas recomendadas, incluía-se a cooperação na forma de treinamento técnico aos integrantes dos governos nacionais nas áreas de administração pública, educação, engenharia, saúde e agronomia (Organização das Nações Unidas, 1961).

1.12 A ampliação da ideia de desenvolvimento

Em 1964, o crescimento econômico ocupava uma posição de destaque nas políticas dos governos em todo o mundo (TOBIN, 1964, p.1). Todavia, o conceito de desenvolvimento restrito ao crescimento econômico começava a ser questionado. Referindo-se aos Estados Unidos, Tobin (1964) destacou que

A taxa de crescimento econômico não é a única dimensão da performance econômica pela qual nossa sociedade é julgada. A igualdade de oportunidades e de condições, a humanidade, a compreensão, e a generosidade na relação com as pessoas menos privilegiadas em nossa sociedade e no exterior são talvez dimensões mais importantes (TOBIN, 1964, p.5).

No ano seguinte, Singer (1965), expandiu o conceito de desenvolvimento econômico, destacando que o desenvolvimento é um conceito mais amplo do que o crescimento econômico:

o desenvolvimento é *crescimento econômico* mais *mudança*; [essa] mudança é tanto *social e cultural* quanto *econômica*. [...] O conceito chave deve ser a melhoria de qualidade de vida das pessoas (SINGER, 1965, p.5).

Singer (1965, p.5) destacou ainda que a melhoria no nível [de qualidade] de vida das pessoas pode ser alcançada diretamente (desenvolvimento social) ou indiretamente por meio da renda e recursos econômicos (desenvolvimento econômico). O economista considerava que “a melhoria da educação, da saúde e da nutrição são as chaves para o crescimento [econômico]” (SINGER, 1965, p.5).

Em 1966, Kuznets (1971), em sentido semelhante ao conceito proposto por Singer, definiu desenvolvimento como o crescimento [econômico] acompanhado de mudanças qualitativas na estrutura de produção e emprego. Kuznets (1971) define o desenvolvimento econômico de um país como o aumento de longo prazo em sua capacidade em fornecer diversos bens econômicos à sua população, com base na evolução da tecnologia e nos ajustes institucionais e ideológicos por ela exigidos. Para Kuznets,

taxas elevadas de crescimento [...] estão associadas intimamente e exigem de fato mudanças na estrutura econômica; [...] estas requerem mudanças na estrutura populacional, nas instituições jurídicas e políticas, e na ideologia da sociedade. Isto não significa que todas as mudanças na estrutura social e econômica e na ideologia, associadas historicamente [ao desenvolvimento] venham a ser requisitos, ou que nenhuma delas poderia ser evitada ou substituída. “Significa que algumas mudanças estruturais - não apenas nas instituições econômicas, mas também nas instituições sociais e crenças - são necessárias, sem as quais um crescimento econômico moderno será impossível.” (KUZNETS, 1971, p.348).

Três anos depois, Seers (1969) incorporou ao conceito de desenvolvimento a redução da pobreza, da desigualdade e do desemprego. Nas palavras de Seers (1969):

As questões a serem respondidas quanto ao desenvolvimento de um país são: O que está havendo com a pobreza? O que está havendo com o desemprego? O que está havendo com a desigualdade? Se todos os três tornaram-se menos severos, então sem dúvida houve um período de desenvolvimento para o país analisado. Mas se um ou dois desses problemas centrais pioraram, e especialmente se os três pioraram, seria estranho chamar o resultado de “desenvolvimento”, ainda que a renda per capita tenha subido extraordinariamente. (SEERS, 1969, p.5)

Incorporava-se ao conceito de desenvolvimento a ideia de transformação social, já considerada no conceito de desenvolvimento proposto por Myrdal, mas que somente se

incorporaria ao paradigma de desenvolvimento, de forma mais efetiva, ao final da década de 90.

Os estudos da década de 60 tornaram evidente que a taxa de formação de capital pouco explicava as diferentes taxas de crescimento, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países subdesenvolvidos. Mesmo os países em desenvolvimento que haviam alcançado elevadas taxas de crescimento – mais elevadas do que os países hoje desenvolvidos haviam experimentado no século XIX - não alcançaram a eliminação da pobreza ou do desemprego, e frequentemente tiveram o aumento da desigualdade econômica e social. O conceito de desenvolvimento tornou-se mais complexo; tornava-se necessário incluir indicadores referentes à pobreza, ao desemprego, à desigualdade. Isso tornava o desenvolvimento o objetivo de um conjunto de políticas públicas, envolvendo a educação, o progresso técnico, a integração à economia global.

O novo significado do desenvolvimento se consolidaria no discurso sobre o desenvolvimento na primeira metade da década de 70.

1.13 O desenvolvimento como superação da pobreza

Em 1971, o economista paquistanês Ul Haq, em crítica à perspectiva adotada pelos economistas do desenvolvimento, propôs a reorganização da estrutura de produção e investimento com políticas de distribuição intrínsecas ao padrão de organização adotado, para evitar os riscos da concentração de renda.

[O]bservando os planos nacionais dos países em desenvolvimento, é óbvio que o emprego é um objetivo secundário, e não primário, do planejamento. Ele é geralmente adicionado como um pensamento posterior ao objetivo de crescimento do Produto Interno Bruto, mas com uma integração fraca ao quadro do planejamento. [...] Sabemos que diversos países em desenvolvimento alcançaram uma taxa de crescimento bastante alta em um período sustentado. Mas eles atacaram os problemas da pobreza em massa? [...] Fomos lembrados com frequência que devíamos manter-nos focados em uma alta taxa de crescimento, pois esta seria a melhor garantia de eliminar o desemprego e de redistribuir a renda por meios fiscais. Mas isto realmente aconteceu? Onde o processo de desenvolvimento perdeu o rumo? [...] Concebemos nossa tarefa não como a erradicação das piores formas de miséria, mas como a busca de certos níveis elevados de renda per capita. [...] Tivemos nossa fé desviada nos sistemas fiscais dos países em desenvolvimento e por uma compreensão bastante ingênua da interação entre as instituições políticas e econômicas. [...] Sabemos que uma vez que a produção tenha sido organizada de forma a levar um número bastante grande de pessoas ao desemprego, torna-se quase impossível redistribuir a renda para aqueles que nem mesmo participam do sistema econômico. [...] O

próprio padrão de organização da produção dita um padrão de consumo e uma distribuição [de renda] que é muito difícil de mudar. Uma vez que há o aumento do Produto Interno Bruto pela produção de mais casas de alto padrão e carros de luxo, não é muito fácil convertê-lo na produção de moradias de baixo custo e transporte coletivo. Um determinado padrão de consumo e distribuição será o resultado inevitável (UL HAQ, 1971 p. 1-5).

O economista destacou a necessidade da reconstrução dos objetivos do desenvolvimento, que deveriam ser definidos “em termos da redução progressiva e eventual eliminação da desnutrição, da doença, do analfabetismo, da miséria, do desemprego e da desigualdade” (UL HAQ, 1971, p.6).

O conceito de demanda seria substituído, nas etapas iniciais do desenvolvimento, pelo conceito de necessidades básicas. Ul Haq (1971, p.6) propôs que haja um planejamento do acesso a um nível mínimo de consumo, definido por meio de bens e de serviços que deveriam ser acessíveis a todos, e não apenas medido financeiramente. O planejamento desse consumo orientaria o planejamento da produção. O emprego se tornaria um objetivo primário do planejamento. *A proposição de Ul Haq (1971) enuncia pela primeira vez a importância do que viria ser denominado, décadas à frente, como microcrédito:*

Somente se partimos do objetivo de emprego pleno, com as pessoas fazendo algo útil, mesmo com pequenas doses de capital e organização, podemos erradicar algumas das piores formas de pobreza. (UL HAQ, 1971, p.6)

O pêndulo do foco das ações de desenvolvimento se deslocaria no início da década do emprego para a redução da desigualdade, e para a eliminação da miséria. McNamara, presidente do Banco Mundial, defendeu em 1971 que os frutos do crescimento econômico concentravam-se nos setores modernos dos países em desenvolvimento, deixando a parcela mais carente da população à margem de políticas públicas e do mercado (BANCO MUNDIAL, 1971, p.15). O então Presidente do Banco Mundial afirmou que os problemas da pobreza teriam raízes profundas no quadro institucional, em especial na distribuição do poder político e econômico dentro do sistema, que deveriam ser enfrentadas por cada um dos governos dos países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1971, p.15).

A consolidação da nova visão do conceito de desenvolvimento, onde os indicadores de qualidade de vida, ligados à saúde, educação, moradia, e expectativa de vida se incorporariam às análises de desenvolvimento, levaria ao crescimento do número de projetos de assistência internacional voltados especificamente a esses setores. O conceito de desenvolvimento passava a incluir a redistribuição dos recursos da sociedade de forma a prover as necessidades

básicas da parcela menos favorecida da população – alimentos, abrigo, roupas, e acesso aos serviços públicos básicos (água potável, saneamento, transporte, saúde e educação), bem com a participação da população nas decisões que a afetam, e o acesso a um trabalho adequadamente remunerado (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1977, p.32).

Assim, na década de 70 o conceito de desenvolvimento econômico assumiu um significado abrangente e mais humanitário, incorporando diversos conjuntos de valores e estratégias de desenvolvimento defendidas por economistas, governos e cientistas sociais. Destacava-se nesse novo conceito a importância das instituições – que deveriam ser transformadas, para que os objetivos sociais, que integravam o novo conceito de desenvolvimento, pudessem ser alcançados.

Todavia, na década de 70 a crise do petróleo e o abandono do padrão-ouro pelos Estados Unidos levaram ao aumento da incerteza, com o aumento das taxas básicas de juros nos países centrais e a consequente elevação da dívida externa dos países em desenvolvimento, reduzindo a capacidade desses países para a gestão macroeconômica. Em alguns países, as políticas econômicas passaram a privilegiar os setores exportadores, para a captação de divisas em moeda forte (KENNEDY, 2006, p.128), porém, de forma geral, houve a permanência do modelo de substituição de importações e do crescimento movido pelo Estado que levou, em graus variados, à uma elevação das dívidas dos países em desenvolvimento.

A flexibilização do câmbio, o aumento do valor das parcelas da dívida externa e os crescentes déficits na balança de pagamentos dos países em desenvolvimento levaram à instabilização das economias desses países. A necessidade crescente dos países em desenvolvimento de novos empréstimos deslocou, ao final da década de 70, a política econômica dos governos para os organismos multilaterais e bancos internacionais, expressas pelas condições impostas para a concessão desses empréstimos (KENNEDY, 2006, p.117).

1.14 A concepção neoliberal: o desenvolvimento como consequência natural da ação dos mercados globais livres

Com as crises ao final da década de 70, ressurgiram com força as ideias liberais. O neoliberalismo⁹ - conjunto de ideias políticas e econômicas que defende a não participação do estado na economia e a total liberdade de comércio para garantir o desenvolvimento econômico - ganhou força com a ascensão ao poder de Margareth Thatcher, líder do partido conservador inglês, após uma sequência de greves que levaram à grande insatisfação dos eleitores britânicos com o partido trabalhista.

As políticas de Thatcher incluíram a desregulação, a redução da carga tributária, a redução dos direitos trabalhistas, a privatização de empresas estatais e a redução do poder dos sindicatos. O conjunto de políticas implantado pela primeira-ministra inglesa reduziu acentuadamente a inflação¹⁰ em seu primeiro governo, e recuperou o crescimento econômico após dois anos de queda do Produto Interno Bruto - queda que chegou a -2% no ano de 1981 (BRITISH BROADCASTING CORPORATION, 2013). Todavia, o custo social foi elevado: as medidas econômicas levaram ao aumento do desemprego¹¹, da pobreza¹² e da desigualdade¹³.

Programa semelhante foi adotado pelo presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, que incluía igualmente a desregulação, a redução de impostos e do orçamento do governo, com o aumento da taxa básica de juros, reduzindo com sucesso a inflação¹⁴.

Com a elevação da dívida dos países em desenvolvimento, o crescimento das taxas de juros e a retração econômica, os países em desenvolvimento buscaram o apoio do Fundo Monetário Internacional, dos bancos privados e dos bancos centrais dos países desenvolvidos

⁹ A expressão neoliberalismo foi cunhada em 1938 por Alexander Rüstow, e associada posteriormente às ideias da Sociedade de Mont Pelerin, fundada por Hayek, em 1947, para discutir o Estado, os destinos do liberalismo clássico e “combater a ascendência do Estado e dos planejamentos marxistas ou keynesianos que estavam varrendo o globo.” Hayek defendia um Estado mínimo, limitado às funções de proteção contra a força e de fiscalização do cumprimento de contratos (OTTE, 2008).

¹⁰ A inflação na Inglaterra elevou-se de 10,3% em maio de 1979 a 21,3% um ano depois, e caiu a 2,4% em julho de 1986, voltando a subir para 9,7% em novembro de 1990, quando Thatcher deixa o cargo de primeira ministra. (BRITISH BROADCASTING CORPORATION, 2013).

¹¹ O desemprego – que aproximava-se de 1,5 milhões de postos de trabalho em 1979, ultrapassou 3 milhões de postos de trabalho em 1984, e teve decréscimo gradual até 1990. (THE GUARDIAN, 2013)

¹² Em 1979, 13.4% recebiam abaixo de 60% da mediana dos salários; este valor atingiu 22,2% (12,2 milhões de pessoas) em 1990 (*Idem, Ibidem*).

¹³ O coeficiente de Gini – indicador econômico da desigualdade – elevou-se de 0,25 em 1979 para 0,34 em 1990, o que corresponde a uma elevação de trinta e seis por cento no período em que Thatcher ocupou o cargo de primeira-ministra britânica (*Idem, Ibidem*).

¹⁴ A inflação anual nos Estados Unidos foi reduzida de 13,5% em 1980 para 3,22% em 1982 (MCMAHON, s.d.).

para o reescalonamento da dívida externa e para obter fundos emergenciais que evitassem uma desvalorização acentuada e uma inflação fora de controle (KENNEDY, 2006, p.131). O sucesso da implantação de políticas neoliberais na Inglaterra e nos Estados Unidos tornou prevalente a ideia de que a superação da crise econômica devia basear-se na adoção de uma política econômica baseada na austeridade fiscal, no livre comércio e na privatização das empresas estatais.

Um conjunto de ideias quanto ao modelo de política econômica necessário para a superação da crise econômica dos países da América Latina, de base neoliberal, tornou-se dominante no Tesouro e no Departamento de Estado dos Estados Unidos, bem como no Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (KENNEDY, 2006, p.129). Esse modelo tornou-se o paradigma global de política econômica, com a denominação “Consenso de Washington”, e foi estabelecido como condição para a concessão de empréstimos pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial e pelas instituições financeiras internacionais que financiavam as dívidas desses países. Essas propostas eram:

1. A redução dos déficits orçamentários, [...] que devem ser pequenos o suficiente para que possam ser financiados sem o recurso ao imposto inflacionário.
2. O redirecionamento dos gastos públicos das áreas politicamente sensíveis que recebem mais recursos do que seria justificável por seu retorno econômico [...] para áreas negligenciadas que possuam elevado retorno econômico e o potencial de melhorar a distribuição de renda, como a educação básica, a saúde e a infraestrutura;
3. A realização de uma reforma fiscal, que amplie a base de cálculo e reduza as taxas marginais de tributação.
4. A liberalização financeira, tendo como objetivo final a determinação das taxas de juro pelo mercado.
5. A unificação das taxas de câmbio a um nível suficientemente competitivo para induzir um rápido crescimento de exportações não tradicionais.
6. A rápida substituição de restrições quantitativas ao comércio [internacional] por impostos de importação, reduzidos progressivamente até que seja alcançada uma taxa uniforme e reduzida na faixa de 10 a 20 por cento.
7. A revogação das barreiras que impedem a entrada de investimento estrangeiro direto.
8. A privatização das empresas estatais.
9. A revogação das leis que impedem a entrada de novas firmas ou impedem a competição.
10. A previsão de garantias aos direitos de propriedade, especialmente no setor informal. (WILLIAMSON, 2004, p.196)

Segundo Williamson, o conjunto de propostas pautava-se pela disciplina macroeconômica, pela orientação à economia global e de mercado, refletindo o pensamento econômico ortodoxo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (WILLIAMSON, 2004, p.197).

Para Kennedy (2006, p.129), no neoliberalismo a economia passava a ser considerada como um mercado, onde atores individuais realizavam trocas respondendo a sinais de preços e alocando os recursos para seu uso mais produtivo. O termo “desenvolvimento” cede espaço para o termo “eficiência” – a maximização do desempenho econômico. Nos governos, a gestão da economia deveria limitar-se a apoiar os mercados, por meio da eliminação de subsídios e de políticas econômicas que provocavam a distorção dos preços, do estímulo ao investimento estrangeiro, e do fortalecimento dos bancos privados. As atividades econômicas só poderiam ser executadas com eficiência pelos particulares; portanto, as empresas estatais deveriam ser privatizadas. (KENNEDY, 2006, p.129). O capital deveria ter liberdade para circular livremente (KENNEDY, 2006, p.131).

Em resumo, o conceito neoliberal de desenvolvimento corresponde ao desenvolvimento como resultado da atuação dos mercados livres: ajustadas as condições para o livre funcionamento dos mercados, e reduzindo a interferência do Estado, o desenvolvimento seria uma consequência natural do crescimento econômico.

Na década de 90, o desapontamento com os resultados econômicos, políticos e sociais da transição para uma economia de mercado nos países do leste europeu e Rússia, as crises cambiais asiáticas e latino-americanas, e a oposição às políticas de ajustamento estrutural nos países latino-americanos começaram a reduzir a força da corrente neoliberal (KENNEDY, 2006, p.150). As crises econômicas ocorridas no paradigma neoliberal, com o agravamento do desemprego e recessão, levaram a severas críticas do modelo neoliberal, entre as quais pode ser destacada a crítica de Stiglitz (2012) ao aumento da concentração de riquezas e da desigualdade:

as sociedades nas quais há ampla desigualdade não funcionam adequadamente e sua economia não é estável nem sustentável. A evidência da história e de todas as partes do mundo contemporâneo é inequívoca: há um ponto em que a desigualdade degenera-se em uma disfunção econômica que atinge toda a sociedade, e quando isso acontece mesmo os ricos pagam um preço elevado (STIGLITZ, 2012).

Em 2007, uma grave crise no mercado imobiliário norte-americano se alastraria por todo o mundo, reduzindo ainda mais a crença nos mercados não regulados. O crescimento da desigualdade econômica e do desemprego levou a uma grave crise do modelo neoliberal.

Há hoje múltiplos conceitos (ou premissas) de desenvolvimento, que fundem diversas concepções de desenvolvimento passadas, sem que haja um consenso ou um conceito de desenvolvimento dominante.

Para Kennedy (2006, p.156), com a crise do neoliberalismo, uma nova visão de desenvolvimento começa a se tornar prevalente entre os profissionais do desenvolvimento, fruto de uma intuição política, social ou ética sobre o que deveria ser uma boa sociedade. Essa nova visão do desenvolvimento, segundo o autor, compreende os seguintes pontos:

- a) O Estado deveria ter um tamanho adequado – não mais o Estado mínimo da corrente neoliberal, nem o Estado como motor do desenvolvimento, típico do período desenvolvimentista.
- b) O Estado deve apoiar a viabilidade política das ações necessárias para o desenvolvimento econômico, em um mercado social e democrático.
- c) O Estado desenvolvido é aquele capaz de desenvolver seus cidadãos, responsivo a suas necessidades, e que investe no capital humano.

Neste cenário, destaca-se o conceito de Desenvolvimento como Liberdade, estruturado por Sen (2000), e que tem orientado os trabalhos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre os quais se destacam os Relatórios de Desenvolvimento Humano e a elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)- desenvolvido por Ul Haq, Sen e outros consultores (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1990, iv).

O conceito de Desenvolvimento como Liberdade – que compõe o marco teórico deste trabalho - é apresentado a seguir.

1.15 O desenvolvimento como liberdade

A perspectiva do Desenvolvimento como Liberdade foi construída por Sen (2000), e alinha-se aos conceitos de *desenvolvimento como superação da pobreza*, formulados por Seers (1969) e Ul Haq (1971).

Para Sen (2000, p.17), o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, superando com visões mais restritas como o aumento do Produto Interno Bruto, aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Essa expansão é, ao mesmo tempo, o principal fim e o principal meio do desenvolvimento, e é alcançada por meio da eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente - alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não segundo algum critério externo (SEN, 2000, p.33).

Segundo o economista, embora o aumento das rendas individuais seja um importante meio, a organização social e econômica (por exemplo, a disponibilidade de serviços de educação e saúde) e os direitos civis (como, por exemplo, o direito à efetiva participação política) são determinantes para a liberdade. Para Sen (2000, p.26), com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros, deixando a condição de beneficiários passivos de programas de desenvolvimento.

Para Sen (2000),

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de um aumento sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação da liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e de educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (SEN, 2000, p.18).

Sen (2000) destaca de forma especial a importância do acesso à educação fundamental e do acesso a serviços de saúde para o desenvolvimento:

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e condições

habilitadoras, como boa saúde, educação básica, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. (Sen, 2000, p.19). O fato de a educação e a saúde também serem produtivos para o aumento do crescimento econômico corrobora o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições sociais nas economias pobres, sem ter de esperar “ficar rico” primeiro. O processo conduzido pelo custeio público é uma receita para a rápida realização de uma qualidade de vida melhor, e isso tem grande importância para as políticas, mas permanece um excelente argumento para passar-se daí a realizações mais amplas que incluem o crescimento econômico e a elevação das características clássicas de qualidade de vida. Uma melhor educação básica e a disponibilidade de serviços de saúde de qualidade, além de elevarem diretamente a qualidade de vida, aumentam o potencial de uma pessoa auferir maiores rendas e superar a pobreza medida pela renda; quanto mais inclusivos forem os serviços de educação básica e saúde, “maior será a probabilidade de que mesmo os [mais] pobres tenham uma chance maior de superar a penúria” (Sen, 2000, p.113).

Dois conceitos são importantes na visão de Sen (2000): o conceito de funcionamentos e o conceito de capacidades. O conceito de funcionamento, com raízes no pensamento de Aristóteles, compreende o que uma pessoa pode considerar valioso ter, ser ou desfrutar, e pode envolver conceitos simples, como estar alimentado, e também conceitos mais complexos, como o de poder participar da vida da comunidade. (Sen, 2000, p.95). Essas funcionalidades não se limitam à propriedade, mas também à disponibilidade de serviços públicos e de acesso a bens privados providos pelo Estado. O conceito de capacidade, por sua vez, consiste nas combinações alternativas de funcionamentos que podem ser realizados por essa pessoa (Sen, 2000, p.95). A capacidade de uma pessoa está relacionada à possibilidade de realizar escolhas a partir de conjunto de funcionalidades de que pode dispor. As capacidades humanas têm relevância direta sobre o bem-estar e a liberdade das pessoas, e, de forma indireta, influenciam a mudança social e a produção econômica (Sen, 2000, p. 335).

As capacidades individuais dependem de forma decisiva das disposições econômicas, sociais e políticas. Para Sen (2000, p.71), tanto o Estado quanto a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas.

Segundo Sen (2000, p.22), a liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social. A importância dos mercados não isenta o Estado de sua atuação social, administrativa e regulatória, que pode acelerar ou retardar a superação da pobreza:

É difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial possa prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isto não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana. (Sen, 2000, p.22)

Segundo Sen (2000, p.55), a liberdade inclui o exercício de liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, o acesso a oportunidades sociais, a garantia de transparência e de segurança protetora.

O economista define liberdades políticas de forma ampla: além da liberdade de votar, elas incluem a liberdade de expressão política, de imprensa, de fiscalização e crítica, e do diálogo político (SEN, 2000, p.55); em resumo, um efetivo Estado Democrático de Direito. Para Sen (2000, p.185), “desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento”.

As facilidades econômicas são definidas como “as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN, 2000, p.55-56). Sen (2000, p.56) destaca que a disponibilidade de financiamento e o acesso a ele – inclusive o microcrédito – têm influência crucial sobre os intitamentos¹⁵ que os agentes econômicos são capazes de assegurar.

As oportunidades sociais correspondem ao acesso à saúde e à educação, entre outros, e influenciam a liberdade substantiva do indivíduo viver melhor; as oportunidades sociais influenciam não somente a vida privada, mas também na participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas (SEN, 2000, p.56).

A garantia de transparência corresponde à “liberdade de lidar uns com os outros sob as garantias de dessegredo e clareza” (SEN, 2000, p.56). Esta liberdade tem papel instrumental como inibidora da corrupção, da irresponsabilidade financeira e das transações ilícitas.

A segurança protetora compreende a segurança social, como o seguro-desemprego, provisões materiais mínimas para a subsistência, entre outros. (SEN, 2000, p.57)

As liberdades instrumentais se reforçam mutuamente e influenciam fortemente o desenvolvimento (SEN, 2000, p.71): liberdades políticas, como a liberdade de expressão e de votar em eleições, contribuem para que haja segurança econômica; oportunidades sociais, como o acesso a serviços de educação e saúde, facilitam a participação na economia. As facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção), por sua vez, podem trazer a riqueza individual, e também recursos públicos para os serviços sociais, por meio dos impostos. (SEN, 2000, p.25-26).

Sen (2000, p.29) defende que o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo. Para o economista, o desenvolvimento deve estar relacionado, sobretudo,

¹⁵ Sen define intitamentos (*entitlements*) de forma específica, como “o conjunto de pacotes alternativos de bens que uma pessoa pode dispor em uma sociedade utilizando a totalidade de direitos e oportunidades que tem”. (Sen, 1984, p.47).

“com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”. A contribuição do crescimento econômico deve ser julgada, não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão dos serviços sociais (o que inclui redes de proteção social) tornadas possíveis pelo crescimento econômico. (SEN, 2000, p.57).

Sen (2000, p.39) defende que a perspectiva baseada na liberdade aproxima-se da preocupação comum com a qualidade de vida, a qual se concentra no modo como as pessoas vivem e, não apenas nos recursos, ou na renda de que dispõem. A falta de oportunidades sociais, para Sen (2000), constitui uma barreira para o desenvolvimento:

Por diversas razões históricas, como a ênfase na educação alimentar e na assistência básica à saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes no início do processo; a ampla participação econômica foi mais fácil de obter em muitas economias do Leste e Sudeste Asiático de um modo que não foi possível, digamos, no Brasil, Índia e Paquistão, onde a criação de oportunidades sociais tem sido mais lenta, tornando-se assim uma barreira para o desenvolvimento econômico. A expansão de oportunidades sociais serviu para facilitar o desenvolvimento econômico com alto nível de emprego, criando também condições favoráveis para a redução das taxas de mortalidade e para o aumento da expectativa de vida. O contraste é nítido com outros países de crescimento elevado – como o Brasil – que apresentaram um crescimento do Produto Nacional Bruto per capita quase comparável, mas também têm uma longa história de grave desigualdade social, desemprego e descaso com o serviço público de saúde. As realizações dessas outras economias de crescimento elevado no que diz respeito à longevidade têm aparecido com lentidão bem maior. (Sen, 2000, p.62)

Na perspectiva do desenvolvimento como liberdade, a avaliação do desenvolvimento deve ser feita, primordialmente, verificando se houve aumento das liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam (SEN, 2000, p.32). A caracterização explícita do bem-estar e da liberdade buscada por uma sociedade exige uma maior quantidade de informações, pois os valores atribuídos às funcionalidades variam entre indivíduos e variam durante o processo de mudança que caracteriza o desenvolvimento (SEN, 2000, p.18 e p.71).

A atribuição de pesos para os diferentes componentes da qualidade de vida no processo de avaliação é recomendada pelo economista, que destaca a necessidade de submeter os pesos avaliatórios ao debate público e à avaliação crítica (Sen, 2000, p. 101). O autor lembra que a avaliação de capacidades deve ser feita com base na observação dos funcionamentos reais da pessoa, suplementando-se esta observação com outras informações. (Sen, 2000, p. 157)

Sen (1988, p.15-23) assinala que a perspectiva de funcionalidades e capacidades funcionalidades às quais é atribuído valor delimita um espaço para a avaliação, e não é

possível apontar uma fórmula particular para a avaliação. Todavia, o economista acredita que haja razoável acordo acerca de quais funcionalidades devam ser valorizadas, ainda que haja desacordo acerca dos pesos a serem dados a cada funcionalidade.

Observe-se que a abordagem de Sen (2000), além de claramente distinta das abordagens que resumem a visão do desenvolvimento como formação de capitais, distingue-se da abordagem do desenvolvimento como formação de capital humano. Nessa última, o foco é na atuação do homem para aumentar as possibilidades de produção, i.e., os seres humanos são meio de produção. A perspectiva de Sen (2000), focada na capacidade humana, busca a expansão das liberdades substantivas: o aumento do potencial das pessoas em viver uma vida que valorizem, com a melhoria das escolhas que podem exercer (Sen, 2000, p.332).

Em resumo, na abordagem de Sen (2000), os seres humanos são a finalidade do processo de desenvolvimento, o que é expresso no primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: “As pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1990, p.9).

1.16 A busca de uma nova concepção de desenvolvimento

As crises econômicas em alguns países, e a constatação do sucesso de outros modelos levaram ao questionamento do modelo neoliberal, em especial após a crise financeira de 2007-2008¹⁶. As novas visões do conceito de desenvolvimento expandem seu significado, trazendo novos desafios para o Direito.

Hoff e Stiglitz (2001) definem o desenvolvimento como um processo de mudança organizacional, em uma perspectiva evolutiva que abrange também as instituições sociais, econômicas e políticas, e não mais apenas o processo de acumulação de capitais. Nas palavras de Hoff e Stiglitz (2001):

Não há fórmulas seguras para o desenvolvimento; se houvesse, haveria mais casos de sucesso. Algumas estratégias parecem funcionar por algum tempo e depois parar de funcionar; algumas estratégias parecem funcionar em alguns países e não em outros. [...] [O] desenvolvimento não é mais visto primeiramente como um processo de acumulação de capital, mas de mudança organizacional. [...] Ver o desenvolvimento a partir de uma perspectiva evolutiva introduz novos elementos na dinâmica do processo. é

¹⁶ Stiglitz (1999, p.1) relata que o Produto Interno Bruto da Rússia reduziu-se a metade após a década após 1989, e o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza na Rússia elevou-se de 2 milhões para 60 milhões de pessoas, enquanto que o PIB da China dobrou no mesmo período.

uma questão de traçar não apenas as dinâmicas de acumulação do capital – focada pelos modelos tradicionais da teoria neoclássica – ou mesmo a transmissão do conhecimento – focada pela teoria de Schumpeter – mas também de instituições sociais, econômicas e políticas. (HOFF, STIGLITZ, 2001, p. 389 e p.400)

Stiglitz (1999) criticou o enfoque restrito dado ao conceito de desenvolvimento sob a ótica neoliberal:

Não é apenas a criação de uma economia de mercado o que conta, mas a melhoria dos padrões de vida e o estabelecimento das bases para um desenvolvimento democrático, equitativo, e democrático (STIGLITZ, 1999, p.3).

Stiglitz (1999, p.6) lembra que uma economia mais eficiente exige o remanejamento de recursos de atividades menos produtivas para atividades mais produtivas. A mudança de trabalhadores de um emprego de baixa produtividade para o desemprego reduz a produtividade; o empreendedorismo exige habilidades que devem ser desenvolvidas na prática, e capitais. A criação e manutenção de postos de trabalho, por meio da promoção do empreendedorismo e de estímulos keynesianos, devem ocorrer simultaneamente ou precedendo a reestruturação dos mercados (STIGLITZ, 1999, p.7). O economista defende que as normas, as instituições sociais, o capital social e a confiança têm papel crítico no sucesso dos mercados. O contrato social implícito, necessário a uma sociedade, não é implantado por decreto: é necessário tempo para a sua implantação. Face à complexidade dos fatores políticos e sociais, Stiglitz (1999, p.14) defende a descentralização: a tomada de decisão deve ser feita com a participação dos envolvidos nos processos de mudança.

O enfoque na melhoria da qualidade de vida e a participação democrática são pontos comuns da visão de Stiglitz (1999) com a visão de Evans (2008). Evans (2008) defende que as novas teorias do desenvolvimento, como a teoria do desenvolvimento como liberdade, a nova teoria do crescimento e a abordagem institucional, consideram que o crescimento econômico depende de instituições políticas e da capacidade de estabelecer objetivos coletivos, que requerem a ação do Estado. Para Evans (2008), há uma convergência entre as teorias.

A nova teoria do crescimento enfatiza os retornos crescentes das ideias como a chave para o crescimento; a abordagem institucional foca no papel chave da manutenção do compartilhamento de expectativas normativas, ou das regras do jogo, permitindo ações econômicas prospectivas. [...] Há uma convergência interessante entre o conceito do desenvolvimento [como

expansão das capacidades] e a nova teoria do crescimento. Sen enfatiza que a expansão das capacidades é simultaneamente o objetivo primário do desenvolvimento e o meio principal por meio do qual o desenvolvimento é alcançado. A ênfase dos teóricos do novo crescimento nos conhecimentos e habilidades incorporadas às capacidades dos indivíduos (e às redes que os conectam) são fatores chave para o desenvolvimento é consentânea à ideia de que a “expansão das capacidades” é o principal fator para o crescimento. Simultaneamente, há um tipo diferente de convergência entre as abordagens institucionais e a abordagem das capacidades. Os defensores da “virada institucional” focam de maneira crescente nas causas e consequências da determinação coletiva de objetivos, que Sen coloca no núcleo da abordagem das capacidades. Rodrik, por exemplo, argumenta que a democracia é uma meta-instituição que promove “instituições de alta qualidade” (EVANS, 2008, p.5).

O autor formulou uma visão do desenvolvimento para o século 21, unindo as visões das três teorias, que destaca o valor estratégico dos ativos intangíveis e do investimento nas capacidades humanas¹⁷.

A confluência da nova teoria do crescimento com a abordagem institucional ao desenvolvimento e a abordagem das capacidades ajustam-se ao contexto histórico em mudança, pois o desenvolvimento no século XXI dependerá da geração de ativos intangíveis (ideias, habilidades e redes) ao invés do estímulo ao investimento em máquinas e ativos tangíveis orientados à produção de bens tangíveis. Assim, o investimento nas capacidades humanas – que inclui o que é denominado tradicionalmente como capital humano – se torna economicamente mais crítico. [...] A aceleração do crescimento no século 21 requer a expansão do acesso ao estoque de ideias, aumentando a utilização efetiva deste estoque e gerando novas ideias específicas adaptadas às circunstâncias específicas de um país. Tudo isso depende da expansão das capacidades humanas. Os mercados, por si sós, não fornecerão um estoque ótimo de serviços de expansão das capacidades. Apenas um comprometimento empresarial eficiente e agressivo por parte das instituições públicas pode fornecer o que é necessário (EVANS, 2008, p.13).

O comprometimento dos atores sociais é fundamental na proposta de Evans (2008):

[o] comprometimento dos atores sociais na implantação é crucial para as estratégias de expansão das capacidades bem como em obter informações quanto a seus objetivos. [Os] serviços e expansão das capacidades são sempre coproduzidos por seus receptores. A educação é coproduzida pelos estudantes (e suas famílias). A saúde é coproduzida pelos pacientes, suas famílias e suas comunidades. O estado precisa de seu comprometimento ativo para o fornecimento desses serviços de forma a assegurar que os investimentos produzam os efeitos desejados. O fornecimento a receptores passivos produz na melhor hipótese resultados subótimos e algumas vezes contraprodutivos. Mais uma vez, as habilidades e capacidades

¹⁷ Evans (2008, p.14) cita o exemplo da China: “Seus investimentos em saúde e educação, de base ampla, forneceram a base para a habilidade subsequente de explorar oportunidades industriais”.

organizacionais requeridas para estimular este tipo de comprometimento são mais complexas e mais difíceis de construir porque são mais políticas que tecnocráticas. (EVANS, 2008, p.16)

O autor destaca a importância da organização da sociedade civil para a concretização do desenvolvimento:

Para poder criar ligações efetivas entre o estado e a sociedade, o estado deve facilitar a organização das contrapartes na sociedade civil. A interação do estado desenvolvimentista do século 20 com as indústrias deu às elites industriais uma razão para tornar-se uma classe coletivamente mais coerente. O Estado desenvolvimentista do século 21 deve fazer o mesmo com uma seção transversal muito mais ampla da sociedade. Não será fácil. A sociedade civil é uma fera complicada, repleta de interesses particulares conflitantes que repleta de indivíduos e organizações que afirmam representar o interesse geral. Apesar disso, os interesses compartilhados na expansão das capacidades são amplos e profundos, Além disso, como o perigo da captura é menor na construção de ligações com indivíduos que não pertencem à elite, as instituições públicas podem concentrar-se no lado positivo desse projeto político (EVANS, 2008, p.16).

O modelo proposto por Evans (2008) valoriza a singularidade local, opondo-se ao modelo único do neoliberalismo.

O economista Fajnzylber, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), defendeu na década de 90 um conjunto de sete “ideias-força” que deveriam orientar as políticas de desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2009, p.178). Essas ideias tiveram grande influência e levaram ao desenvolvimento de uma nova corrente, denominada pela CEPAL como *neoestruturalismo*, que buscava associar a transformação produtiva com a melhoria da equidade, compatibilizando o crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda. Desde então, o neoestruturalismo tem sofrido refinamentos, porém permanece central no pensamento cepalino atual.

As sete ideias-força apresentadas por Fajnzylber são as seguintes:

- a) O progresso técnico é central para elevar a produtividade e a competitividade;
- b) A competitividade autêntica surge da aplicação constante e crescente do progresso técnico, da qualificação do capital humano e da equidade. Por outro lado, a competitividade espúria se baseia em desvalorização cambial, baixos salários e destruição ambiental;
- c) A indústria é central ao progresso técnico, embora deva articular-se com os demais setores, a fim de permitir efeitos de derrame (“spillovers”) e encadeamentos produtivos;
- d) A equidade é necessária para a competitividade;

- e) É necessário amplo pacto social para inovação e progresso técnico;
- f) O papel das instituições é chave;
- g) A democracia fortalece a transformação produtiva e social (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 179).

A CEPAL defende a modificação da estrutura produtiva com a incorporação das parcelas da população não empregadas em atividades de elevado valor agregado:

A mudança estrutural que sustenta o processo de desenvolvimento é o que diversifica a economia e amplia a participação na estrutura produtiva dos setores com maior intensidade em conhecimentos (eficiência schumpeteriana) e com maior taxa de crescimento da demanda (eficiência keynesiana). A combinação destes dois tipos de eficiência da estrutura produtiva se denomina eficiência dinâmica, porque gera taxas mais altas de crescimento da produtividade, da inovação e do emprego. A mudança estrutural desejável, isto é, a que fortalece os setores com eficiência dinâmica, é definida e avaliada em função de seus efeitos agregados sobre o sistema econômico. Não há mudança estrutural virtuosa se meramente se multiplicam enclaves de alta tecnologia ou se apenas se modifica a ponta mais eficiente do sistema produtivo. A difusão de tecnologia e a expansão da demanda devem impulsionar não só um pequeno grupo de empresas, mas o conjunto da economia, por meio de encadeamentos para trás e para frente. Emerge deste processo uma distribuição mais homogênea das atividades de média e alta produtividade, que, ao mesmo tempo, torna mais densa a matriz produtiva. Neste processo de mudança estrutural surgem novos agentes e a mão de obra se desloca dos setores de baixa produtividade aos novos setores que “povoam” o espaço existente entre as atividades de ponta e as de subsistência. Assim, a dinâmica do emprego é um elemento central em todo processo de mudança estrutural. As economias em desenvolvimento se caracterizam por apresentar uma forte heterogeneidade, com parte significativa da força de trabalho em condições de informalidade ou em atividades de subsistência. Este contingente de trabalhadores têm baixíssima produtividade, o que afeta negativamente a distribuição da renda e a renda média da economia. Com a mudança estrutural virtuosa criam-se novos setores e atividades que absorvem a reserva de trabalhadores em empregos mais produtivos, de maior qualidade e mais bem remunerados. A força que reduz a heterogeneidade é a diversificação associada à mudança estrutural. (CEPAL, 2012, p.14)

No Brasil, Sicsú, Paula e Michel (2007, p.508) desenvolveram uma proposta para o desenvolvimento, com base nas ideias de Keynes, Stiglitz, e Davidson, e nas ideias do neoestruturalismo, que denominaram novo-desenvolvimentismo, termo utilizado por Bresser Pereira em artigo no qual critica o modelo ortodoxo de política monetária. A proposta dos economistas defende a necessidade de estratégias de desenvolvimento, onde mercado e Estado sejam fortalecidos, que incluem a adoção de uma política que desenvolva a competitividade das exportações de maior valor agregado e o desenvolvimento de uma

infraestrutura voltada para a competitividade sistêmica, que deve incluir o desenvolvimento de um sistema nacional de inovação (SICSÚ, PAULA E MICHEL, 2007).

As teses que norteiam a proposta de novo-desenvolvimentismo de Sicsú, Paula e Michel (2007) são:

- a) não haverá mercado forte sem um Estado forte;
- b) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas;
- c) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento;
- d) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas. (SICSÚ, PAULA e RENAUT, 2007, p. 509)

Bresser Pereira (2006) defende uma proposta de novo-desenvolvimentismo semelhante à de Sicsú, Paula e Michel: uma estratégia de desenvolvimento abrangente, porém com a manutenção de um modelo exportador semelhante àquele utilizado pelos países do Leste Asiático, com destaque para o desenvolvimento do capital humano. Para Bresser Pereira (2006),

um país se desenvolverá aproveitando as forças do mercado, desde que: a) mantenha a estabilidade macroeconômica; b) conte com instituições gerais que fortaleçam o Estado e o mercado e com um conjunto de políticas econômicas que constitua uma estratégia nacional de desenvolvimento, e c) seja capaz de promover a poupança interna, o investimento e a inovação empresarial (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 19).

Bresser Pereira (2010) destacou ainda a importância da compatibilidade das instituições para o desenvolvimento com as demandas da sociedade:

Uma estratégia nacional de desenvolvimento ganhará sentido e força quando suas instituições – sejam elas de curto prazo (políticas públicas) ou de relativamente permanentes (leis, instituições propriamente ditas) – responderem a necessidades da sociedade, quando forem compatíveis com a dotação de fatores da economia, ou mais amplamente, quando foram compatíveis com os elementos que formam a estrutura da sociedade. (BRESSER PEREIRA, 2010.)

Para Trubek (2009, p.30), no novo desenvolvimentismo as políticas são um processo de descoberta no qual o Estado busca o empoderamento do setor privado, em estruturas colaborativas que fomentam o experimentalismo. Para Trubek (2009),

De forma diversa do estado desenvolvimentista clássico, os novos Estados desenvolvimentistas preferem apoiar o setor privado do que envolver-se diretamente nas atividades financeiras, de manufatura ou outras atividades econômicas primárias. Mas, de forma diversa ao neoliberalismo, a economia política dos novos estados desenvolvimentistas reconhece que o setor privado pode ter deficiências na orientação ao empreendedor, deficiências de capacidade técnica, ou baixa propensão a assumir os riscos necessários à exploração de novas oportunidades e a manutenção da competitividade em uma economia global aberta. Em razão disso, a intervenção do estado pode ser necessária para o empoderamento do setor privado estimulando o empreendedorismo, dando subsídios à criação de conhecimento, e reduzindo o risco (TRUBEK, 2009, p.30).

As múltiplas correntes de desenvolvimento mostram a presença de um amálgama entre diversos conceitos de desenvolvimento anteriormente propostos. Em que pese à diversidade de conceitos de desenvolvimento e dos matizes ideológicos que integram estes conceitos, observa-se há diversos pontos comuns entre os conceitos e propostas de desenvolvimento mais recentes:

- a) o reconhecimento de que não há uma fórmula única e segura para o desenvolvimento;
- b) a necessidade de que o desenvolvimento seja uma resposta às necessidades da sociedade – que, no caso da sociedade brasileira, inclui certamente a redução das desigualdades econômicas e sociais, e a inclusão econômica dos segmentos mais vulneráveis.
- c) o reconhecimento de que, de forma isolada, nem o governo, nem o mercado, são capazes de realizar de forma eficiente e sustentável no longo prazo o desenvolvimento econômico e inclusivo em uma abordagem ampla, e a colaboração entre os setores público e privado é indispensável;
- d) o desenvolvimento requer instituições que fomentem o empreendedorismo e a inovação;
- e) o desenvolvimento requer a integração em uma economia globalizada;
- f) o desenvolvimento econômico inclusivo, impulsionado pela cooperação entre o setor público e o setor privado, requer novas instituições e novos quadros normativos.

1.17 Considerações sobre a evolução do conceito do desenvolvimento

A evolução dos conceitos de desenvolvimento tem se caracterizado por uma expansão de seus significados e dos objetivos que devem ser alcançados. A sociedade deixou de ser um mero meio para o alcance de objetivos de desenvolvimento limitados, e passa a ser destinatária e ao mesmo tempo protagonista dos processos de desenvolvimento.

Hoje, não é razoável pensar no desenvolvimento econômico apenas como o crescimento do Produto Interno Bruto. O desenvolvimento econômico é mais amplo do que o crescimento econômico, como assinalou a economista Maria da Conceição Tavares (2011):

Desenvolvimento, assim a seco, não quer dizer nada. Tem que ser econômico ou econômico-social, sem os adjetivos não vai. Mas mesmo desenvolvimento econômico não quer dizer só crescimento, absolutamente. Se você não cuida da distribuição de renda, do emprego, dos recursos naturais, da autonomia do Estado em relação às potências hegemônicas, não está fazendo desenvolvimento, está fazendo o contrário (TAVARES, 2011, p.38).

O caminho do desenvolvimento tornou-se um caminho de aprendizado, experiência e descoberta das potencialidades: um processo dinâmico, tendo como base a colaboração mútua entre o Estado e a comunidade, entre o Estado e o mercado. Nesse cenário, o conceito de *desenvolvimento como liberdade*, mostra-se particularmente interessante para o Brasil, considerando as elevadas desigualdades econômicas e sociais presentes no país. A construção do desenvolvimento econômico nesse amplo conceito traz novos desafios para todos os campos de conhecimento, e, de forma particular, para o Direito.

A contribuição do Direito é objeto do *Direito e Desenvolvimento*, campo que estuda as inter-relações entre estes campos do conhecimento humano, que é profundamente influenciado pelos conceitos de desenvolvimento e pelas ideologias prevalentes nos respectivos momentos históricos. Os conceitos e a evolução do Direito e Desenvolvimento, e suas inter-relações com a teoria do desenvolvimento são apresentados a seguir.

2. DIREITO E DESENVOLVIMENTO

O Direito e Desenvolvimento pode ser definido, de uma maneira ampla, como

o campo que se refere à teoria e às práticas da promoção do progresso econômico e social por meio da reforma das leis e construção de capacidades institucionais, envolvendo a teoria jurídica, a teoria do desenvolvimento econômico e as práticas internacionais de desenvolvimento (SHERMAN, 2009, p.1258).

As teorias de Direito e Desenvolvimento e suas políticas são influenciadas de forma direta e intensa pelos modelos de desenvolvimento econômico, pelas ideologias e suas concepções do relacionamento entre o Estado e o Mercado prevalentes em um dado momento histórico.

Embora o campo do Direito e Desenvolvimento tenha tido sua estruturação na década de 60, as relações entre o Direito e o Desenvolvimento já têm sido objeto de estudo há muito tempo.

2.1 As relações entre o direito e o desenvolvimento

As relações entre o direito e o desenvolvimento foram objeto de estudo de pensadores como Montesquieu (2000) e Weber (1968, *apud* Trubek, 2007). (DAVIS e TREBILCOCK, 2008, p.899).

Montesquieu (2000), em sua obra “O Espírito das Leis”, elaborou uma teoria sociológica do governo e do direito, e defendeu que a estrutura de ambos depende das condições nas quais vive cada povo.

Smith (1996) considerava as instituições e leis determinantes para o desenvolvimento econômico. Pode-se inferir a importância das leis e instituições para Smith (1996) a partir de suas observações sobre a China:

[A] China parece ter permanecido estacionária por muito tempo, e provavelmente muito antes havia atingido aquele máximo de riqueza consentâneo com a natureza de suas leis e instituições. Entretanto, esse máximo pode ser muito inferior ao que comportaria a natureza de seu solo, seu clima e sua localização, com outras leis e instituições. (SMITH, 1996, p.143)

Weber (1968), a partir de uma análise histórica do desenvolvimento do capitalismo na Europa, concluiu que o sistema jurídico europeu era um dos fatores responsáveis pela ascensão do capitalismo industrial naquele continente, em razão de sua racionalidade jurídica e sua racionalidade lógico-formal (TRUBEK, 2007, p.155-161).

Para Weber (1968), a racionalidade refere-se à aplicação de alguns critérios de decisão a todos os casos. O formalismo, na definição weberiana, corresponde ao emprego de critérios de decisão intrínsecos ao Direito na construção das decisões jurídicas (TRUBEK, 2007, p.159). A racionalidade jurídica compreende as características de autonomia (diferenciação de outros sistemas sociais), construção deliberada de suas normas, generalidade e universalidade (TRUBEK, 2007, p.155). A racionalidade lógico-formal é caracterizada pela consistência entre as normas do sistema, pela elaboração por uma profissão especializada, pela universalidade e pela precisão (TRUBEK, 2007, p.160-161).

Para Weber (1968), a previsibilidade do sistema jurídico e sua coercibilidade permitiriam que os comportamentos dos agentes econômicos fossem previsíveis, condição essencial para o funcionamento de uma economia de mercado (TRUBEK, 2007, p.168). Para Weber, esse sistema normativo só poderia emergir em um Estado centralizado e burocrático. Todavia, Weber não conseguia explicar, nesse modelo, o sucesso do capitalismo na Inglaterra (TRUBEK, 2007, p.173-174).

Para List (1909), o Direito influencia direta e indiretamente o desenvolvimento. Citando Say, List (1909) afirmou que

Para considerar devidamente a influencia que a liberdade de pensamento e de consciência têm nas forças produtivas das nações, precisamos apenas ler a história da Inglaterra e a história da Espanha. A publicidade na administração da justiça, o julgamento por um júri, a legislação pelo parlamento, o controle público pela administração do estado, a autoadministração pelas comunidades e municípios, a liberdade de imprensa, e a liberdade de associação para propósitos úteis conferem aos cidadãos nos Estados constitucionais, bem como a seus funcionários públicos, um grau de energia e poder que dificilmente pode ser produzido por outros meios. Dificilmente podemos conceber qualquer lei ou decisão pública que não possua uma influência maior ou menor no aumento ou diminuição do poder produtivo da nação. Say afirma em *Economie Politique Pratique*, vol. III p.242, ‘As leis não podem criar riquezas’. Certamente elas não podem fazer isso, mas elas criam forças produtivas, o que é mais importante do que riquezas, i.e., a posse de valores de troca (LIST, 1909, p.113).

Em 1842, Mill (1996), em sua obra *Princípios de Economia Política*, destacou a importância das leis na distribuição das riquezas:

[A distribuição da riqueza] é exclusivamente uma questão de instituições humanas. Com as coisas que existem, a humanidade, individual ou coletivamente, pode fazer o que quiser. Pode colocá-las à disposição de quem quiser e sob as condições que quiser. [...] [A] distribuição da riqueza depende das leis e dos costumes da sociedade. As normas que regem essa distribuição são aquelas que as opiniões e os sentimentos dos governantes da comunidade criarem, variando elas muito conforme a diversidade de épocas e países; poderiam ser ainda mais diferentes, se a humanidade assim o quisesse (MILL, 1996, p.260).

Embora a relação entre Direito e Desenvolvimento tenha sido reconhecida desde o século XVIII, uma sistematização dos estudos referentes às relações entre o direito e o desenvolvimento somente viria a ocorrer no século XX.

2.2 Direito e desenvolvimento: um campo multidisciplinar de limites difusos

A área de Direito e Desenvolvimento não tem limites claros. Os múltiplos conceitos de desenvolvimento e as múltiplas compreensões sobre o papel do Direito no desenvolvimento dificultam a delimitação de um campo.

Merryman (1977, p.465) vê o Direito e Desenvolvimento como um subtópico do campo de estudo *Direito e Sociedade*, definido ao final do século XIX e que estuda as relações entre o Direito e a sociedade de maneira abrangente e sistemática, buscando objetivos teóricos ou práticos. Dentro dos múltiplos subcampos do Direito e Sociedade, haveria um subcampo de estudos das relações entre o Direito e as mudanças sociais; sendo o desenvolvimento uma mudança social para o progresso, estaria o Direito e Desenvolvimento incluído dentro do Direito e Sociedade (MERRYMAN, 1977, p.471).

Para Merryman (1977, p.462), há três tipos de reformas que podem ser feitas pelo sistema jurídico para apoiar o desenvolvimento: o “ajuste” (*tinkering*), a “adaptação” (*following*), e o de liderar a reforma (*leading*). O “ajuste” aceita o sistema existente, busca mantê-lo operando, e faz ajustes ocasionais para melhorar sua eficiência; a “adaptação” refere-se ao tipo de reforma jurídica que busca adaptar o sistema às mudanças sociais; a liderança na reforma considera que a lei é utilizada para mudar a sociedade (MERRYMAN, 1977, p.462). Para Merryman (1977, p.463), a maioria dos autores na área de Direito e Desenvolvimento considera que a lei é um instrumento que leva ao desenvolvimento, e não uma resposta a ele. A ideia da lei como instrumento para o desenvolvimento apoia-se na ideia de progresso – a possibilidade de construir uma sociedade melhor por meio de medidas concretas (MERRYMAN, 1977, p.463).

Rittich (2004, p.211-212) considera que o Direito possui três tipos de função no campo do Direito e Desenvolvimento: a função discursiva, a função distributiva, e a função constitutiva. A função discursiva corresponde à vocalização para assegurar a prioridade a determinados objetivos, tematizando, formalizando e legitimando agendas políticas; a função constitutiva corresponde à reconstrução dos objetos e atividades realizada pelas normas jurídicas e instituições, transcendendo a regulação; finalmente, a função distributiva corresponde a alocação de poder, riqueza e recursos entre os grupos sociais (RITTICH, 2004, p.211-212).

Tamanaha (2010, p.178) destaca que o grande número de relações dificulta a delimitação do campo de Direito e Desenvolvimento. Para o autor, o Direito e Desenvolvimento não possui coerência interna:

O Direito e Desenvolvimento é uma categoria mal construída, a qual carece de coerência interna. Cada ordenamento jurídico, em todo lugar, passa pelo desenvolvimento (ou regressão), de tal modo que não há nada de especial quanto a isso; entretanto, os múltiplos países que têm sido alvo de projetos de Direito e Desenvolvimento diferem radicalmente uns dos outros. Portanto, não existe nenhuma base unificadora exclusiva sobre a qual se possa formar um campo. Em vez disso, o trabalho do Direito e Desenvolvimento é melhor visto como uma aglomeração de projetos perpetuados por atores motivados e que contam com o apoio de financiamentos. Isto não significa uma descrição cínica, mas uma descrição exata, que coloca as atividades de Direito e Desenvolvimento num plano mais adequado (TAMANAHA, 2010, p.179).

Embora crítico, o autor reconhece a estreita ligação do Direito e Desenvolvimento com a sociedade:

Ao menos uma lição clara se destaca em meio à névoa: a sociedade é o centro de gravidade absoluto do Direito e Desenvolvimento. O termo “sociedade” é aqui usado em um sentido amplo – abrangendo a totalidade da história, a cultura, os recursos humanos e materiais, as composições religiosas e étnicas, a demografia, o conhecimento, as condições econômicas e a política. Nenhum aspecto do Direito e Desenvolvimento opera ou pode ser entendido isoladamente em relação a esses fatores circundantes. As qualidades, o caráter, os efeitos e as consequências do direito são completa e inescapavelmente influenciados pela sociedade circundante. Visto que cada contexto jurídico presente em cada sociedade envolve uma reunião única de forças e fatores, pode não haver nenhuma fórmula padrão para a regulação; uma lei que seja boa, em determinado lugar, pode apresentar efeitos ruins ou ser disfuncional em outro; consequências inesperadas podem vir a ocorrer. Intelectuais e profissionais do Direito e Desenvolvimento reconhecem a seguinte verdade fundamental: “o contexto importa”, “as condições locais são cruciais”, “as circunstâncias locais configuram a maneira como as coisas

funcionam”- variações dessa percepção têm se repetido tantas vezes que se pode considerá-la quase como um clichê (TAMANHAHA, 2010, p.178).

Prado (2010, p.2) atribui a falta de coesão do Direito e Desenvolvimento à multiplicidade de respostas às perguntas sobre qual é a relação entre o Direito e o Desenvolvimento, e como a lei se relaciona com problemas como “baixa renda, falta de educação e pouca saúde”. A autora divide os trabalhos de Direito e Desenvolvimento em dois grupos: os trabalhos sobre *Direito no Desenvolvimento*, que analisam o papel instrumental na lei no alcance de objetivos de desenvolvimento, e *Direito como Desenvolvimento*, que analisa as reformas jurídicas e o Estado do Direito como objetivos em si mesmos (PRADO, 2010, p.3). Os estudos sobre o *Direito no Desenvolvimento* abrigam a diversidade de concepções sobre a relação entre o Estado e a organização da economia, que refletem visões desenvolvimentistas (que defendem uma participação ativa do Estado), neoliberais (que defendem uma intervenção mínima do Estado) e neodesenvolvimentistas (que defendem o papel ativo dos agentes do mercado em um ambiente regulado pelo estado, com a formação de parcerias público-privadas). Os estudos sobre o *Direito como Desenvolvimento* integram a perspectiva de Sen (2000), onde as liberdades instrumentais - que incluem a participação política em um Estado Democrático de Direito - são meio e fim do desenvolvimento (PRADO, 2010, p.5-6).

Prado (2010, p.3) destaca ainda que não há uma metodologia uniforme, mas uma pluralidade de metodologias para os estudos em Direito e Desenvolvimento. Os estudos em Desenvolvimento (que já são um campo interdisciplinar), a Ciência Política, a Sociologia, a Antropologia e outras ciências apoiam os estudos em Direito e Desenvolvimento, de acordo com os interesses de cada pesquisador. A eficácia do Direito em orientar comportamentos e promover o desenvolvimento é também objeto de divergência entre os pesquisadores: para alguns estudos, como na Análise Econômica do Direito, o indivíduo é um “agente racional”, respondendo a incentivos, explícitos ou implícitos, de natureza econômica; para outros estudos, o comportamento do indivíduo deve ser visto a partir de uma perspectiva sociológica, valorizando o papel das culturas na reação do indivíduo ao Direito como instrumento de mudança.

2.3 Gênese e evolução do direito e desenvolvimento

O Direito e Desenvolvimento teve início, embora tardio, no âmbito das atividades de assistência internacional promovidas pelo governo dos Estados Unidos e fundações privadas

na década de 60, com o apoio do corpo docente de diversas universidades americanas (TRUBEK e GALANTER, 1974, p.1063 e p.1065).

A evolução do Direito e Desenvolvimento pode ser dividida em três fases, denominadas por Trubek e Santos (2006, p.2) como “momentos” do Direito e Desenvolvimento, correspondendo aos períodos em que a doutrina “se cristalizou” em uma ortodoxia relativamente abrangente e de ampla aceitação. Os três “momentos” do Direito e Desenvolvimento, de características bem distintas, são apresentados a seguir.

2.3.1 O primeiro “momento” do direito e desenvolvimento

O primeiro “momento” é denominado por Trubek e Santos (2006, p.5) como “Direito e o Estado Desenvolvimentista”, e corresponde ao período onde o modelo econômico prevalente era o da substituição de importações como estratégia de desenvolvimento, tendo o Estado como agente principal de promoção do desenvolvimento, a quem caberia à criação de planos de desenvolvimento, que expressavam os objetivos de desenvolvimento derivados a partir de uma análise das necessidades econômicas e sociais, e descreviam a realocação dos excedentes financeiros, a realização do investimento e do gerenciamento dos setores estratégicos da economia, e o controle de capitais estrangeiros. O Estado Desenvolvimentista não atuava apenas âmbito do planejamento e da regulação, mas também diretamente no exercício de atividades econômicas por meio de indústrias estatais nas áreas consideradas estratégicas.

A gênese do Direito e Desenvolvimento teve como pano de fundo, a exemplo de outras iniciativas de assistência internacional à época, a disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética pela hegemonia global. Em 1962, o Juiz William O. Douglas, da Suprema Corte convidava os juristas americanos a participar dos esforços de assistência internacional, como reação à expansão das atividades de assistência técnica e econômica internacional da União Soviética aos países subdesenvolvidos:

As nações em desenvolvimento precisam de nossa ajuda – não apenas de nosso dinheiro, máquinas e alimentos, mas também do grande capital [que representa] o conhecimento acumulado por nossos professores [...] Geladeiras e Rádios podem ser exportados com facilidade - mas não o sistema democrático. As ideias de liberdade podem viajar longe e rápido, e são contagiosas. Mas sua adaptação a sociedades particulares requer pessoas treinadas, pessoas disciplinadas, pessoas dedicadas. Requer advogados. (DOUGLAS, 1962, p.913)

Diversos projetos para a reforma da educação jurídica de países em desenvolvimento foram iniciados, como o projeto Sailer (*Staffing of African Institutions for Legal Education and Research*) em 1962, que levou graduados americanos em Direito para lecionar e apoiar pesquisas em universidades da África, com o apoio da Fundação Ford e da Fundação Rockefeller, e, em 1966, o projeto CEPED (Centro de Estudos e Pesquisas sobre o Ensino em Direito), com o apoio da Fundação Ford e da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que tinha por objetivo a reforma da educação jurídica brasileira, influenciando as universidades por meio de novos materiais e métodos para uso em seus currículos, com o uso de técnicas de ensino correntes em universidades americanas, como a discussão socrática de casos, textos e materiais legislativos, o método de problematização e o estudo de ciências sociais. Nos anos seguintes, projetos de reforma da educação jurídica seriam iniciados no Chile, na Colômbia e na Costa Rica (TRUBEK E GALANTER, 1974, p.1066).

A convicção de que o desenvolvimento jurídico cumpriria um papel importante na assistência internacional norte-americana levou a alocação de fundos consideráveis para as universidades americanas envolvidas com a pesquisa em Direito e Desenvolvimento. Em 1969, a USAID assegurou fundos no montante de um milhão de dólares para o programa *Direito e Modernização* da Universidade de Yale; em 1971, 750 mil dólares foram concedidos a Universidade de Stanford para estudos sobre o Direito no desenvolvimento da América Latina (TRUBEK E GALANTER, 1974, p.1067).

Os estudos sobre Direito e Desenvolvimento atraíram especialistas de diversos campos da área do Direito, seduzidos pela possibilidade do uso maciço da lei como meio para realizar mudanças rápidas na sociedade. Trubek e Galanter (1974, p.1067) relatam que participaram dos grupos de criação da área de Direito e Desenvolvimento juristas no campo do Direito comparado, especialistas de diversos ramos do Direito com interesse no Terceiro Mundo, antropólogos jurídicos, outros cientistas sociais envolvidos na pesquisa jurídica no Terceiro Mundo e teóricos sociais do Direito, interessados no desenvolvimento de teorias amplas sobre o papel do Direito nas mudanças sociais.

A assistência jurídica teria como objetivo o transplante de leis relativas à economia, desenvolvimento e mercado financeiro, e o desenvolvimento do sistema normativo dos países do Terceiro Mundo, criando uma nova cultura jurídica, mais instrumental e pragmática, por meio da reforma do ensino jurídico. A mudança no ensino jurídico influenciaria as atividades do Legislativo, do Judiciário e a prática da advocacia, e teria como efeitos colaterais a promoção das liberdades individuais, a ampliação da participação dos cidadãos na tomada de

decisões, a redução da desigualdade social e o aumento da capacidade de todos os cidadãos em controlar os eventos e conformar a vida em sociedade (TRUBEK e GALANTER, 1974, p.1063-1064; TRUBEK, 2006, p.76-77). Todavia, o foco principal dos projetos era o crescimento econômico (TRUBEK, 2006, p.75).

Nos primeiros anos do movimento do Direito e Desenvolvimento, não havia uma teoria que fornecesse a base para o novo campo do conhecimento: apenas uma crença na importância da lei, do modelo americano e da importância de uma cultura jurídica moderna. A teoria foi formulada *a posteriori* (TRUBEK, 2006, p.78).

A partir da análise dos trabalhos sobre Direito e Desenvolvimento do primeiro “momento”, Trubek (1972, p.4) identificou um conceito central: o Direito Moderno era visto como um processo social específico que emerge no processo geral de desenvolvimento, como um sistema de regras, resultado da ação humana com um propósito (por essa razão, instrumental), e que integra, embora autônomo, o Estado-Nação.

O primeiro “momento” abrigava uma pluralidade de perspectivas das relações entre o Direito e o Desenvolvimento, que compartilhavam a ideia central do Direito como requisito para uma economia moderna (TRUBEK, 1972, p.6).

Uma das perspectivas tomava como premissa que as instituições de mercado são necessárias para o crescimento econômico, e o direito seria essencial para a criação e a manutenção dos mercados, assegurando a previsibilidade das ações dos agentes econômicos por meio da coerção do Estado (TRUBEK, 1972, p.6-7).

Em uma segunda visão, o Direito seria o instrumento por meio do qual normas específicas - que traduziam os objetivos do desenvolvimento, expressão da atividade econômica - orientavam e incentivavam as ações dos agentes econômicos; nesta concepção, a atividade normativa deveria buscar a maximização de sua eficácia, associada à capacidade do Estado de exercer o poder (TRUBEK, 1972, p.7). Quão melhores fossem traduzidos os objetivos econômicos no desenvolvimento do quadro normativo, melhor seria a capacidade instrumental do Direito (TRUBEK, 1972, p.8). Por meio da lei, seriam criados os marcos legais para a operação de uma burocracia governamental eficiente, para a governança das empresas públicas e a estrutura formal para o controle macroeconômico (TRUBEK e SANTOS, 2006, p.5). Nessa perspectiva, o Direito está associado a um Estado central forte (TRUBEK, 1972, p.8).

Essas duas perspectivas tem, em comum, a premissa formulada por Weber (1968 *apud* Trubek, 2007), de que há uma determinada ordem jurídica “ótima” que propicia o desenvolvimento econômico. Esta ordem jurídica deveria incluir a garantia dos contratos, a

imparcialidade e generalidade das normas elaboradas pelo legislador, bem como de sua aplicação, reproduzindo as estruturas de normas dos países centrais. O sistema jurídico deveria ser racional, no sentido proposto por Weber.

Uma terceira perspectiva integrava ao desenvolvimento elementos do Estado Democrático de Direito, com a construção de formas de governo pluralistas, liberais e democráticas, que incluíam uma maior participação na elaboração das normas da sociedade, e a garantia de direitos individuais específicos (TRUBEK, 1972, p.8). São elementos constitutivos dessa forma de governo a existência de um Poder Judiciário independente, a existência de limites para a discricionariedade administrativa e a revisão judicial dos atos administrativos (TRUBEK, 1972, p.9). O desenvolvimento implicaria no aumento da capacidade do indivíduo em controlar os fatores que influenciavam seu mundo, e consequentemente sua habilidade em melhorar suas condições de bem-estar material; mais do que isso: o desenvolvimento traria maior equidade, mais liberdade, e mais participação na comunidade (TRUBEK e GALANTER, 1974, p.1073). Essa terceira perspectiva já integrava numerosos elementos do conceito de Desenvolvimento como Liberdade, que seria descrito por Sen (2000) mais de duas décadas depois.

O conceito de desenvolvimento econômico nesta perspectiva do primeiro momento do Direito e Desenvolvimento já era mais abrangente do que o simples crescimento econômico, como apontou Karst (1967):

O desenvolvimento – somos insistentemente lembrados – é mais que industrialização, mais que crescimento econômico. Ele implica em uma redefinição de objetivos de pessoas e de grupos, alguns dos quais são econômicos. Ele implica em que parte da população na parte inferior da escala social alcance um novo status. Emprego, educação, moradia, participação política – a mistura de objetivos é deliberada – todos esses objetivos se reforçam uns aos outros, e todos dependem do desejo dos indivíduos em tomar decisões quanto ao desenvolvimento [no âmbito de sua vida pessoal]. Se um indivíduo é condicionado a acreditar que não há uma proteção efetiva para ele quando ele alcançar algo melhor, ele desistirá antes mesmo de começar (KARST, 1967, p.14).

O papel da lei era instrumental: a lei era compreendida como um instrumento para um desenvolvimento nacional subordinado a fins sociais, e para a consolidação da economia nacional e da autoridade política, associados à soberania. A distribuição - realocando recursos entre grupos econômicos e sociais, para a execução das políticas econômicas - seria feita pela lei (KENNEDY, 2006, p.102-103; TRUBEK e GALANTER, 1974, p.1074).

O modelo de industrialização por substituição de importações exigia a criação de numerosas instituições por meio do direito: controles cambiais, impostos de importação, controles de preços, monopólios estatais de commodities e outros, que levaram também ao crescimento da máquina administrativa do Estado necessária para a operação desse modelo econômico (KENNEDY, 2006, p.102). As ideias jurídicas permaneceram implícitas, e a atuação dos juristas, limitada: as políticas de desenvolvimento eram a tarefa de especialistas do Poder Executivo e do Parlamento, expressas por meio de um vocabulário da Economia (KENNEDY, 2006, p.105).

Nessa fase, os estudos sobre o Direito e Desenvolvimento não vieram a formar um corpo coeso do conhecimento (TRUBEK e GALANTER, 1974, p.1068). Todavia, para Trubek (1990, p.9), a crença na lei como instrumento de progressiva mudança social - o *legalismo liberal* - era o paradigma comum aos estudos de Direito e Desenvolvimento. O legalismo liberal tinha por base o pensamento jurídico americano, e reflete os princípios básicos da teoria da modernização. Segundo Trubek e Galanter (1974, p.1071-1072), esse paradigma é composto pelos seguintes conjuntos de ideias:

- a) A sociedade é composta por indivíduos, pelos grupos intermediários nos quais os indivíduos se organizam voluntariamente, e pelo Estado, que é o *locus* primário de controle supra-individual da sociedade, em um processo no qual os indivíduos, por meio de sua associação em grupos voluntários relativamente permanentes, formulam normas para sua auto governança. O Estado e os grupos intermediários não são fins em si mesmos, mas sim instrumentos por meio dos quais os indivíduos buscam seu próprio bem-estar. Os indivíduos consentem com o Estado, e o controle realizado pelo Estado promove o bem-estar dos indivíduos.
- b) O Estado exerce o controle sobre o indivíduo por meio da lei – um conjunto de normas dirigido a todos os indivíduos que se encontram na mesma situação. O Estado coage a todos os que violam a lei, e recusa o apoio àqueles que falham em cumprir as condições estabelecidas pelas regras, seguindo regras que limitam a ação do próprio Estado.
- c) As regras são criadas para alcançar propósitos sociais de interesse da sociedade como um todo e para realizar princípios sociais básicos. A criação da lei segue um processo pluralista que permite a todos os indivíduos garantir regras que lhes favoreçam, respeitando os interesses essenciais de terceiros. Os grupos intermediários são os agentes primários do processo de criação das normas, agregando os interesses individuais. Todos os indivíduos (ou a maioria deles) têm acesso e voz em um ou mais grupos, de forma que os indivíduos são representados de forma razoavelmente equitativa no processo de criação das normas. Não há um grupo – majoritário ou minoritário – que domine o processo de formulação das normas jurídicas, e nenhuma característica específica, como cor ou etnia, lhes dá uma vantagem ou desvantagem sistemática no processo de criação das normas.

d) As normas desenvolvidas por esse processo são aplicadas a todos os cidadãos, de forma a atingir os propósitos para os quais elas foram conscientemente deliberadas.

e) A ordem jurídica orienta a aplicação, interpretação e modificação das normas universais. As funções de promulgação e modificação são realizadas tipicamente pelos parlamentos; a interpretação e aplicação, pelo Poder Executivo; a definição dos efeitos das normas jurídicas e conceitos sobre o comportamento individual e de grupos, e a palavra final quanto ao significado social das leis é de responsabilidade do Poder Judiciário, que tem o papel central na ordem jurídica.

f) O método de raciocínio e justificação utilizado pelas cortes é independente; entretanto, relaciona-se com os objetivos imediatos e metas dos legisladores. O modo básico, típico e decisivo de ação jurídica é a adjudicação – a aplicação das normas jurídicas pelas cortes ou por instituições semelhantes, que deriva e produz deliberações e corpos de doutrina; estas normas deliberativas e doutrinas reafirmam a política social, os princípios e os propósitos em um corpo autônomo de conhecimento. É este corpo de conhecimento, e não a política ou considerações externas que determina o resultado da adjudicação.

g) O comportamento dos agentes sociais tende a se conformar às normas: as autoridades são guiadas pelas regras, e não por razões pessoais, de classe, regionais ou outras; um grande número de normas será internalizado pela maior parte da população; o cumprimento das normas não internalizadas será assegurado por meio da coerção de acordo com as normas estabelecidas. Assim, o sistema jurídico é uma entidade integrada e com um propósito, que se baseia no poder do Estado, mas disciplina esse poder por normas autônomas e derivadas do próprio sistema jurídico, orientando o comportamento social. O comportamento social será modificado por meio da alteração das normas jurídicas. (TRUBEK e GALANTER, 1974, p.1071-1072).

Trubek e Galanter (1974, p.1072) destacaram que esse modelo não correspondia à realidade nos Estados Unidos, mas refletia as ideias básicas prevalentes nas universidades americanas ao final da década de 50 e nos anos 60, e foi utilizado na retórica em defesa dos grupos de projeto junto às agências governamentais e comunidades filantrópicas.

As atividades de assistência internacional concentraram-se na modificação da cultura jurídica, em atuação junto às universidades na África, Ásia e América Latina. O treinamento dos futuros advogados em uma forma de pensamento mais instrumental poderia iniciar a mudança de uma atuação [restrita] dos advogados para uma participação mais representativa nos processos de desenvolvimento, como representantes do interesse público, produzindo as mudanças sociais desejadas (TRUBEK e GALANTER, 1974, p.1075 e p.1079; TRUBEK, 2006, p.75). Os juristas estadunidenses identificaram ainda o excesso de formalismo como um obstáculo para a modernização do sistema jurídico nos países em desenvolvimento, com reduzido alinhamento das normas jurídicas aos objetivos perseguidos pelas políticas públicas. Para Trubek (2006),

professores formalistas ensinavam que o direito era um sistema abstrato aplicado por meio de regras internas rígidas sem considerar a relevância da política [pública] e seu impacto; parlamentos formalistas copiavam modelos estrangeiros ou seguiam princípios abstratos ao invés de estudar o contexto social e formular leis para fins instrumentais; juízes formalistas aplicavam regras de modo rígido e mecânico ao invés de aceitar, primeiramente, a inevitável discricionariedade em um julgamento e analisar os objetivos buscados pela política [pública] atrás das normas para guiá-los [em sua decisão] e praticantes formalistas ficavam indiferentes aos objetivos da lei e aos objetivos de seus clientes, emitindo pareceres baseados em algum sistema lógico abstrato ou aplicando fórmulas mecânicas, impedindo ao invés de promovendo o progresso (TRUBEK, 2006, p.76).

Não somente o excesso de formalismo foi apontado como uma dificuldade a ser superada. Para Trubek (2006, p.76), a execução da lei era ineficaz, em parte porque as normas adotadas eram inapropriadas para os contextos nacionais específicos (e, portanto, eram ignoradas com facilidade), e, em parte, devido a deficiências administrativas e corrupção. A legitimidade do sistema normativo era reduzida, entre outras razões, porque as normas não tinham ligação com as necessidades do país, sendo frequentemente ignoradas (TRUBEK, 2006, p.76).

A corrupção como elemento que leva à ineficácia da lei foi destacada por Karst (1967, p.14), para quem, o privilégio de descumprimento da lei pelas autoridades erode a crença da lei como meio legítimo de mudança.

Friedman (1969), por sua vez, atribuiu a falta de efetividade à cultura legal:

A cultura legal influencia todo sistema jurídico. Mas ela se torna particularmente importante como fonte de demandas feitas ao sistema. É a cultura legal, que é a rede de valores e atitudes que referem-se à lei, que determina quando e porque e onde as pessoas buscam a lei ou o governo, ou dão as costas. [...] A efetividade de qualquer lei vigente ou proposta depende da resposta do público interessado. Mas a resposta do público é um fator cultural (FRIEDMAN, 1969-1970, p.40 e p.34).

Em síntese, o primeiro momento do Direito e Desenvolvimento baseava-se em **quatro pilares: uma estratégia de reforma da cultura jurídica e transplante de valores democráticos; uma abordagem pragmática para a reforma jurídica a partir de hipóteses teóricas básicas; a crença na produção de efeitos da economia à democracia e aos direitos humanos, e uma estratégia de desenvolvimento com base na substituição de importações, tendo como motor o Estado** (TRUBEK, 2006, p.78).

2.3.2 As críticas e a crise do primeiro “momento” do direito e desenvolvimento

Trubek (1972) e Trubek e Galanter (1974) teceram diversas críticas ao modelo adotado pelo Direito e Desenvolvimento nessa primeira fase.

Trubek (1972, p.15) considera que é equivocada a premissa de que há uma relação forte de causalidade entre a existência de um sistema racional weberiano e o desenvolvimento: para o autor, Weber apenas afirmou que a existência de um sistema normativo com racionalidade jurídica e lógico-formal **poderia** apoiar o desenvolvimento econômico, mas não que a existência desse sistema seria um determinante forte. A ideia central da existência de um sistema “ótimo”, para Trubek (1972, p.16) seria etnocêntrica (por interpretar as diversas culturas sob a ótica da Europa ocidental), evolucionista (por apoiar-se em uma visão da história como uma sucessão de estágios idênticos que se repetem em todas as sociedades) e determinística, ao considerar que o desenvolvimento econômico e do sistema normativo se dá em etapas claramente distintas e associadas.

Trubek (1972, p.20) considerava que a ideia da norma como instrumento para a operação de um sistema jurídico autônomo tinha como pressuposto a existência de um sistema político pluralista, onde o Estado não é um sistema distinto ou hierarquicamente superior à vida em sociedade, mas um processo que organiza a competição entre os grupos, onde todos os grupos são ouvidos para a construção de acordos reconhecidos como legítimos – encontrado na sociedade estadunidense. Trubek (1972, p.19) lembra que o pensamento instrumental é uma técnica de escolha dos meios adequados para os objetivos escolhidos. A lei, considerada como instrumento, é um meio para o alcance de determinados objetivos. Em um regime autoritário, o Direito dependerá dos objetivos do Estado, o que pode reduzir a autonomia do Direito. Assim, a instrumentalização do sistema jurídico, como técnica de escolha dos meios apropriados para o alcance dos fins escolhidos, o torna ainda mais dependente do aparelho estatal, fortalecendo a posição dos ocupantes do poder e reduzindo a autonomia do Direito nas sociedades onde não há um pluralismo de fato (TRUBEK, 1972, p.20-21).

Trubek e Galanter (1974, p.1080) destacaram que mudanças nos sistemas jurídicos com base no paradigma do legalismo liberal, não trazem, necessariamente, resultados positivos. O apoio técnico internacional busca a transferência de valores, e não há uma relação forte de causalidade entre as mudanças no sistema jurídico e as mudanças econômicas, sociais e políticas: o desenvolvimento depende de uma série de condições

históricas. Para o autor, o transplante de sistemas normativos como instrumento para o desenvolvimento, baseado na ideia do sistema “ótimo” é incoerente, por apresentar o paradoxo do reformismo e do evolucionismo (TRUBEK, 1972, p.17).

Empiricamente, o modelo do legalismo liberal teria como premissa o pluralismo social e político, e no Terceiro Mundo haveria uma estratificação social e uma separação de classes justaposta com sistemas políticos autoritários ou totalitários (TRUBEK e GALANTER, 1974, p.1080). Na prática, a neutralidade formal de um sistema jurídico não seria incompatível com o uso da lei como uma ferramenta de dominação pelas elites, pela maior possibilidade de acesso ao sistema jurídico, nem com sua utilização para justificar e legitimar ações arbitrárias de governos, ao invés de coibir estes excessos (TRUBEK e GALANTER, 1974, p.1083). Também o uso meramente simbólico da lei em temas sociais ligados ao desenvolvimento foi criticado pelos autores: estas leis fortaleceriam os grupos comprometidos com a manutenção do *status quo*, contendo as exigências de efetiva mudança (TRUBEK e GALANTER, 1974, p.1084).

A aplicação de um modelo de Direito e Desenvolvimento com base no paradigma social e jurídico norte-americano foi questionada por Trubek e Galanter (1974, p.1081), não apenas pelas diferenças sociais entre os Estados Unidos e os países em desenvolvimento apoiados pela assistência bilateral norte-americana, mas pela dúvida sobre a validade efetiva do modelo nos Estados Unidos. A crítica dos autores ecoava a crítica de Reich (1966) ao desenvolvimento planejado nos Estados Unidos, que, ao orientar-se exclusivamente ao crescimento econômico, se afastava dos valores democráticos, por não considerar os interesses dos cidadãos envolvidos nas mudanças.

Os resultados do primeiro “momento” do Direito e Desenvolvimento foram incipientes: a mudança no ensino jurídico não influenciou a prática jurídica fora das universidades, e, mesmo dentro das universidades, as mudanças foram mínimas; os transplantes de instituições jurídicas, onde isso ocorreu, não levaram a uma modificação no comportamento, permanecendo apenas como letra morta; nos casos em que o Direito facilitou as mudanças econômicas e o desenvolvimento, não houve os efeitos colaterais de promoção dos valores democráticos (TRUBEK, 2006, p.79). Ao contrário: em alguns casos, formou-se uma amálgama estável de legalismo, instrumentalismo e autoritarismo que reforçou os regimes autoritários (TRUBEK, 2006, p.79).

Kennedy (2006, p.121) criticou o foco das ações do primeiro “momento” do Direito e Desenvolvimento na modificação do perfil dos profissionais do Direito: para o autor, deveria

ter havido esforços para a efetiva inserção de objetivos sociais no quadro normativo (KENNEDY, 2006, p.121).

Para Merryman (1977, p.483) a tentativa de imposição de ideias e atitudes americanas ao Terceiro Mundo levou ao declínio do Direito e Desenvolvimento. Para o autor, a falta de familiaridade dos consultores com a cultura local levou a que as atividades de assistência técnica apenas refletissem a organização jurídica americana. (MERRYMAN, 1977, p.463).

Franck (1972, p.800) destacou que adotar um modelo americano como base para os países em desenvolvimento se mostrava inapropriado. Ao buscar simultaneamente os objetivos de unificação, industrialização e bem-estar social, os países em desenvolvimento seguiam de forma concorrente etapas que foram realizadas de forma consecutiva nos Estados Unidos. O planejamento, harmonização, ajustes e balanceamento desses objetivos seriam melhor realizados pelas lideranças dos países em desenvolvimento, do que por juristas americanos, que não teriam uma experiência comparável a compartilhar.

Tamanaha (2009, p.191) defende que a teoria da modernização, base do Direito e Desenvolvimento, era um modelo construído a partir de ideais que só poderiam ser alcançados em longo prazo, o que determinava sua inviabilidade para a construção de um desenvolvimento acelerado.

A crise no modelo de substituição de importações e no desenvolvimento movido pelo Estado, as críticas ao modelo (como ferramenta de um neoimperialismo e de intervenção nos países em desenvolvimento), os resultados incipientes do movimento Direito e Desenvolvimento, e a redução dos fundos destinados à assistência internacional reduziram o interesse no tema, que renasceria com vigor na década de 80, porém, com outros objetivos.

2.3.3 O segundo “momento” do direito e desenvolvimento

No segundo momento do Direito e Desenvolvimento, o papel do Direito no desenvolvimento econômico renasce, mas como uma moldura para a atividade do mercado - considerado como o principal mecanismo para a produção e distribuição de riqueza nas sociedades, e principal alavanca para o crescimento econômico-e não como um instrumento do Estado (TRUBEK, 2006, p.1).

Como no primeiro momento, a lei permanecia vista como um instrumento a serviço das políticas econômicas (KENNEDY, 2006, p.137). Para a transformação das economias dirigidas pelo Estado em economias de mercado neoliberais integradas a uma economia

globalizada, era necessária uma reconstrução abrangente do sistema normativo para facilitar a livre operação dos mercados, reduzindo ao mínimo de atividades de regulação, e para viabilizar a privatização (TRUBEK, 2006, p.84). Era necessário desregulamentar, libertar os mercados para que estes conduzissem a economia ao desenvolvimento e as nações à prosperidade, o que exigia o estabelecimento de novos marcos jurídicos para as instituições necessárias ao funcionamento dos mercados, e limitar a ação do Estado, reduzindo o campo de ação do governo. Acreditava-se que as novas leis, a abertura econômica e a melhoria do governo implicariam naturalmente no desenvolvimento, como se depreende da afirmação de Roll e Tallbott (2001):

Parece que o ingrediente crítico de uma política de desenvolvimento de sucesso é um sistema justo e equitativo que convide à troca econômica lucrativa entre os participantes, sem risco de expropriação ou rescisão. [...] Quando um país em desenvolvimento estabelece as regras para um jogo justo e assegura seu cumprimento, a melhor recomendação é afastar-se e desfrutar o crescimento que é gerado por si só (ROLL e TALLBOTT, 2001, p.5).

O judiciário deveria assegurar o cumprimento dos contratos, garantindo os direitos de propriedade e o bom funcionamento dos mercados. As “melhores práticas” normativas de um Direito “global” deveriam ser transferidas aos países em desenvolvimento; para tanto, foram estabelecidos numerosos projetos, que receberam consideráveis investimentos das agências multilaterais e de fundações privadas. Trubek (2006, p.74) relata que o Banco Mundial investiu, em 330 projetos no período entre 1990 e 2006, aproximadamente 2,9 bilhões de dólares.

Nessa fase, as instituições do direito privado, o papel do judiciário na proteção dos negócios privados, a interferência do governo e a modificação das leis para facilitar a integração em uma economia globalizada foram o foco das atividades de Direito e Desenvolvimento, com reduzido interesse no papel da lei na garantia dos direitos políticos e civis, como instrumento de redução das desigualdades. Acreditava-se que as premissas para o funcionamento dos mercados seriam universais. O desenvolvimento seria alcançado com a universalização de um conjunto de instituições “corretas”, as “melhores práticas”, aplicáveis nos mais diversos modelos de economias e sociedades (SCHAPIRO e TRUBEK, 2010, p.40).

No segundo “momento” do Direito e Desenvolvimento, numerosos projetos buscaram assegurar a independência do judiciário, a agilidade na resolução de casos, o aumento dos mecanismos de resolução de litígios e o treinamento de juízes, advogados e outros profissionais do Direito (MESSICK, 1999, p.118-119). Além do foco na administração da

justiça, houve grande ênfase nos contratos e na propriedade, como elementos da economia de mercado; o desejo de realizar as reformas simultaneamente em diversos temas e nos diversos níveis do sistema normativo, e a visão de que um único modelo – o “império do direito” (*rule of law*) seria válido para todos os países (TRUBEK, 2006, p.86). Acreditava-se que a reforma do judiciário contribuiria para o sucesso de uma economia de mercado e para o desempenho econômico, garantindo os direitos de propriedade, coibindo abusos do Governo e assegurando o Estado de Direito.

A influência do judiciário no crescimento econômico foi objeto de estudo de diversos economistas. North (1990, p.54) afirmou que a ausência de meios de baixo custo para assegurar o cumprimento dos contratos, seria “a fonte mais importante da estagnação histórica e do subdesenvolvimento no Terceiro Mundo”. Para Messick (1999),

o desenvolvimento econômico depende de um sistema jurídico no qual não apenas os contratos entre partes privadas são cumpridos, mas os direitos de propriedade de investidores estrangeiros e nacionais são respeitados e os poderes executivo e legislativo do Governo operam dentro de uma moldura de normas conhecida (MESSICK, 1999, p.121).

O cumprimento dos contratos foi um claro objetivo dos projetos de reforma do judiciário pelo Banco Mundial. Em pesquisa realizada pelo Banco Mundial, junto a 3600 empresas de 69 países, 70% dos entrevistados nos países em desenvolvimento afirmaram que um judiciário imprevisível era um grave problema para a operação de seus negócios (BANCO MUNDIAL, 1997, p.36).

Para os especialistas em desenvolvimento, o objetivo se tornou a maximização do crescimento econômico, por meio da alocação privada de recursos ao seu uso mais produtivo. As decisões quanto à redistribuição caberiam aos políticos, após a realização do crescimento (KENNEDY, 2006, p.97).

Neste período, cresceu o prestígio da Análise Econômica do Direito (AED) junto à doutrina de Direito Econômico. Embora a Análise Econômica do Direito não pertença ao campo de Direito e Desenvolvimento, faz-se necessário apresentar seus fundamentos, devido à sua importância nesse período.

2.3.3.1 A análise econômica do direito

Os trabalhos da Análise Econômica do Direito têm como característica a busca exclusiva da eficiência econômica (MERCURO e MEDEMA, 1997, p.3 e p.13-18.). O corpo

de ideias da AED tem origem liberal, de que a busca racional do interesse próprio pelos agentes econômicos em um ambiente competitivo – intrínseco à vida econômica – leva a resultados superiores em relação às intervenções do Estado. Na visão da AED, os indivíduos respondem aos incentivos de preço em suas relações de mercado e fora do mercado, maximizando sua relação custo-benefício. As normas jurídicas e resultados da aplicação da lei podem ser avaliados com base em sua eficiência, e as decisões jurídicas devem promover a eficiência econômica. (MERCURO e MEDEMA, 1997, p.57.).

A Análise Econômica do Direito corresponde à aplicação da teoria econômica – em especial da microeconomia e de conceitos básicos sobre a economia do bem-estar (*welfare economics*) - para a análise da formação, estrutura, processos e impacto econômico das normas e das instituições jurídicas, tendo como conceitos operativos a eficiência de Pareto (a situação na qual é impossível melhorar a situação econômica de alguém sem que outro indivíduo tenha uma piora em sua situação econômica, o que corresponde à situação de equilíbrio de mercado) nas trocas, a eficiência de Pareto na produção, e a eficiência de Kaldor-Hicks (a maximização da riqueza).

Suas bases econômicas são da teoria neoclássica, ligados à ideia de competição perfeita entre os agentes econômicos, no qual o mercado apresenta as seguintes características:

- (a) muitos compradores motivados por seu interesse próprio e atuando para maximizar a utilidade;
- (b) muitos vendedores também motivados por seu interesse próprio e atuando para maximizar os lucros em empreendimentos individuais ou mercados competitivos;
- (c) os compradores e vendedores individuais não são capazes de exercer qualquer controle sobre os preços do mercado e devem aceitar os preços;
- (d) os preços são guias que comunicam a escassez para a tomada de decisão pelos agentes do mercado;
- (e) os produtos são padronizados;
- (f) não há barreiras para a entrada e saída do mercado – consumidores e produtores têm liberdade de entrar ou sair de todos os mercados de produtos e fatores [de produção] (terra, trabalho e capital);
- (g) todos os compradores e vendedores têm total conhecimento das regras em todas as transações do mercado;

(h) os recursos são propriedade privada com todos os direitos definidos e atribuídos;

(i) as leis e direitos de propriedade em vigor são aplicados plenamente pelo Estado.

A eficiência alocativa corresponde à extensão na qual a alocação das entradas (*inputs*) no processo produtivo resulta na produção da combinação de saídas (*outputs*) que melhor satisfazem os desejos econômicos dos indivíduos na sociedade, e a extensão na qual a alocação dessas saídas, entre os indivíduos na sociedade, gera o nível mais alto possível de bem-estar.

A economia neoclássica desconsidera aspectos como a justiça ou equidade da situação inicial dos indivíduos, que considera uma questão distributiva – uma questão ética – que contrasta com a eficiência. Na Análise Econômica do Direito, considera-se a integralidade do corpo normativo – da Constituição às normas infra-legais *stricto sensu*, que juntamente com as instituições políticas e jurídicas organizam processos específicos a cada instituição para a realização de escolhas, orientando o comportamento institucional. As regras em vigor que estruturam os processos de escolha políticos, jurídicos e administrativos têm efeito direto nas respectivas decisões: alterações na lei que afetem os setores privado, público ou comunitário afetam a estrutura de incentivos, levando à alteração do comportamento institucional e à alteração de desempenho econômico.

A Análise Econômica do Direito tem entre seus fundamentos o “teorema de Coase”, que enuncia que na ausência de custos de transação e com plena especificação dos direitos, o uso final da propriedade será função apenas da eficiência produtiva, independentemente da alocação dos direitos pelos tribunais. Todavia, como na realidade há custos de transação, os tribunais devem considerar as consequências econômicas em suas decisões. (COASE, 1960, p.10 e p.19).

Posner (1983, p.84) considera que a eficiência é o significado mais comum de justiça. Para o autor, “um sistema moral com base em princípios econômicos é congruente, e pode dar estrutura às nossas intuições morais cotidianas” (POSNER, 1983, p.84).

Epstein (1973) criticava o enfoque puramente econômico da Análise Econômica do Direito:

admitindo-se que há questões de equidade que não podem ser resolvidas em termos econômicos, o papel exato da argumentação econômica na solução de questões jurídicas torna-se impossível de ser determinado (EPSTEIN, 1973, p.152).

As limitações da Análise Econômica do Direito são também criticadas por Castro (2011):

alternativas mais recentes que subordinam a análise jurídica à econômica quase sempre são assentadas sobre pressupostos epistemológicos do pensamento econômico neoclássico. No cerne disso está a obstinada adesão a uma concepção abstrata de mercado, que é incapaz de captar a pluralidade de significados abrangidos pelas instituições e, portanto, das estruturas contratuais da economia de mercado que, na prática, frequentemente incorporam valores econômicos, correspondentes a interesses ideais. Por outro lado, as análises econômicas que procuram prestar atenção nas instituições retornam ao paradigma da economia neoclássica ao privilegiar a ‘métrica do crescimento das rendas’, que impede a explicitação das injustiças que o processo social e econômico cria, mas que são detectáveis como desrespeito aos direitos humanos considerados em sua fruição empírica, quando ela se torna inaceitavelmente limitada ou inexistente (CASTRO, 2011, p. 47).

2.3.4 As críticas e a crise do segundo “momento” do direito e desenvolvimento

O segundo “momento” do Direito e Desenvolvimento foi objeto de diversas críticas, passando por grave crise ao final do primeiro decênio do século XXI.

Para Garth (2001 *apud* Sage; Woolcock, 2007, p.3), os resultados incipientes dos projetos de Direito e Desenvolvimento do segundo “momento” espelham os mesmos problemas do primeiro “momento”: a captura do sistema formal e do processo de reforma pelas elites, a falta de atenção aos contextos locais e as instituições informais, e a tendência de interpretar o Direito, e o papel do Direito e do judiciário por uma perspectiva do modelo americano.

Trubek (2006, p.87) teceu críticas quanto ao transplante de leis e instituições jurídicas, destacando que as instituições jurídicas efetivas estão integradas nos diversos contextos locais, o que dificulta a incorporação de normas externas à realidade dos respectivos países, o que torna estas transposições complexas, com resultados geralmente decepcionantes. Sage e Woolcock (2007) destacaram a falta de compreensão dos sistemas jurídicos locais e suas interrelações no processo de transferência de normas jurídicas:

As normas culturais e o contexto social determinam de forma crucial o conteúdo, a legitimidade e a aplicabilidade dos sistemas de regras. Estes sistemas de regras, em toda sua heterogeneidade, apoiam e são elementos constitutivos do sistema jurídico corrente, e é o sistema jurídico que dá suporte às políticas de governo. Portanto, qualquer tentativa de adotar ou modificar políticas de desenvolvimento (inclusive políticas de desenvolvimento social) deve envolver o sistema jurídico. O envolvimento com o sistema jurídico, por sua vez, significa conhecer os sistemas de regras

que o constituem, o que, por sua vez, significa compreender as normas sociais que lhe servem de base. Todas três etapas desta sequência estão ausentes [nos transplantes de leis e sistemas jurídicos] (SAGE; WOOLCOCK, 2007, p.5).

Além disso, a aprovação dos diplomas legais não significa a transferência das normas, dado o hiato entre as leis “no papel” e as leis “em ação” (TRUBEK, 2006, p.87). Por essas razões, e dada a multiplicidade de sistemas jurídicos nas diversas economias de mercado, não seria viável estabelecer um único modelo “padrão”, de aplicação universal (TRUBEK, 2006, p.87).

O modelo adotado no segundo momento do Direito e Desenvolvimento, que buscava uma moldura neutra que permitisse o crescimento econômico, a autonomia judicial, e a aderência a um império da lei, simultaneamente a uma abordagem instrumental da lei, à solução pragmática de problemas, com uma abordagem ligada à ciência política, se mostrou incongruente, ao misturar características do formalismo jurídico com características de uma cultura jurídica pós-realista que rejeita esse formalismo (TRUBEK, 2009, p.88).

As contradições entre a proteção aos mercados e aspirações de democracia, justiça econômica e redução da pobreza levaram a dúvidas quanto à facilidade de implementação das políticas e mudança institucionais, e ao próprio conteúdo dessas mudanças, ditadas pelo “Consenso de Washington” (TRUBEK, 2006, p.89-90).

Channell (2006, p.322) elencou razões que levaram ao insucesso dos transplantes legais:

- a) falta de apropriação: as leis são frequentemente traduzidas ou adotadas “por atacado” em transplantes precipitados, sem a adaptação cuidadosa e paciente à cultura jurídica e empresarial local, e sem envolvimento substancial dos participantes mais diretamente afetados, incluindo o setor privado e as organizações não-governamentais, não simplesmente as contrapartes do governo;
- b) recursos insuficientes: os projetos de reforma jurídica são de curto prazo e com recursos financeiros insuficientes para criar os mecanismos e processos necessários que permitiriam a absorção suficiente - uma discussão com base ampla e participação sustentada no processo de reforma;
- c) segmentação excessiva: diagnósticos e respostas superficiais a problemas jurídicos geram projetos que ignoram problemas sistêmicos e não contribuem para um conjunto integrado e efetivo [de normas] (CHANNELL, 2006, p.322).

Channell (2006, p.323) destacou que a não-participação no processo de criação das leis levava à resistência às mudanças impostas. Sem o conhecimento, ou o consentimento

informado pelos envolvidos, não havia eficácia prática das novas leis . As reformas eram feitas sem a realização de análises de custo e benefício, ou análises socioeconômicas sobre as prioridades. Channell (2006, p.323) relata que “os consultores envolvidos nos diversos países declararam que nunca viram uma análise do benefício econômico que apoiasse as reformas normativas”. O autor cita ainda o exemplo das reformas da lei de falências da Albânia, no qual duas reformas da legislação foram feitas para atender às condições impostas para a concessão de empréstimos ao país, sem que houvesse a real necessidade de alteração da legislação pelo país. (CHANNELL, 2006, p.324)

A criação de políticas públicas efetivas, com o uso das leis, implica (ou deveria implicar) um diálogo entre o governo e os diversos grupos de interesse, que levaria à seleção dos meios apropriados para as mudanças desejadas. A implementação ressupõe um acordo com a sociedade. Leis criadas e impostas por condicionalidades de empréstimos, sem refletir as aspirações e necessidades de um povo, certamente estão condenadas à ineficácia.

Trubek (2006) lista os sinais da crise e mudança relativos ao segundo momento do Direito e Desenvolvimento:

- a) reconhecimento explícito das falhas de transplantes e de métodos *top-down*;
- b) rejeição do modelo único e ênfase no desenvolvimento de projetos específicos para os contextos locais, com a consulta de todos os *stakeholders*;
- c) conscientização de que a reforma do sistema jurídico requer um prazo longo, e não pode ser realizada rapidamente;
- d) apoio a projetos ligados à direitos trabalhistas, direitos das mulheres e proteção ambiental;
- e) aceitação da necessidade de tornar o acesso à justiça uma dimensão explícita dos projetos de reforma dos sistemas jurídicos (TRUBEK, 2006, p.92).

McAuslan (1997, *apud* Messick, 1999) destacou que as reformas jurídicas – legais, e do sistema judiciário - do segundo “momento” do Direito e Desenvolvimento baseavam-se em três premissas: a de que o desenvolvimento requer uma moldura jurídica moderna semelhante àquela existente nos Estados Unidos; de que esse modelo provê regras claras e previsíveis; e de que esse modelo pode ser transferido com facilidade. Todavia, a pesquisa empírica refutou todas as três premissas.

Em apertada síntese, pode-se afirmar que o transplante de leis e instituições “ótimas” não produziu os resultados esperados pelo mercado, e pouco contribuiu para o desenvolvimento econômico, em especial no que tange à redução da pobreza.

2.3.5 O terceiro momento: o novo direito e desenvolvimento

Com a crise do neoliberalismo, modificou-se o enfoque da Doutrina do Direito e Desenvolvimento. À lei não cabe apenas criar e proteger os mercados; é necessário buscar objetivos sociais, construindo um ambiente regulatório adequado ao desenvolvimento em um sentido amplo, emancipatório¹⁸, que ultrapasse o restrito sentido de crescimento econômico, e que deve incluir a garantia da liberdade e da efetiva fruição de direitos por todos os indivíduos.

Ao Estado, cabe uma participação ativa na regulação econômica, guiada por valores e objetivos definidos na Constituição, tendo em primeiro plano as consequências das políticas públicas adotadas para a sociedade e para cada cidadão. As estratégias de desenvolvimento passam a incluir o estabelecimento de uma rede de segurança social, onde a redução da pobreza assume um papel de destaque. Todavia, não há um caminho único¹⁹ pré-definido, pois as características de cada país e as aceleradas modificações da conjuntura econômica influenciam de forma intensa a trajetória das políticas públicas, bem como do sistema normativo que lhes fundamenta e operacionaliza. Enfim, é um caminho que se faz ao andar.

As diversas estratégias para o desenvolvimento contribuem para o surgimento de uma pluralidade de visões sobre o Direito e Desenvolvimento. Neste período, denominado por alguns autores como pós-neoliberalismo, há diversas visões sobre o papel do Direito e sua relação com o desenvolvimento. Nas palavras de Schapiro e Trubek (2010),

[o]s referenciais de análise e os parâmetros de proposição parecem hoje menos consistentes do que há algumas décadas: há mais dúvidas que certezas. O campo está aberto para o experimentalismo, a descoberta e o diálogo horizontal entre os países em desenvolvimento (SCHAPIRO e TRUBEK, 2010, p.28).

¹⁸ O conceito de desenvolvimento emancipatório corresponde ao sentido do *desenvolvimento como liberdade* defendido por Sen (2000).

¹⁹ A negativa de um caminho único contrapõe-se à defesa do neoliberalismo como única solução para o desenvolvimento. O neoliberalismo como único caminho foi defendido em numerosos discursos por Thatcher com o uso da expressão “*There is no alternative*”.

Trubek (2009, p.8) destaca que os caminhos ótimos para o desenvolvimento na sociedade global do conhecimento não são conhecidos antecipadamente, o que torna a experimentação essencial, sendo necessário aperfeiçoar os processos de **aprendizado e descoberta**.

Sabel (2004) defende a aplicação dos modelos de instituições²⁰ em *aprendizagem contínua e melhoria contínua*. Na instituição tradicional, hierárquica e fechada, a fixação de objetivos precedia e permanecia distinta da realização das atividades. Seguindo a organização racional-científica formulada por Taylor no início do século XX, tarefas complexas eram decompostas em tarefas mais simples, sendo cada uma delas associadas a metas determinadas. Estruturas de controle verificavam o cumprimento das metas estabelecidas, reportando divergências em relação ao plano ou para que a autoridade superior determinasse às áreas responsáveis pela execução a preparação e execução de medidas corretivas. Esta forma organizacional, rígida e reativa, era eficiente em ambientes estáveis, ou quando a velocidade de resposta administrativa conseguia reagir em tempo hábil minimizando os efeitos negativos de falhas. A aceleração das mudanças, a partir do final do século XX, levou ao aparecimento de formas de organização descentralizadas em redes, onde os objetivos são fixados provisoriamente a partir de benchmarking entre organizações congêneres. Os objetivos finais são acordados entre níveis organizacionais e responsáveis pelos processos. O monitoramento é contínuo, e a ocorrência de falhas leva a imediata busca de suas causas e da revisão dos processos das instituições. Assim, as normas passam a incorporar a dinâmica de resposta às modificações do ambiente. A gradual elevação das metas em relação a um “ótimo” obtido por comparação leva à reconstrução contínua das instituições; o aprendizado contínuo é estimulado por meio da troca de experiências e é incentivado por objetivos comuns. (SABEL, 2004, p.182-188)

Neste cenário, o Direito pode assumir diversos papéis, superando a concepção instrumental do *Direito como ferramenta*. Para Coutinho (2012), o Direito pode ser uma *moldura* para políticas públicas, onde o arcabouço jurídico delimita e institucionaliza metas ou “pontos de chegada” das políticas. A produção legislativa formaliza – mesmo que genericamente e sem especificar os meios – os objetivos que devem ser perseguidos por uma determinada ação de política pública. Como moldura de políticas de desenvolvimento, ao formalizar um programa de ação governamental ou uma política pública, o direito obriga o aplicador, torna-a vinculante, o que a torna distinta de meras intenções, recomendações ou

²⁰ Uma descrição de tipologias da nova governança é apresentada por Sabel (2004, p.182-188).

diretrizes. Assim, o direito pode transformar objetivos politicamente definidos em direitos subjetivos (COUTINHO, 2012, p. 101-102).

Coutinho (2012) considera ainda que o Direito pode ser um “*vocalizador de demandas*” em políticas públicas, o que implica uma tomada de decisões

não apenas do modo mais fundamentado possível, através de uma argumentação coerente e constante de documentos sujeitos ao escrutínio do público, mas também de forma a assegurar a participação de todos os interessados na conformação, implementação ou avaliação da política (COUTINHO, 2012, p.105-106).

A ideia do Direito como vocalizador de demandas inclui a deliberação, a participação, a consulta, o controle social, a colaboração e a decisão conjunta - e permeáveis, especialmente, à participação de grupos de interesse menos organizados.

Coutinho (2012) não descarta a tradicional visão do *Direito como ferramenta* das políticas de desenvolvimento, onde são selecionados os meios mais apropriados – o que inclui, para o alcance dos objetivos de desenvolvimento almejados, a escolha entre as diferentes possibilidades de modelagem jurídica, a compreensão dos diferentes formatos de políticas públicas, a análise das formas de indução de comportamentos e o alinhamento de incentivos, o desenho de sanções de teor mais ou menos punitivo e a escolha do tipo de norma a ser utilizada (constituição, lei, decreto, regulamento, portaria). Para o autor, a flexibilidade, a revisibilidade, a adaptabilidade, a coordenação entre atores, a calibragem e a margem de manobra para experimentação e aprendizado na estruturação das políticas públicas integram a perspectiva e a eficácia do direito como ferramenta (COUTINHO, 2012, p.107).

Uma quarta perspectiva, apresentada por Coutinho (2012), é a do Direito como *Arranjo Institucional*: as normas jurídicas estruturam o funcionamento das políticas públicas de desenvolvimento, regulam seus procedimentos e viabilizam a articulação entre os atores ligados às políticas, definindo as responsabilidades dos atores públicos e privados, e contribuindo para a organização das políticas públicas (COUTINHO, 2012, p.115).

O desafio multidisciplinar do novo desenvolvimentismo também traz a necessidade de novas concepções sobre a natureza do Direito. Trubek sugere que as teorias da *nova governança*, de Sabel e Simon (2006), o *hibridismo jurídico*, e o *experimentalismo democrático*, podem contribuir para o aperfeiçoamento da colaboração público-privada, que integra o conceito do novo desenvolvimentismo (TRUBEK, 2009, p.24).

O experimentalismo democrático, para Sabel (2001, p.123), implica mudança no papel da administração pública e dos administrados. Ao invés de estabelecer normas e fiscalizar seu

cumprimento, a administração pública, juntamente com os administrados, estabelecem projetos amplos e fixam padrões genéricos provisórios. Além disso, a administração prove a infraestrutura para que os objetivos dos administrados possam ser alcançados, com uma avaliação conjunta dos resultados alcançados para assegurar o refinamento dos padrões. Esta abordagem permite a aprendizagem e o acesso ao conhecimento local. (SABEL, 2001, p.123)

A nova governança, ou governança dinâmica, é conseguida por meio da revisão pelos pares. Sabel e Simon (2006, p.400) entendem que a revisão pelos pares é a resposta da nova governança às inadequações da governança entre principal e agente, pois impõe aos agentes responsáveis pela implementação, a obrigação de justificar o exercício da discricionariedade, que lhes foi concedida pelos principais que fizeram a moldura, à luz da experiência comparada em grupo. Na revisão por pares, os atores de todos os níveis aprendem e corrigem uns aos outros, reduzindo a distinção hierárquica entre principais e agentes e criando uma forma de governança dinâmica, que antecipa a transformação das normas vigentes, controlando a discricionariedade quando o controle não pode ser fixado nas regras hierárquicas. (SABEL e SIMON, 2006, p.400). Phedon (2003) também defende o uso da revisão pelos pares (*peer review*) como mecanismo de governança de políticas públicas:

A governança não é fortalecida quando as ações do agente são constrangidas, mas quando o agente deve explicar e justificar suas ações àqueles que possuem o conhecimento para entender e avaliar essas ações. Concluímos, portanto, que uma delegação efetiva deve conferir o poder de decisão ao agente, e mecanismos efetivos de governança devem remover a arbitrariedade de suas ações ao exigir o agente: (a) demonstre como levou em consideração o impacto de suas decisões sobre os outros; (b) forneça explicações suficientes sobre suas decisões; (c) possa ser contestado judicialmente e, preferencialmente, possa ser avaliado por seus pares. Este [mecanismo] é importante, pois apenas seus pares têm o conhecimento que permite a avaliação das explicações apresentadas pelo agente”. (PHEDON, 2006, p.401).

O hibridismo jurídico é reflexo direto do hibridismo da política econômica adotada como estratégia de desenvolvimento. A permanência de elementos identificáveis com as políticas do “segundo momento” neoliberal se soma aos elementos que se originam na concepção adotada pelo estado desenvolvimentista. Com isso, o sistema jurídico começa a ter “camadas”, que podem levar a conflitos na interpretação dos textos, e à adjudicação de dispositivos normativos das políticas de desenvolvimento.

A construção de normas jurídicas híbridas que combinem a estrutura normativa tradicional rígida e prescritiva com disposições de “*soft law*”, em que o caráter de orientação é

predominante, tem o potencial de combinar a segurança jurídica e a flexibilidade necessária à rápida transformação do ambiente econômico atual.

Schapiro, Coutinho e Trubek (2013, p.55) defendem que há quatro papéis que o Direito deve assegurar no modelo do Novo Direito e desenvolvimento: (a) assegurar a flexibilidade, (b) estimular a coordenação, (c) prover uma moldura normativa para a sinergia e (d) garantir a legitimidade.

Assegurar a flexibilidade significa utilizar as normas jurídicas para criar espaço para a experimentação, a promoção da inovação, e, facilitar o feedback dos experimentos às políticas públicas, essenciais para o “aprender fazendo” (*learning by doing*) e o empreendimento das ações corretivas, característicos da abordagem do Novo Direito e Desenvolvimento (SCHAPIRO, COUTINHO E TRUBEK, 2013, p.55).

O estímulo à coordenação implica o uso da lei para a estruturação das atividades do Estado de forma efetiva em uma nova política de desenvolvimento, facilitando a coordenação horizontal (entre entidades do mesmo nível no Estado) e vertical (entre entidades de nível distinto no Estado, ou que pertencem a distintas unidades federativas), por meio de normas e de procedimentos que definam tarefas institucionais e promovam regimes de governança colaborativa (ao invés de competitiva) – o que inclui regras de estímulo ao trabalho em conjunto com o setor privado. O estímulo à coordenação inclui o apoio a redes de políticas públicas que compartilhem tarefas e que interajam de maneira complementar na implantação de políticas – o que pode incluir a criação de núcleos de políticas públicas. Além disso, esse estímulo se dá também por meio da utilização de normas jurídicas para a harmonização das novas políticas públicas com as preexistentes, assegurando a coerência do sistema normativo (SCHAPIRO, COUTINHO E TRUBEK, 2013, p.55-56).

Prover uma moldura normativa para a sinergia corresponde à criação do arcabouço jurídico necessário para as parcerias público-privadas, o que inclui os regimes de governança colaborativa que criem incentivos para a cooperação público-privada (por exemplo, por meio dos incentivos e do uso de contratos privados pela Administração Pública); marcos jurídicos para o compartilhamento de riscos; instâncias híbridas, nas quais os atores públicos e privados possam se encontrar para interagir e trocar opiniões; e ainda instrumentos regulatórios e contratuais, que unam a especialização do setor privado à capacidade financeira do setor público (SCHAPIRO, COUTINHO E TRUBEK, 2013, p.56).

A garantia da legitimidade requer a transparência em todas as ações do governo e a participação adequada, para que as ideias possam fluir e difundir-se amplamente. Os regimes jurídicos devem assegurar a governança, a transparência e a participação, o que exige normas

jurídicas para a divulgação, molduras jurídicas para a participação, métodos de governança que assegurem a responsabilização dos agentes políticos e formas de evitar a captura do interesse público e promover o diálogo público-privado (SCHAPIRO, COUTINHO E TRUBEK, 2013, p.56).

Tanto no primeiro “momento”, quanto no segundo “momento” do Direito e Desenvolvimento os modelos refletiram a prática prevalente nas teorias e práticas de desenvolvimento. Em ambas, a premissa de que o sucesso de um país seria reproduzível em outros países, desconsiderando as diferenças históricas, políticas, jurídicas, econômicas e sócias levaram ao insucesso. O terceiro “momento”, por consistir de práticas emergentes, não é uma ortodoxia - o que, a rigor, mostra ser inapropriada sua denominação como “momento” - permitindo uma melhor adaptação às particularidades de cada país.

Para os juristas alinhados com a perspectiva do terceiro momento da doutrina do Direito e Desenvolvimento, o sistema normativo é mais do que um instrumento. O sistema normativo – que integra o Estado de Direito - é um fim em si mesmo, que integra o próprio conceito de desenvolvimento como liberdade, em um sentido abrangente. Nas palavras de Trubek (2009a),

A existência de um Estado de Direito é um fim em si mesmo, uma parte necessária do processo de empoderamento e do aumento de capacidades que constitui o desenvolvimento. Isto significa que a proteção jurídica aos valores constitucionais e direitos humanos, incluindo os direitos econômicos e sociais, deve fazer parte da agenda do Direito e Desenvolvimento juntamente com as leis sobre a economia e reformas do judiciário (TRUBEK, 2009a, p.3).

O sistema normativo, dentro de um conceito de Desenvolvimento como Liberdade, deve orientar-se para viabilizar o efetivo exercício dos direitos fundamentais e humanos, equilibrando os direitos de produção e os direitos de consumo. Para se alcançar esse objetivo, a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) - matriz analítica desenvolvida por Castro (2009) – mostra-se ideal para como instrumento de avaliação. Os fundamentos da AJPE são apresentados a seguir.

2.4 A análise jurídica da política econômica

A Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) busca o desenvolvimento de um referencial jurídico que promova simultaneamente a liberdade individual e contribua para o florescimento da vida social como um todo. Sob a AJPE, o trabalho jurídico se orienta para

proporcionar a efetividade dos direitos fundamentais e sociais, considerados empiricamente. A abordagem de Castro (2011) alinha-se com um conceito abrangente e inclusivo de desenvolvimento, dando-lhe um caráter não só econômico, mas também jurídico:

[n]ão deve ser considerado aceitável, do ponto de vista jurídico, que uma economia cresça, sem que ao mesmo tempo esteja assegurada a efetiva fruição de direitos fundamentais e direitos humanos pelos membros de um sociedade como um todo. De que adianta o crescimento do produto – na verdade, o aumento da riqueza de grupos restritos – se os mesmos processos econômicos que impulsionam esse crescimento favorecem a persistência da pobreza, da fome, das doenças para as quais existem curas, da degradação do meio ambiente, da ignorância, da ausência de condições para o desenvolvimento, em muitas regiões do globo? (CASTRO, 2011, p.37)

A AJPE utiliza uma abordagem interdisciplinar, com abertura para dialogar com a Economia, a Antropologia Econômica, a Ciência Política, a Sociologia Política, a Sociologia Econômica e a Teoria das Relações Internacionais. O objetivo da abertura interdisciplinar é ampliar a capacidade do jurista de analisar criticamente a realidade empírica em suas relações com os interesses materiais e os valores e interesses ideais (CASTRO, 2009, p.23). A abertura interdisciplinar da abordagem da AJPE expande a concepção do Direito para além do formalismo do modelo weberiano de racionalidade lógico-formal, enfrentando “o desafio de evitar contribuir para a permanência do fato injusto como parte da realidade empírica” (CASTRO, 2012, p.222)

O conjunto de ideias da AJPE e do terceiro “momento” do Direito e Desenvolvimento, tal como descrito por Trubek (2009, p.24-25) tem diversos pontos comuns com a “jurisprudência sociológica”, formulada por Pound (1912) em seu artigo seminal “*The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*”. Para Pound (1912),

[O] jurista sociológico busca um estudo comparativo de sistemas legais, doutrinas legais, e instituições legais como fenômenos sociais, e os critica com respeito à sua relação com as condições sociais e progresso social. Comparando os juristas sociológicos com os juristas de outras escolas, podemos dizer:

- (a) Eles observam mais o funcionamento do direito que seu conteúdo abstrato;
- (b) Eles consideram o direito uma instituição social que deve ser aperfeiçoada pelo esforço humano inteligente;
- (c) Eles enfatizam os propósitos sociais a que o direito deve servir, ao invés da sanção;

(d) Eles destacam que os preceitos jurídicos devem ser considerados mais como guias para resultados que são socialmente justos e menos como modelos inflexíveis²¹;

(e) Suas visões filosóficas são muito diversas (POUND, 1912, p.516).

O Direito, como resultado da institucionalização parcial de interesses refletidos em enunciados que possuem o status de referenciais normativos dados pela sociedade (CASTRO, 2011, p.38) deve cumprir um papel emancipador, e possibilitar a cada indivíduo participar ativamente do sistema econômico, construindo seu conjunto de contratos; ou, utilizando a terminologia de Sen (2000), promovendo o acesso às facilidades econômicas para a construção de sua liberdade, de sua capacidade de fazer escolhas, de realizar seu projeto de vida.

A AJPE tem como pressuposto que as decisões de política econômica podem afetar, de maneira diferenciada, o que Castro (2011) chama de “situação posicional” de indivíduos e grupos na economia. A “situação posicional” proporciona um maior ou menor grau efetivo de liberdade de negociação contratual (CASTRO, 2011, p.39). Castro (2011, p.39) define a situação posicional como “a inserção institucional de indivíduos e grupos, da qual resulta a estruturação das condições econômicas (renda, acesso ao crédito, carga tributária, etc.) de suas possibilidades efetivas de ação”.

A percepção livremente formada de indivíduos e grupos sobre seus direitos deve ser considerada na formulação das políticas econômicas, que devem promover – e não limitar – a efetiva fruição dos direitos fundamentais e humanos (CASTRO, 2009, p. 24 e 26).

A AJPE considera que a liberdade – enquanto poder prático de transformação da sociedade – se traduz na possibilidade de criar novos papéis, redefinindo as relações sociais e as instituições (CASTRO, 2009, p. 30).

A AJPE também se alinha com a ideia de que o desenvolvimento econômico não depende apenas do estoque de capital, mas fundamentalmente de inovações tecnológicas decorrentes da formulação de novas ideias, alinhando-se à visão de Romer (1992), e às possibilidades de mudanças das instituições, na forma defendida por Evans (2008).

A abordagem da AJPE tem por objetivo superar as limitações de diversos modos de realizar a análise jurídica, prevalentes na prática profissional e institucional do Direito, a saber: o formalismo jurídico, a interpretação substantiva da lei, a ponderação de valores e a Análise Econômica do Direito (CASTRO, 2009, p.20).

²¹ Observa-se aqui a aderência às ideias atuais de utilização de *soft law* para a orientação dos agentes econômicos.

As interpretações puramente formais, predominantes até a primeira metade do século XX, constroem as soluções jurídicas com o uso de uma teoria jurídica formalista. Para Kelsen (1999) – considerado o maior expoente do positivismo jurídico - o estudo do Direito deveria ser desprovido de valores, e a moral deveria ser extrínseca ao ordenamento jurídico. A norma fundamental – condição lógico-transcendental que valida todo o sistema – é o referencial básico de validação de normas, de essência dinâmica e desprovida de função ético-política, refletindo uma concepção neokantiana do Direito e do Estado Liberal. Castro (2009, p.21) critica este tipo de visão, destacando que o uso exclusivo de formas jurídicas e construções dogmáticas permite somente a derivação de outras formas abstratas, distantes da experiência real da vida social.

A interpretação substantiva, embora possa incorporar uma orientação axiológica orientada à defesa dos direitos fundamentais e de proteção dos hipossuficientes, não possui um instrumental metodológico que permita considerar adequadamente as consequências das decisões, pois enfatizam “ideais” que se distanciam dos fatos empíricos (CASTRO, 2009, p.20).

A ponderação de valores - proposta por Alexy (2011) - traz pouca precisão sobre os valores em questão, e é pouco concreta na forma de ponderação dos princípios. A proposta metodológica de Alexy (2011) tem como referência o tipo de construção jurisprudencial praticado pelo Tribunal Constitucional Alemão, e, conseqüentemente, a cognição daquela Corte sobre a ordem concreta de valores da Lei Fundamental alemã, que se baseia na Declaração Universal de Direitos Humanos (RENSMANN, 2007, p.12 e p. 25-33). Alexy (2011) considera a Constituição como um guia para identificar os princípios relevantes e seu peso, mas não esclarece como conceitos abertos como “vida, liberdade, e segurança do indivíduo”, os “princípios de justiça fundamental” e “liberdade de associação” apresentam uma única filosofia política (ou, assumindo uma filosofia política, uma única leitura desta filosofia), deixando ao intérprete a tarefa de esclarecer estes conceitos com o apoio da filosofia política, pois “a constituição não falará por si” (WEBBER, 2010, p.193). A teoria de Alexy (2011) tem tido com frequência um uso puramente retórico no Brasil, em especial no que tange a dignidade da pessoa humana²².

²² Sampaio (2012) defende que a teoria de Alexy tem tido um uso predominantemente retórico no Brasil. Levantamento realizado pelo autor, referente ao uso do conceito de dignidade da pessoa humana pelo Supremo Tribunal Federal apontou que, do total de 195 acórdãos julgados de fevereiro de 2010 a julho de 2012 e constantes da base de dados da pesquisa jurisprudencial do STF, 72 processos se referem ao tema da dignidade da pessoa humana. Destes acórdãos, 40 (56%) referem-se apenas incidentalmente ao princípio da “dignidade da pessoa humana”, sendo que a justificativa das decisões teve origem em outras disposições constitucionais. Dos

A Análise Econômica do Direito tem uma consideração estrita à ordem do mercado, não considerando as relações entre os interesses materiais e os valores não econômicos (por exemplo, valores morais, religiosos, culturais), que, segundo a AJPE, devem integrar uma concepção abrangente de justiça.

Na AJPE, a economia é vista como uma rede de relações sociais com um forte componente fiduciário, ou, em outras palavras, uma rede de contratos jurídicos, com fortes componentes de fidúcia política e econômica, relacionando juridicamente indivíduos, grupos sociais e o Estado (CASTRO, 2007, p.115; CASTRO, 2009, p.32).

O conceito de rede de contratos utilizado pela AJPE em sua visão da economia é de formulação recente, e pode ser encontrado em Collins (2003), Leonardo (2005) e Xavier (2006). Xavier (2006, p.163) apresenta a ideia de rede contratual como contratos tradicionalmente concebidos de forma singular e autônoma, que passam a ser agrupados e articulados de modo a formar um sistema negocial com características próprias e destinado a cumprir uma determinada função prática social, frequentemente diferenciada dos contratos jurídicos que compõem aquele sistema. Na rede contratual, há uma coordenação de contratos diferenciados estruturalmente, interligados por umnexo econômico funcional, sistemático, articulado e estável (XAVIER, 2006, p.163). Um exemplo de rede de contratos são os contratos relativos à construção de grandes obras, onde há múltiplos empreiteiros ligados pelo fim comum de construir a obra (p.ex. uma estrada, ou um edifício). Embora alguns participantes de uma rede de contratos não estejam ligados por contratos expressos, sua interdependência prática deve ser reconhecida e ter efeitos jurídicos, o que é apresentado por Collins (2003) por meio de uma metáfora gráfica, na qual todos os participantes da rede estão ligados por contratos implícitos. As redes contratuais têm como características a conexão entre contratos, o surgimento de uma causa sistemática (tratamento especial obtido pela configuração de contratos vinculados ao atendimento de uma finalidade), e a existência de um propósito comum; a ligação entre os diversos contratos deve refletir uma mesma operação econômica que é propiciada, ou potencializada, pela união referida (LEONARDO, 2005, p. 103).

Castro (2009, p.22) considera as políticas econômicas como o “conjunto de regras politicamente instituídas que organizam a produção, a troca e o consumo na vida social”. Esses contratos formam práticas de cooperação, estruturam conflitos institucionalizados, modelando e transformando interesses e organizando expectativas (CASTRO, 2007, p.115).

40 processos em que há um uso apenas subsidiário do princípio de dignidade da pessoa humana, 33 são acórdãos em habeas corpus (SAMPAIO, 2012).

Esses contratos possuem dois tipos de cláusula, a “cláusula de utilidade” e a “cláusula monetária” (CASTRO, 2011, p.41). A análise da transmissão intercontratual dos valores monetários nas cadeias contratuais com o uso das cláusulas de utilidade e monetárias é denominada por Castro (2011, p.41) como *nova análise contratual*.

A cláusula de utilidade refere-se à uma coisa ou quantidade de coisas, ou uma conduta – conjunto de comportamentos ou atitudes devidos por tempo certo ou indeterminado. Em contratos de compra e venda, a utilidade consistirá em objetos; em um contrato de trabalho, a prestação de serviços; em um contrato financeiro, o crédito (CASTRO, 2007, p.115). A cláusula monetária refere-se aos recursos monetários (unidades monetárias) transacionados no contrato, ou seu equivalente (CASTRO, 2007, p.122).

As redes contratuais, segundo a AJPE, são a base da fruição de dois tipos básicos de direitos subjetivos economicamente relevantes: os “direitos de consumo” e os “direitos de produção”, de acordo com sua finalidade. É possível associar os direitos sociais, econômicos e culturais e a propriedade civil aos *direitos de consumo*, e os direitos de propriedade comercial – que possuem fins comerciais e objetivam a obtenção de lucro – aos *direitos de produção* (CASTRO, 2009, p.50). Segundo a AJPE, a produção e consumo devem ser coordenados em uma economia de mercado. O excesso de proteção aos direitos de produção pode levar ao aprofundamento da injustiça social; o excesso de proteção aos direitos de consumo, em detrimento aos direitos de produção, pode comprometer a capacidade de produção competitiva²³ em uma sociedade (CASTRO, 2009, p.52).

A efetiva fruição de um direito pressupõe a presença e observância de diversos contratos. Considere-se, por exemplo, uma propriedade imóvel - uma casa. Seu uso dependerá da entrega dos conteúdos de utilidade, incluindo segurança pública, energia elétrica, água, esgotos, coleta de lixo, transporte, defesa civil, entre outros; a fruição de tais bens e serviços é ainda condicionada por numerosas leis, estabelecidas por políticas públicas. Por outro lado, as cadeias de contratos envolvidos têm cláusulas monetárias correspondentes às obrigações pecuniárias de direito público (taxas, impostos, etc.). Da mesma forma, outros contratos privados são necessários para o uso efetivo e pleno da propriedade imóvel, como os contratos que têm por objeto a manutenção de instalações, a prestação do serviço de telefonia fixa, o seguro residencial. Assim, múltiplos atores interagem por meio de contratos, por tempo indeterminado, para que possa existir plenamente um direito de propriedade imóvel (CASTRO, 2007, p.120-121).

²³ Castro (2011, p.45) sugere que, para avaliar a competitividade, o rendimento do empreendimento poderá ser comparado à taxa de juros de longo prazo ou a uma cesta de taxas de juros de diversas economias.

Porém, nem todo conteúdo contratual é de livre disposição das partes, que frequentemente devem submeter-se a regras públicas, das quais resultam conteúdos de interesse público adicionados aos contratos, mesmo os privados. Há conteúdos contratuais que podem ser negociados privadamente pelas partes interessadas. Porém, há conteúdos cuja negociação, por exigência jurídica, deve se dar com ampla publicidade. O conteúdo das regras provenientes dos processos legislativo, administrativo e judicial corresponde a conteúdos de *interesse público*, e, portanto, a normas constitutivas de políticas públicas.

Embora os conteúdos de interesse público possam variar de acordo com o contexto, a AJPE propõe que a construção de tais conteúdos tenha por fundamento a busca da efetividade da fruição dos direitos fundamentais e humanos. (CASTRO, 2009, p.34). As regras públicas conformam o espaço do conteúdo de interesse público dos diversos contratos da rede contratual e de sua execução, tanto em suas cláusulas de utilidade (por exemplo, vedando a existência de conteúdos de utilidade não tolerados pelo ordenamento jurídico, ou obrigando a existência de determinados conteúdos) quanto em suas cláusulas monetárias (por exemplo, por meio da incidência de tributos). Em outras palavras, esses contratos - que embasam institucionalmente a fruição dos direitos - são conformados a partir do conjunto de normas, que, idealmente, devem ser construídas mediante o debate público (liberdades políticas) e com ampla publicidade e transparência (garantia de transparência).

A cláusula monetária dos contratos sofre grande influência da política econômica, em suas vertentes das políticas monetária, cambial, fiscal e comercial; o efeito das alterações da taxa básica de juros, do câmbio, dos impostos e das políticas comerciais (tarifas) é transmitido intercontratualmente, afetando todos os participantes do sistema econômico, e promovendo ou inabilitando a construção das capacidades dos indivíduos. Por essa razão, a autonomia dos formuladores de políticas econômicas sempre deve ser relativa, do ponto de vista jurídico, pois os direitos de produção e de consumo sempre serão afetados. Castro (2011, p.44-45) defende que a construção dos conteúdos de interesse público – decorrente da produção de políticas públicas, inclusive as políticas monetária e tributária²⁴ - seja sempre orientada primordialmente pela promoção da efetiva fruição dos direitos fundamentais, protegendo a autonomia da vontade dos indivíduos enquanto partes contratantes e também respeitando os “pactos sociais”, definidos pelo autor como

²⁴ São exemplos as políticas industriais baseadas em incentivos fiscais e a concessão de taxas de juros diferenciadas para determinados setores da economia. (CASTRO, 2011, p.44-45.)

[o]s vínculos formados entre os cidadãos e os governos que estruturam expectativas referentes à entrega de prestações constitutivas de políticas públicas, [que incluem] noções de ‘bem’, ‘justiça’, ‘direito’ livremente construídas, projetadas no tempo e incorporadas à confiança depositada no governo por indivíduos e grupos, [...] e integram as redes contratuais que organizam a economia (CASTRO, 2009, p.37).

Castro (2009, p.37-38) destaca que os “pactos sociais” – reproduzindo a ideia de poder fiduciário, formulada por Locke - permitem a cooperação tendo por base a confiança e o consentimento.

Para Castro (2009, p.41), o ideal de justiça econômica corresponde ao crescimento econômico com a fruição efetiva de direitos fundamentais.

A matriz a seguir sumariza as categorias da AJPE da *nova análise contratual*.

CLÁUSULAS	UTILIDADE	MONETÁRIA
Segmento Privado	Prestação de utilidade, estabelecida mediante negociação privada	Obrigação pecuniária ou financeira, estabelecida mediante negociação privada
Segmento Público	Prestação de utilidade, estabelecida mediante processos legislativo, administrativo e judicial	Obrigação pecuniária ou financeira, estabelecida mediante processos legislativo, administrativo e judicial, por meio do sistema monetário ou da política tributária ²⁵

Figura 1 - Matriz Analítica da Nova Análise Contratual.

Fonte: Castro, 2007, p.120-121.

Na AJPE, uma “posição” é definida como a interseção de ações institucionais e sociais onde a fruição de um direito adquire existência, ou é bloqueada, parcial ou completamente. (CASTRO, 2013, p.15). A análise da situação posicional, na AJPE, visa fornecer uma descrição analítica objetiva da experiência de fruição empírica de direitos economicamente relevantes de indivíduos e grupos, por meio de etapas de análise sucessivas, de uma política pública controversa (CASTRO, 2011, p.40).

Em geral, a representação jurídica dos direitos subjetivos economicamente relevantes relaciona-se a políticas públicas (CASTRO, 2011, p.36)²⁶. Uma vez identificados os direitos fundamentais ou direitos humanos, previstos na Constituição ou em tratados internacionais e afetados pela controvérsia, os mesmos devem ser analisados em termos dos “componentes

²⁵ São exemplos a taxa básica de juros, a aplicação de taxa de juros estratégicas (por exemplo, a taxa de juros de longo prazo concedida em operações específicas pelo BNDES), e os tributos incidentes sobre a utilidade em análise.

²⁶ Por exemplo, o *direito à saúde* pode ser relacionado com as *políticas públicas em saúde*, o *direito à educação fundamental* pode ser relacionado com as *políticas públicas de educação*, etc.

prestacionais” que viabilizam a efetiva fruição empírica do direito (CASTRO, 2009, p.41). Estes componentes prestacionais, quando de interesse público, correspondem a elementos presentes em políticas públicas. A quantificação da fruição do direito fundamental se dá por meio da montagem de um indicador – o *Índice de Fruição Empírica* (IFE)- expresso por um polinômio que represente a relação entre estes componentes prestacionais.²⁷

Após a elaboração do indicador que representa a fruição empírica do direito controverso, é realizada a construção do *Padrão de Validação Jurídica* (PVJ), que corresponde aos elementos empíricos valorados como “justos” tomando por base a percepção dos indivíduos levantada em pesquisa de campo, ou as recomendações e metas estipuladas por organizações internacionais, ajustadas, se for o caso, às especificidades dos contextos onde a fruição é pesquisada (CASTRO, 2009, p.44-45). A construção do PVJ pode também ser realizada com base em procedimentos que incluam mecanismos de consulta aos titulares de direitos, monitoramento de implementação, *feedback* e correções de elementos normativos e regramentos (CASTRO, 2013, p.17)

Caso se verifique uma fruição empírica insuficiente dos direitos fundamentais face ao padrão de validação jurídica, o jurista deve propor as reformas necessárias ao conjunto de normas jurídicas envolvidas, em um processo “de baixo para cima”, visando assegurar a efetiva fruição dos direitos que são objeto da análise (CASTRO, 2009, p.45-46).

Em síntese, as etapas da análise da situação posicional são as seguintes:

- (a) Identificação de política pública ou econômica (ou componente de política pública ou econômica) sujeita a controvérsias.
- (b) Especificação do direito fundamental correlato.
- (c) Decomposição analítica do direito.
- (d) Quantificação de direitos analiticamente decompostos.
- (e) Elaboração do Índice de Fruição Empírica (IFE).
- (f) Escolha ou elaboração do Padrão de Validação Jurídica (PVJ).
- (g) Avaliação dos resultados quanto à efetividade de fruição empírica do direito fundamental.
- (h) Caso haja baixa efetividade, elaboração da recomendação de reformas.

²⁷ Castro (2009, p.43) traz o exemplo hipotético de um índice de fruição empírica para o direito à habitação, onde o índice de fruição empírica de um direito a moradia M poderia ser representado por $M = (3S + 2A + X + Y + Z) / 8$, onde M se refere ao direito à moradia, S representa serviços de segurança, X, Y e Z representam outros serviços considerados relevantes para a pesquisa, como energia, saneamento básico, ou outros. Cada um desses índices pode ser decomposto em seus componentes, de forma a detalhar a análise conforme a necessidade de pesquisa.

A análise posicional e a nova análise contratual podem permitir uma avaliação jurídica com foco na fruição empírica dos direitos fundamentais e humanos, apoiando a construção de políticas públicas realistas.

É possível perceber que a Análise Jurídica da Política Econômica formulada por Castro (2009, 2011), graças a sua abordagem multidisciplinar e à forma aberta de sua construção, favorece a avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva jurídica (e interdisciplinar) abrangente e inclusiva, alinhada à perspectiva do desenvolvimento como emancipação do indivíduo – o desenvolvimento como liberdade.

2.5 Considerações sobre o direito e desenvolvimento

O Direito e Desenvolvimento, embora não tenha atingido a plena coesão como campo de conhecimento, sofreu, nos últimos anos, uma importante mudança. Superando a ortodoxia do primeiro e do segundo “momento”, aproxima-se dos cinquenta anos revolucionando a abordagem das relações entre a lei e o direito. Não há mais uma referência de um sistema jurídico externo “modelo”, nem uma melhor prática internacional. A referência, o “melhor sistema jurídico” é aquele construído por meio da experimentação, com base na realidade empírica, e alinhada a objetivos inclusivos de desenvolvimento.

O Direito e Desenvolvimento tem diante de si o desafio de compreender o contexto social e econômico nos ambientes de rápida mudança que caracterizam as sociedades contemporâneas e reagir a essas mudanças, construindo um direito emancipatório, com políticas públicas orientadas à superação das desigualdades sociais e econômicas presentes em tantos países, e de forma particular, no Brasil.

O microcrédito - modalidade de crédito orientada ao atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica - é considerado internacionalmente como um importante apoio para o desenvolvimento e para a superação da pobreza. Entre as políticas públicas que podem contribuir para a construção do desenvolvimento no Brasil, destaca-se a Política Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Um panorama do conceito de microcrédito, de sua evolução internacional e no Brasil, de sua evolução normativa e de suas possibilidades e limites na superação da pobreza é apresentado no capítulo a seguir.

3. O MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO: UM PANORAMA

As barreiras no acesso ao crédito pela população de baixa renda contribuem para sua exclusão financeira e social. A partir das experiências realizadas por Yunus em Bangladesh em 1976, nasce o microcrédito moderno, expandindo-se globalmente na década de 90, como instrumento de desenvolvimento e de superação da pobreza, e assumindo diversos modelos. A partir de 2007, diversas crises levam à incerteza sobre o real alcance dos programas de microcrédito e seus efeitos, o que tem sido objeto de diversas pesquisas acadêmicas no exterior.

No Brasil, em que pesem as dificuldades de acesso ao crédito pelos empreendedores informais, não houve um desenvolvimento acelerado dessa modalidade de crédito até 2011. Diversos conceitos de microcrédito marcaram a evolução do quadro normativo, persistindo uma inadequação entre a oferta de microcrédito e a demanda. No Brasil, há poucos estudos dos efeitos do microcrédito como instrumento para a superação da pobreza, com resultados controversos.

A compreensão dos mecanismos pelos quais a população de baixa renda é excluída do acesso ao crédito nas instituições tradicionais é importante para a compreensão do microcrédito, e é apresentada a seguir.

3.1 Economia, pobreza e exclusão

A economia de mercado é orientada à busca do lucro nas atividades produtivas. A efetivação do lucro é incerta: a variação do comportamento dos agentes econômicos faz flutuar os resultados das atividades econômicas. Assim, o risco integra o próprio exercício das atividades econômicas nas sociedades capitalistas.

Os mercados de crédito – onde o produto negociado são os direitos sobre uma renda futura - não fogem à regra geral. O lucro de uma instituição de crédito depende de, quanto esta paga por sua “matéria-prima”, isso é, dos custos de captação de recursos de terceiros para a instituição financeira (que compreendem, entre outros, o seu custo operacional, que inclui os custos de busca e seleção dos tomadores de crédito e de administração das dívidas em aberto, por meio do acompanhamento e cobrança), das taxas de juros cobradas sobre as operações de empréstimos, da demanda de crédito (que é inversamente proporcional à taxa de juros), e do efetivo adimplemento das obrigações contratadas (que depende da disposição de pagamento

do devedor, que se distingue da capacidade de pagamento, embora afetada diretamente por ela).

A concessão de crédito levará a resultados econômicos diferentes, dependendo da atividade produtiva na qual o crédito será utilizado. Quanto maior o risco percebido na aplicação do capital, maior será a taxa de juros exigida, para que se possa compensar um eventual inadimplemento pelo tomador de crédito.

A seleção dos potenciais tomadores de crédito se dá a partir da análise das informações fornecidas pelo próprio candidato ao crédito. Há uma assimetria de informação: o potencial tomador de crédito conhece seu negócio e o mercado onde atua de forma muito mais detalhada do que a instituição financeira que concederá o crédito.

Para reduzir os riscos, quatro procedimentos são realizados tipicamente pelas instituições financeiras tradicionais:

- a) a análise detalhada dos fluxos de caixa e balanços patrimoniais do devedor potencial no passado recente;
- b) embutir nos juros do empréstimo a taxa de risco total estimada, em uma espécie de seguro contra o não pagamento total da dívida;
- c) o estabelecimento de um “teto” de juros, negando a concessão de crédito aos projetos cujos riscos estimados exigem uma taxa de retorno superior ao teto estabelecido²⁸.
- d) a exigência de garantias reais, na forma de ativos que podem ser apropriados no caso de inadimplência, compensando eventuais prejuízos (HERMANN, 2005, p.276-277).

O procedimento adotado pelas instituições financeiras tradicionais explica a exclusão do segmento de baixa renda do mercado de crédito bancário. Com frequência, as atividades econômicas desempenhadas por este estrato não são registradas, isto é, são informais, e não há uma contabilidade organizada que permita a análise de fluxo de caixa e de balanços patrimoniais, o que eleva a taxa de juros exigida. Não é raro que a taxa de juros necessária para cobrir o risco supere o “teto” de juros praticados, o que leva à negativa de concessão do

²⁸ A concessão de crédito orientada pela taxa de juros mais elevada levaria a uma “seleção adversa” dos tomadores de crédito: os bancos atrairiam somente os demandantes mais propensos ao risco e afastariam os menos propensos ao risco, e elevariam o risco de inadimplência dos empreendimentos cuja taxa de retorno não é muito elevada (STIGLITZ; WEISS, 1981, p.181).

crédito. Como os integrantes deste segmento possuem baixa renda, frequentemente não há garantias reais a oferecer.

Assim, o mercado de crédito para o segmento de baixa renda possui uma grande demanda reprimida pela ausência de oferta, que é suprida frequentemente por agiotas, que praticam elevadas taxas de juros e utilizam práticas coercitivas para assegurar o recebimento das parcelas devidas²⁹.

O segmento de mais baixa renda, desta forma, se vê excluído do acesso ao crédito bancário para a realização de seus projetos, e se torna refém de um sistema alternativo que lhe reduz ainda mais a capacidade de pagamento.

A sistemática utilizada pelos bancos não é a única barreira ao empreendedorismo dos pobres. Diversos preconceitos e simplificações também contribuem para a exclusão social, financeira e produtiva dos pobres. Yunus e Jolis (2000) identificam alguns mitos, sobre a pobreza:

- (a) os pobres devem ter alguma formação antes de empreender uma atividade geradora de rendas;
- b) o crédito, por si só, não serve para nada; deve ser acompanhado de projetos de formação, de marketing, de transporte, de tecnologia e de educação;
- c) os pobres não sabem economizar; têm o hábito de consumir tudo o que lhes chega às mãos, porque suas necessidades de consumo são prementes;
- d) os pobres não sabem trabalhar em equipe;
- e) a pobreza crônica tem um efeito desastroso sobre o espírito e as aspirações dos pobres. Como acontece com o pássaro que, tendo passado a vida na gaiola, recusaria voar se a abrissemos;
- f) as mulheres pobres não têm nenhuma competência, portanto é inútil conceber programas destinados a elas;
- g) os pobres são demasiado famintos e desesperados para tomar decisões racionais;
- h) os pobres têm uma visão acanhada da vida e não se interessam nem um pouco pelo que poderia ajudá-los a mudar sua condição;
- [...]
- i) os pobres preferem trabalhar para um patrão a se ocupar de seu destino;
- j) é possível que o crédito desafogue os pobres temporariamente, mas não terá nenhum efeito a longo prazo, nada fará para promover uma reestruturação equitativa da sociedade (YUNUS e JOLIS, 2000, p.104-105).

²⁹ Banerjee e Duflo (2011, p.157) relatam que a taxa de juros cobrada por um atacadista de frutas aos vendedores de frutas informais na cidade de Chennai, na Índia, é de 4.69% ao dia. Cem rúpias, ou cinco dólares e dez centavos, aplicados por um ano a esta taxa de juros, atingem a quantia de mais de um bilhão e oitocentos e quarenta e dois mil rúpias – o equivalente a mais de 93 milhões de dólares.

Somente a partir de uma compreensão de pobreza, baseada em sua realidade, é possível construir um ambiente normativo e institucional apto a integrar os segmentos de baixa renda em um projeto de desenvolvimento efetivamente inclusivo. O microcrédito produtivo orientado pode ser uma das políticas de apoio para esse fim, atuando de forma integrada com outras modalidades de crédito, políticas fiscais e políticas de desenvolvimento econômico e social.

Mostra-se oportuno, apresentar o modelo de microcrédito, que se tornou a referência internacional em microcrédito como instrumento de superação da pobreza: o modelo Grameen.

3.2 A experiência de Bangladesh

Muhammad Yunus criou em 1976 o modelo de microcrédito que, embora não seja o pioneiro, é o modelo internacional de microcrédito: o modelo Grameen, praticado pelo banco de mesmo nome por ele fundado. Observando a exclusão do segmento mais pobre da população de Bangladesh do acesso ao sistema bancário tradicional daquele país, e o efeito das taxas de juros elevadas cobradas pelos agiotas, que perpetuavam a situação de pobreza, Yunus desenvolveu um modelo de empréstimos com um aval solidário, sem garantias reais, focado na população de baixa renda.

Além da concessão de empréstimos exclusivamente para o segmento de baixa renda, o modelo de Yunus prioriza o empréstimo as mulheres, como estratégia de empoderamento, e a melhoria da situação social das famílias: o modelo tem como premissa que o empréstimo às mulheres refletirá em melhores condições de vida para toda a unidade familiar (YUNUS e JOLIS, 2000, p.117).

O modelo Grameen utiliza um sistema de pagamento semanal, com parcelas reduzidas, e um aval concedido por um grupo de cinco pessoas com o mesmo status socioeconômico, denominado aval solidário. O empréstimo é concedido após um treinamento aos financiados sobre o sistema, de forma sequencial: na primeira fase, são concedidos empréstimos a dois membros do grupo; após seis semanas, tendo havido o pagamento semanal regular, o empréstimo é estendido a dois outros membros, e após mais seis semanas, tendo sido mantida a regularidade dos pagamentos pelos quatro membros, o empréstimo é concedido ao responsável pelo grupo (YUNUS e JOLIS, p.136-139). Uma parcela do empréstimo (cinco por cento) é direcionada para um fundo mútuo do grupo; além disso, em

cada empréstimo, os demais membros do grupo devem depositar uma pequena quantia fixa nesse fundo (YUNUS e JOLIS, p.139).

O não pagamento de uma parcela semanal por qualquer dos membros impede o acesso a novo crédito para todo o grupo. Como as parcelas são reduzidas, os demais integrantes do grupo se cotizam para realizar o pagamento em nome do membro com dificuldades, evitando o inadimplemento (YUNUS e JOLIS, p.139).

Yunus e Jolis (2000, p.141) relatam que as taxas de juros cobradas nos empréstimos concedidas pelo Banco Grameen são de vinte por cento ao ano – juros elevados para o sistema bancário tradicional³⁰, porém mais reduzidos que os praticados pelos agiotas em Bangladesh. O custo administrativo das operações equivale a cinco por cento do valor dos empréstimos (YUNUS; JOLIS, 2000, p.142). O criador do sistema Grameen não nega que os custos administrativos do modelo são elevados no início das operações (YUNUS e JOLIS, 2000, p.181).

A sistemática adotada por Yunus exige, na prática, que a atividade desempenhada pelo financiado tenha um retorno imediato. Isto leva a dificuldades para o estabelecimento de investimentos que tenham um tempo de maturação maior, como as atividades industriais, e explica, em parte, a elevada concentração das atividades ligadas ao comércio no microcrédito.

Além do tempo de maturação, um incentivo para o exercício de atividades comerciais é, de que nestas, a margem de lucro por unidade é, em geral, maior. Além disso, nas atividades do comércio, frequentemente inexistem equipamentos especializados, de maior custo. Também a diversidade dos estoques reduz o risco do empreendedor em atividades comerciais.

Yunus e Jolis (2000, p.153-154) afirmam que o Banco Grameen não se preocupa em conhecer a atividade econômica que seus financiados irão realizar, mas acompanha, com visitas semanais e mensais, as atividades desenvolvidas.

A focalização dos programas de microcrédito é um requisito necessário para que sejam alcançados os impactos sociais desejados. No caso do Banco Grameen, Yunus e Jolis (2000) destacam que a concessão dos empréstimos é feita apenas para os grupos compostos, exclusivamente, por pessoas pobres:

Misturar pobres com não pobres é precipitar o fracasso. [...] São tantos os critérios que estabelecemos que é muito difícil a entrada de alguém que não seja pobre (YUNUS e JOLIS, 2000, p.176).

³⁰ Auwal (1996, p.27) relata que a taxa média de juros dos bancos comerciais de Bangladesh é de quinze por cento ao ano.

O sistema desenvolvido por Yunus adota uma concepção liberal social de desenvolvimento econômico:

O Grameen é essencialmente voltado para o desenvolvimento econômico em escala individual, e quem fala em desenvolvimento fala em mudança. Quando um indivíduo consegue reverter sua situação financeira tudo se transforma, e então se produz uma mudança radical em sua vida. A melhoria do nível de vida é um processo intrínseco de mudança (YUNUS e JOLIS, 2000, p.190).

O economista de Bangladesh afirma que o microcrédito contribui não somente para a superação da pobreza, mas para a emancipação política, em sentido contrário ao paternalismo, proporcionando a seus financiados a conjugação de capital humano e capital monetário para a melhoria das condições de vida (YUNUS e JOLIS, 2000, p.190-191).

Conjugando a melhoria das condições de vida com o empoderamento e com a emancipação, o modelo de microcrédito proposto por Yunus e Jolis (2000) alinha-se com o conceito de desenvolvimento como liberdade proposto por Sen (2000). A inserção socioeconômica dos microempreendedores pode contribuir para a expansão de suas capacidades, influenciando suas habilidades produtivas e possibilitando sua participação no processo de crescimento econômico (SEN, 2000, p.170-171).

O acesso ao crédito proporcionado pelo Grameen está associado a taxas de juros mais altas que o sistema bancário tradicional. Yunus e Jolis (2000) afirmam que a concessão de empréstimos, em operações de microcrédito, abaixo dos juros que permitam a sustentabilidade das operações, inviabiliza as organizações independentes de microcrédito:

Se um governo propõe empréstimos subsidiados ou sem juros e critica as taxas de juros adotadas pelos bancos para os pobres, torna-se impossível implantar um programa de microcrédito autônomo. Estruturas independentes como a nossa têm, nesse caso, grande dificuldade em dar prosseguimento às suas atividades e garantir empréstimos a um nível de rentabilidade suficiente, aquém do qual elas não poderiam existir (YUNUS e JOLIS, 2000, p.196).

O modelo Grameen se sustenta com base em um paradoxo: a extrema exclusão dos pobres do sistema financeiro tradicional viabiliza o sucesso de empréstimos com taxas de juros elevadas, mesmo com o elevado custo administrativo das operações de microcrédito. Yunus e Jolis (2000, p.232) relatam – embora não reconheçam isto de forma explícita – que nos países onde há uma rede de bem-estar social (*welfare state*) o microcrédito se desenvolve

com menor velocidade, e citam exemplos onde seu modelo foi adaptado com sucesso a formas distintas de funcionamento de instituições de microcrédito³¹.

Embora o modelo criado por Yunus seja a referência mundial em microcrédito, de reconhecido sucesso em Bangladesh e outros países, a prática mostrou que o sucesso na adoção do aval solidário guarda vínculos com as características de cada sociedade. Um exemplo é dado pela transposição do modelo aos Estados Unidos: o *Good Faith Fund*, fundo criado no Estado de Arkansas com base na transposição do modelo de Yunus na década de 80, não conseguir manter suas operações. Algumas razões apontadas para o insucesso do *Good Faith Fund* são o público-alvo limitado (10% da população do Arkansas encontrava-se na situação de pobreza relativa, que, em 1988, correspondia a uma renda inferior a doze mil dólares anuais, conforme estabelecido pelo *Internal Revenue Service* estadunidense), em contraste com a pobreza extrema que atinge mais de 60% da população de Bangladesh, e o ambiente concorrencial, que limita a possibilidade dos micronegócios concorrer em um ambiente dominado por grandes corporações. (MONDAL e TUNE 1993, p. 223-234). Para alguns especialistas do setor, a dificuldade em estabelecer vínculos de confiança suficientes, que permitissem a um membro do grupo ser avalista dos demais, se constitui em uma barreira adicional ao sucesso da metodologia do aval solidário aplicada pelo *Good Faith Fund*. (FAIRBANKS, 2008).

O modelo de microcrédito desenvolvido por Yunus é controverso. O discurso de Yunus e Jolis (2000), no que se refere à ação do Estado, é tipicamente neoliberal:

[O] Estado, em sua forma atual, deveria se obrigar quase integralmente (com exceção da fiscalização para o cumprimento da lei e da ordem, da defesa nacional e da política externa) de sua função, para deixar o setor privado – um setor privado organizado de acordo com o modelo Grameen, quer dizer, animado por uma preocupação de bem-estar social – desempenhar seu papel. (YUNUS e JOLIS, 2000, p. 262)

Yunus e Jolis (2000, p.263) acreditam que os programas de assistência social privam os pobres do espírito de iniciativa, e que o seguro-desemprego não é uma solução eficaz. Para Bornstein (1995), a abordagem de Yunus não tem uma identidade clara, e agrega elementos do pensamento conservador e do pensamento liberal:

³¹ Yunus e Jolis (2000, p.231-232) citam como exemplo de microcrédito na França a Adie (Association pour le droit à l'initiative économique), que, embora tenha foco prioritário na camada de baixa renda (42% de seus clientes são beneficiários de programas de assistência social), realiza empréstimos também às pequenas empresas. A metodologia empregada pela Adie é fortemente baseada em capacitação continuada dos microempreendedores, antes, durante e após a concessão do empréstimo, que se baseia, entre outros aspectos, na análise do plano de negócio do pretendente ao microcrédito. (ASSOCIATION POUR LE DROIT À L'INITIATIVE ÉCONOMIQUE, 2013).

[O] Grameen é um camaleão político: ele tem a habilidade de afirmar crenças caras a conservadores e liberais. [Em uma visão] da direita, o Grameen pode ser visto como uma instituição empresarial que defende menos governo; [em uma visão] da esquerda, parece ser uma programa de bem-estar social iluminado que contesta o valor do envolvimento do governo. Muhammad Yunus não concorda. Ele vê seu banco como um exemplo de capitalismo reinventado; na verdade, ele o chama de “empresa capitalista com consciência social” (BORNSTEIN, 1995, p.46).

O discurso de Yunus é híbrido, com elementos socialistas e neoliberais:

Somos a favor de um intervencionismo estatal reduzido ao mínimo. Apoiamos o mercado livre e preconizamos a criação de empresas. Com isso estaríamos nos colocando bem à direita. Contudo, o Grameen defende objetivos sociais: eliminar a pobreza, fornecer para todos educação, assistência médica e emprego, atingir a igualdade dos sexos, permitindo às mulheres se sustentarem e por fim garantir o bem-estar das pessoas idosas. O Grameen sonha com um mundo livre de pobreza e de esmola dada pelo Estado na forma de um seguro social. O Grameen desaprova o quadro institucional existente e as empresas baseadas na busca de lucro. O Grameen não é adepto do liberalismo econômico. Nós acreditamos na intervenção social, mas sem que o Estado se envolva nas empresas e em serviços de promoção. Sua intervenção deveria se limitar a um conjunto de medidas que incentivasse as empresas a se empenharem na direção socialmente desejada. Essas características permitem ao Grameen reivindicar um lugar à esquerda. (YUNUS e JOLIS, 2000, p.264-265.).

A ideia de desenvolvimento econômico de Yunus é claramente a de um desenvolvimento econômico inclusivo:

A essência do desenvolvimento é a melhoria da qualidade dos cinquenta por cento da população que estão em situação menos favorecida. Mas, para ser mais rigoroso, eu definiria o desenvolvimento me concentrando nos vinte e cinco por cento da população em situação mais desfavorecida ainda. [...] O microcrédito levará a dar a partida nos minúsculos motores econômicos da classe rejeitada da sociedade e com isso preparar o terreno para projetos mais amplos. (YUNUS e JOLIS, 2000, p.266)

O economista reconhece que o microcrédito sozinho não é uma solução que permita a continuada ascensão social das classes de baixa renda, em especial no que tange à saúde, à educação e à previdência social:

Garantir a sobrevivência com microcrédito não oferece dificuldade, mas para as etapas seguintes é indispensável instalar um sistema de saúde eficaz, educação, plano de pensão, e bons meios e comunicação e informação sobre o mercado. Na ausência desse sistema de ajuda, os progressos realizados pelos financiados correm o risco de atolar ou retroceder. [...] O microcrédito

não pode por si só resolver todos os problemas da sociedade (YUNUS e JOLIS, 2000, p.276 e p. 297).

Para o sucesso de um empreendimento, há uma escala mínima de produção; operar abaixo desse nível mínimo, torna impossível a sobrevivência dos empreendimentos a médio/longo prazo. Yunus e Jolis (2000) não negam a importância da organização dos microempreendimentos no sentido de alcançar uma economia de escala: em suas palavras, “a produção familiar pode muito bem chegar a uma produção em massa³², embora não seja realizada sob o mesmo teto, nem através do assalariado” (YUNUS; JOLIS, 2000, p.269).

O enfoque social é uma característica marcante do Banco Grameen. Em 2002, o banco iniciou uma modalidade de empréstimos para mendigos, onde não há o pagamento de juros, e é fornecido a cada participante um seguro de vida sem custo. O pagamento do principal se dá em parcelas reduzidas por um longo período, e o participante é estimulado a assumir outras atividades geradoras de renda além da mendicância. O programa possuía mais de 80 mil membros em novembro de 2013 (GRAMEEN BANK, 2013).

Em novembro de 2013, o Banco Grameen possuía mais de 8,5 milhões de membros, dos quais 8,1 milhões eram mulheres. Mais de 5,2 milhões de operações de microcrédito foram realizadas pelo Banco Grameen desde sua fundação. (GRAMEEN BANK, 2013).

3.3 A expansão mundial do microcrédito

Na década de 90, a ideia do microcrédito como uma atividade sem fins lucrativos cede espaço para uma nova ideia: o microcrédito *com fins lucrativos*, como uma atividade que compatibilizaria os objetivos de desenvolvimento econômico inclusivo e de transformação social com a atividade empresarial financeira, não dependente de capital subsidiado. Em 1995, o Banco Mundial fundou o Grupo Consultivo de Assistência aos Pobres (CGAP), que adota e promove o modelo financeiro com fins lucrativos do microcrédito. Com o crescimento das instituições de microcrédito, seria possível reduzir os custos das operações, por meio dos ganhos de escala, com o aumento do alcance geográfico e da sustentabilidade (GONZALEZ-VEGA, 1997, p. 2).

O modelo financeiro com fins lucrativos de microcrédito, considerado como um modelo reproduzível, não assistencial e sustentável de combate à pobreza, levou a uma grande

³² Exemplos de economia de escala que reúnem pequenos empreendimentos são dados pelas cooperativas e pelos arranjos produtivos locais, modalidades que reúnem atores econômicos, políticos e sociais em um mesmo território, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam interação, cooperação e aprendizagem. (CASSIOLATO; LASTRES 2003, p.21-34)

expansão do microcrédito em todo o mundo. Em 2007, o número de instituições de microfinanças era de 2.420 instituições, alcançando mais de 99 milhões de clientes, sendo a maioria das instituições na Ásia. Quase um terço das instituições de microcrédito do mundo (714 instituições) se encontrava na América Latina (MICROFINANCE INFORMATION EXCHANGE, 2013). Estimativas mais recentes situam o número de clientes do microcrédito entre 150 e 200 milhões de pessoas (BANERJEE; DUFLO, 2011, p.165).

Um exemplo de crescimento acelerado de instituição de microcrédito é o da Fundação para a Promoção e Desenvolvimento da Microempresa (PRODEM), uma organização não governamental boliviana fundada em 1986, que concedeu pouco menos de três milhões de dólares em empréstimos no ano de 1989. Em 1992, com uma base de 17 mil clientes e uma carteira de empréstimos de quatro milhões de dólares, a PRODEM criou o Banco Solidário S.A. (Bancosol), que, em dois anos, já havia concedido mais de 76 milhões de dólares em empréstimos (CHURCHILL, 1997, p.7). A experiência do Bancosol incentivou as entidades de regulação a buscar o crescimento do setor de microcrédito por meio da transformação de organizações não governamentais em entidades reguladas do sistema financeiro – inclusive no Brasil.

Hoje, as maiores instituições de microcrédito no mundo são a *Women's World Banking*, com 19 milhões de clientes em 28 países; a *Acción Internacional*, com 6 milhões de clientes em 22 países; , a *Opportunity International* , com mais de quatro milhões de clientes em 20 países; a Fundação Internacional de Assistência à Comunidades (*Foundation for International Community Assistance* –Finca), com 990 mil clientes em vinte e um países, e a Fundação Grameen, que fornece capital a instituições de microcrédito (BANERJEE e DUFLO, 2011,p.172)³³ . A tabela 1 sumariza a penetração do microcrédito – calculada a partir do número de contas de empréstimo, dividida pela população - em quinze países.

O crescimento mundial do microcrédito praticado por entidades com fins lucrativos se mantém forte na América Latina (FELTRIM; VENTURA; DODL, 2009, p.14; CHRISTEN, 2001, p.2). Em 2012, o crescimento das operações de microfinanças, considerando o montante total das operações realizadas, foi de mais de 30% no México, e 20% na América Latina (MICROFINANCE INFORMATION EXCHANGE, 2013).

³³ Destaque-se que a Unitus, originalmente citada pelos autores, alterou em 2010 seu foco da área de microfinanças para uma tornar-se uma incubadora de projetos de escala capazes de melhorar a renda da população de baixa renda (UNITUSLABS, 2010).

Tabela 1 - Alcance do microcrédito nos países em que o setor é mais desenvolvido.

Posição	País	Contas de empréstimo / população
1	Bangladesh	25%
	Andhra Pradesh, estado da Índia	17%
2	Bosnia-Herzegovina	15%
3	Mongolia	15%
4	Cambodja	13%
5	Nicaragua	11%
6	Sri Lanka	10%
7	Montenegro	10%
8	Vietnam	10%
9	Peru	10%
10	Armenia	9%
11	Bolivia	9%
12	Tailândia	8%
13	Índia	7%
14	Paraguai	6%
15	El Salvador	6%

Fontes: Gonzalez (2010); Rozas e Sinha (2010).

O crescimento do microcrédito apontava para um novo modelo de redução da pobreza e de transformação social, movido pelos agentes privados. Em 2004, a Organização das Nações Unidas declarou que 2005 seria o *Ano Internacional do Microcrédito* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004). As elevadas expectativas depositadas no microcrédito podem ser representadas pela declaração de Mark Brown, que ocupava, na ocasião, o cargo de chefe de gabinete do Secretário Geral das Nações Unidas:

As microfinanças são muito mais do que simplesmente uma ferramenta de geração de renda. Por empoderar diretamente as pessoas pobres, especialmente as mulheres, tornou-se um dos mecanismos-chave para alcançar os objetivos de desenvolvimento do milênio, especialmente a meta de reduzir a metade a pobreza extrema e a fome no ano de 2015 (BROWN, 2005).

Em 2006, Muhammad Yunus e o Banco Grameen receberam o Prêmio Nobel da Paz por suas realizações na área do microcrédito (NOBEL FOUNDATION, 2006). Todavia, de 2007 a 2010, diversas crises levaram a um severo questionamento do microcrédito como instrumento de superação da pobreza.

3.4 A crise do microcrédito

De forma paralela a seu crescimento, diversas pesquisas levaram ao questionamento do microcrédito como ferramenta de superação da pobreza. A focalização dos programas, as taxas de juros e o impacto dos programas de microcrédito têm sido tema de numerosas pesquisas internacionais, sem que um consenso tenha sido atingido.

O microcrédito tem como uma das suas características fundamentais o foco nas populações de baixa renda. Diversos autores sustentam que a busca de sustentabilidade por meio do crescimento não levou as instituições de microfinanças a desviar-se de sua missão institucional de buscar a melhoria econômica da população de baixa renda³⁴. Todavia, a prática mostra que os programas de microcrédito frequentemente não têm a maioria de seus clientes abaixo da linha da pobreza. Husle e Mosley (1996, p.118-120), em estudo que incluiu 13 instituições de microfinanças na Ásia, África e América Latina, apontaram que apenas quatro possuíam a maioria de seus clientes abaixo da linha da pobreza: o Banco Grameen, o *Bangladesh Rural Advancement (BRAC)*, e o *Thana Resource Development and Employment Programme (TRDEP)*, todos de Bangladesh, e o *Malawi Mudzi Fund (MMF)*, do Malawi. Quando da realização da pesquisa, o TRDEP afirmou que seu programa não tinha como objetivo atingir o segmento em situação de pobreza extrema.

Morduch (1998, p.4), tomando como base os dados da pesquisa realizada por Pitt e Khandker (1996) em 1798 famílias, em 87 aldeias de Bangladesh, nos anos de 1991 e 1992, verificou que 30% dos tomadores de crédito superavam o limite máximo de terras admitido para inclusão no programa do Banco Grameen. O elevado desvio do público-alvo é associado ao acelerado crescimento do Banco Grameen no período 1985-1991, quando o banco ampliou sua cobertura de 3.666 para 25.248 aldeias (MORDUCH, 1998, p.12).

Para Hulme e Mosley (1996), Morduch (1998, p.4) e para o Grupo Consultivo de Assistência aos Pobres (2001, p.1-2), as instituições tendem a concentrar seus esforços nos moderadamente pobres e a deixar de atender ao estrato de extrema pobreza. Os clientes com múltiplas fontes de renda teriam preferencia em razão de poderem assegurar o pagamento mesmo que as atividades financiadas não gerassem recursos suficientes para o pagamento. (CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR, 2001, p.1 - 2).

Um evento específico gerou uma crise de confiança nas instituições de microcrédito: a oferta pública de ações do Banco Compartamos, do México, em 2007. O processo da oferta

³⁴ Entre outros, CHRISTEN (2001), op.cit.

pública de ações revelou a elevada remuneração de seus executivos seniores, e os juros elevados - que atingiam 195% ao ano – cobrados de seus clientes de baixa renda, em sua maioria mulheres (ROODMAN, 2011). O episódio gerou severas críticas aos excessos praticados no modelo financeiro com fins lucrativos (BATEMAN; CHANG, 2012, p.15).

Com o crescimento dos programas de microcrédito em alguns países da América Latina, cresceu a competição entre as instituições de microcrédito, com preços mais competitivos para seus serviços; contudo, também ocorreu um processo de superposição dos empréstimos, onde os clientes aderiam a múltiplas instituições de microfinanças, em uma situação de superendividamento, onde o pagamento de um empréstimo é financiado com o empréstimo de outra instituição financeira (CHRISTEN, 2001, p.22).

Em 2008, crises de superendividamento e inadimplência massiva levam à falência e à fusão de diversas instituições de microcrédito no Marrocos, na Nicarágua e no Paquistão. Em 2010, uma nova crise, de proporções ainda maiores: o governo do estado indiano de Andhra Pradesh - o maior mercado de microcrédito do mundo³⁵ - responsabilizou as instituições de microcrédito pelo uso de práticas coercitivas na cobrança de dívidas que teriam levado 57 fazendeiros ao suicídio, e promulgou uma regulamentação estadual, que determinou que o pagamento das parcelas semanais deveria ser feito na presença de uma autoridade. O uso de práticas coercitivas na cobrança de dívidas de devedores ou suas famílias tornou-se ainda crime, punível com prisão por até três anos (SCHMIDT, 2010, p.3). Isto levou, na prática, a que muitos devedores de instituições de microcrédito não pagassem suas dívidas a estas instituições, causando uma grave crise de liquidez e a não-concessão de novos créditos (BANERJEE; DUFLO, 2011, p. 169). A intervenção do Banco Central indiano (*Reserve Bank of India*) assegurou a manutenção de fundos para evitar o contágio e o colapso do sistema financeiro (RESERVE BANK OF INDIA, 2010).

De Quidt, Fetzer e Ghatak (2012) apontam as seguintes causas para a crise do microcrédito na Índia:

- a) o rápido crescimento levou a uma perda na qualidade do portfólio com a sobreposição de empréstimos, a concentração espacial de operações de empréstimo em uma mesma região geográfica e reduzidos incentivos para a educação financeira dos clientes;

³⁵ Das dez maiores instituições de microcrédito do mundo, quatro são indianas, e destas, três estão no estado indiano de Andhra Pradesh, inclusive a SKS, hoje considerada a maior instituição de microfinanças do mundo. (SCHMIDT, 2010, p.4) O mercado indiano de microcrédito é estimado 4.7 bilhões de dólares em 2013. (MIX MARKET, 2013).

b) a ausência de regulação deixou os tomadores de crédito sem proteção frente à [cobranças] coercitivas realizadas por algumas instituições [de microcrédito].

c) a regulação financeira em vigor leva a que as instituições de microcrédito não podem diversificar seu portfólio de produtos ou suas fontes de capital (por exemplo, receber depósitos de poupança), tornando-os altamente dependentes de empréstimos bancários e operações de financiamento de capital próprio que demandam retorno de curto prazo de seus investimentos;

d) elevada rotatividade de pessoal e esquemas inadequados de incentivo [aceleraram] a substituição de um portfólio de qualidade [de clientes] por um portfólio de volume, negligenciando ações de capacitação (como por exemplo a educação financeira dos clientes);

e) O marco regulatório existente inibe o desenvolvimento das instituições de microcrédito para provedores integrais de serviços financeiros, enfatizando excessivamente o papel do microcrédito. (DE QUIDT; FETZER; GHATAK, 2012, p.5)

Os riscos provocados pela sobreposição de empréstimos ao sistema de microfinanças destacam a importância da regulação específica neste setor³⁶. Um comitê do Banco Central da Índia (RBI) desenvolveu diversas recomendações para o setor. Todavia, as dificuldades para a supervisão levaram o RBI a recomendar, em novembro de 2013, uma estrutura de auto-regulação para o setor, realizada por associação do setor não-bancário acreditada e baseada em diretrizes e em um código de conduta (RESERVE BANK OF INDIA, 2013).

Segundo De Quidt, Fetzer e Ghatak (2012), as modificações no marco regulatório não enfrentam as principais dificuldades e fragilidades do setor de microfinanças, que sempre teve seu desenvolvimento inibido pelas restrições da regulação:

A forma da regulação das microfinanças na Índia implica hoje - e sempre implicou - em que as instituições de microfinanças na Índia simplesmente não poderiam se desenvolver de uma maneira semelhante, por exemplo, ao Banco Grameen de Bangladesh (DE QUIDT, FETZER; GHATAK, 2012, p.13-14).

3.5 O efeito do microcrédito: as pesquisas internacionais

Embora o microcrédito tenha sido tradicionalmente considerado como uma política de desenvolvimento econômico e social local, fundamental para a superação da pobreza e para a geração de trabalho e renda, há dissenso sobre seu efeito na superação da pobreza na literatura e nas pesquisas internacionais de impacto (BATEMAN, 2011, p.1).

³⁶ No Brasil, a prevenção de riscos ao sistema financeiro é feita por meio do estabelecimento de limites de endividamento, aliado ao uso de cadastros únicos de crédito..

As primeiras avaliações dos impactos do microcrédito se limitaram a estudos de casos de sucesso selecionados, e a pesquisas realizadas pelas próprias instituições de microfinanças, por grupos favoráveis ao microcrédito e por agências de desenvolvimento internacionais que promoviam e forneciam fundos para essas operações. Isto levou a dúvidas sobre a independência dos estudos e sobre a intensidade de pesquisa dos efeitos negativos do microcrédito (BATEMAN, 2011, p.2).

Goldberg (2005) destaca que a maioria os estudos de impacto iniciais apresentava impacto positivo na pobreza e renda. Um dos primeiros estudos abrangentes de impacto foi realizado por Hossain (1988, p.10), que apontou que a renda familiar média dos tomadores de microcrédito junto ao Grameen era 43% superior a dos não tomadores de microcrédito, sendo as maiores diferenças no estrato de menor renda.

Pitt e Khandker (1998, p. 958-996) concluíram após extensa pesquisa realizada pelo *Bangladesh Institute of Development Studies* e pelo Banco Mundial, envolvendo 1798 famílias, em 87 aldeias de Bangladesh, nos anos de 1991 e 1992, que o microcrédito concedido às mulheres permite o aumento da renda familiar e dos bens das mulheres, e a melhoria da escolaridade dos filhos.

No estudo realizado com clientes do Banco Grameen e do BRAC, Khandker (1998, p.56-61) apontou um crescimento da renda familiar de 29% e 33%, respectivamente. No programa do Banco Grameen, 21% dos tomadores de crédito superaram a linha da pobreza nos 4,2 anos que durou a pesquisa. O autor verificou ainda um aumento da escolaridade, a melhoria da nutrição dos filhos dos participantes do programa, e o incremento no consumo familiar per capita.

Em um segundo estudo, realizado em 1998 e 1999, Khandker (2005, p.283-285) verificou que nas regiões cobertas por programas de microcrédito a redução da pobreza se deu de forma mais acentuada do que nas regiões onde o programa de microcrédito não havia sido introduzido. O economista concluiu que o microcrédito havia permitido a redução da pobreza extrema em 2,2% ao ano, e a pobreza moderada em 1,6% ao ano, e as microfinanças seriam responsáveis por 40% da redução da pobreza em Bangladesh no período. O economista destacou que o impacto do microcrédito sobre a renda é levemente superior para os estratos de pobreza extrema, em relação ao estrato de pobreza moderada. (KHANDKER, 2005, p.285)

Hulme e Mosley (1996, p.88-89) relatam que há um crescimento da renda familiar dos tomadores de microcrédito sempre superior ao crescimento de renda das famílias não tomadoras de crédito, que é apresentado na tabela 2. O percentual de crescimento relevado na

pesquisa é bastante variado, mesmo comparando o crescimento entre instituições de um mesmo país.

Tabela 2 - Variação da renda familiar média anual do período 1988-1992 para tomadores de microcrédito, não-tomadores (grupo controle) e estrato de baixa renda em instituições de microcrédito selecionadas.

Instituição	Crescimento da renda familiar (microcrédito)	Crescimento da renda familiar (grupo de controle)	Diferença entre os grupos	Crescimento da renda familiar (microcrédito, com renda inferior a linha de pobreza)
Bancosol, Bolívia	28,1%	14,5%	93%	100,8%
BRI, Indonésia	20,7%	3,8%	444%	12,2%
BKK, Indonésia	5,2%	2,4%	116%	n.d.
BRAC, Bangladesh	19,8%	13,8%	43%	n.d.
TRDEP, Bangladesh	38,7%	30,6%	26%	33,9%
SANASA, Sri Lanka	15,6%	9,9%	57%	12,3%
RRB, Índia	46%	24%	91%	-1,1%
KREP, Quênia	1,5%	1,1%	33%	0,2% %
KIE-ISP, Quênia	0,5%	0,4%	25%	n.d.
SACA, Malawi	2,8%	1,6%	75%	0,1%
Mudzi Fund, Malawi.	1,4%	1,2%	17%	-0,1%

Fontes: Hulme e Mosley (1996, p.88-89), com base em elaboração de Passos et al. (2002, p.45).

Além do aumento de renda familiar, diversas pesquisas indicam a melhoria do bem-estar econômico por meio da estabilização do consumo, da melhoria das condições de moradia, e da propriedade de bens, entre outros. Um exemplo é dado pelas pesquisas de Mknelly e Dunford (1999, p. 38-39), que verificaram que dois terços dos clientes do programa CRECER, da Bolívia, reportaram o aumento de renda após seu ingresso nesse programa de microcrédito, e grande parte dos tomadores de crédito buscou a estabilização de suas necessidades de consumo, por meio da poupança na forma de bens, em sua maioria animais. Em pesquisa anterior realizada pelos autores em Gana, o aumento médio de renda dos entrevistados que eram tomadores de microcrédito correspondia ao dobro do aumento médio de renda dos não-tomadores de microcrédito produtivo (MKNELLY; DUNFORD, 1998, p.30).

A redução da vulnerabilidade por meio do estabelecimento de diversas fontes de renda, da acumulação de bens, e o empoderamento das mulheres são citados com relativa frequência como resultados do microcrédito produtivo orientado³⁷.

A partir do final da década de 90 cresceu o número de estudos críticos ao microcrédito. Em 1998, Morduch (1998, p.4) questionou a validade e o rigor dos estudos

³⁷ Confira-se, entre outros: HASHEMI; SCHULER; RILEY (1996), e MORDUCH (1998).

realizados, e afirmou que “não há evidência estatística que comprove que há um aumento de consumo entre os tomadores de microcrédito de Bangladesh em relação aos não tomadores”.

Coleman (2006, p. 1612-1638), com base em estudo de impacto realizado na Tailândia, concluiu que há um viés nos resultados do microcrédito, pois seus tomadores tendem a ser mais empreendedores do que os não-tomadores de crédito. Comparando o histórico dos tomadores um ano antes do recebimento do crédito em um estudo longitudinal, o economista concluiu que os tomadores de microcrédito possuíam uma situação econômica mais favorável mesmo antes de receber o crédito, e que não houve impacto significativo do microcrédito em bens, poupança, faturamento ou gastos com educação. O autor concluiu ainda que houve a captura do programa de microcrédito pelo grupo mais influente da comunidade; o grupo de menor poder aquisitivo com frequência desconhecia a existência do programa de microcrédito ou suas regras, prejudicando a focalização do programa de microcrédito no estrato de baixa renda (COLEMAN, 2006, p. 1625).

Hulme e Mosley (1996, p.182 e 183), com base nos estudos realizados nas instituições de microcrédito da BRAC, TRDEP e Bank Rakyat Indonesia (todas da Indonésia), SANASA (Sri Lanka) e Bancosol (Bolívia), relativizam os resultados na superação da pobreza. Os autores defendem que o aumento de renda é crescente com o aumento da renda média, pois o empreendedor de maior renda tenderia a assumir maiores riscos e, conseqüentemente, auferir maiores ganhos em seus negócios. O aumento médio da renda familiar em relação à renda média é mostrado na figura 2.

Khandker (2005) destaca que há limites para o microcrédito:

As microfinanças respondem a demanda derivada por empréstimos para dar suporte ao auto-emprego e aos pequenos negócios. Diferentemente de outras formas de transferência de renda, o microcrédito requer habilidade empresarial e um mercado local favorável. Sem eles, os retornos sobre os investimentos financiados pelas microfinanças tendem a ser pequenos, e, da mesma forma, a redução geral da pobreza. [...] [E]m uma economia de baixo crescimento econômico, os empréstimos podem apenas redistribuir renda ao invés de estimular o crescimento (KHANDKER, 2005, p.264).

O autor destaca que o incentivo às atividades de maior produtividade pode apoiar a redução contínua da pobreza.

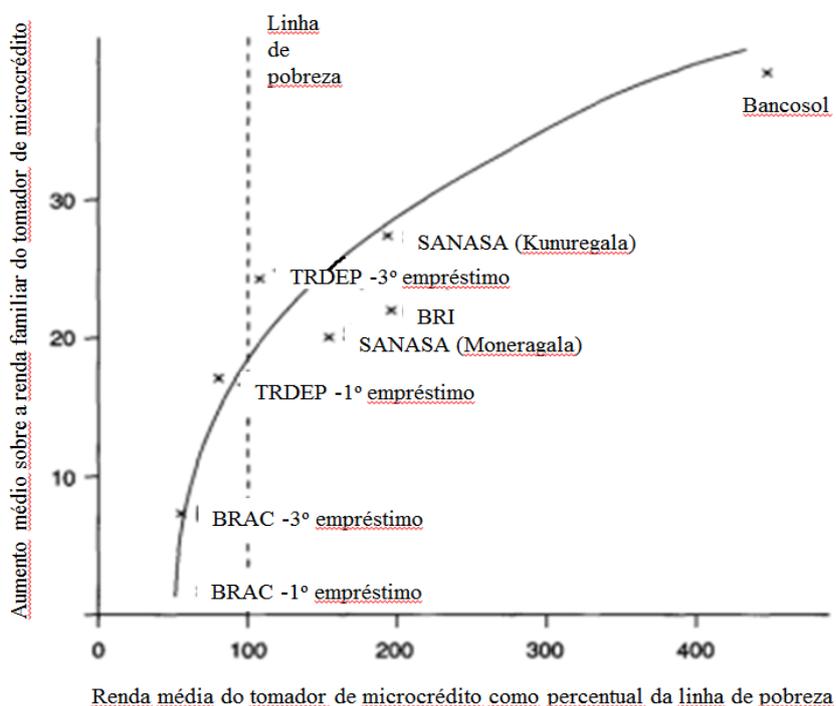


Figura 2 - Evolução do impacto do microcrédito sobre a renda em função da renda familiar
 Fonte: Hulme e Mosle (1996, p.183).

Em 2013, Banerjee et al. (2013) divulgaram o resultado de estudo longitudinal realizado a partir de 2005, com 3,5 anos de duração, em 104 comunidades carentes de Hyderabad, Índia, envolvendo 6850 famílias. Os resultados da pesquisa indicaram a ausência de efeitos relevantes do microcrédito no faturamento dos microempreendimentos ou no consumo das famílias, e a ausência de efeitos significativos na educação, na saúde ou no empoderamento das mulheres. Os autores, com base nesses resultados, rejeitam a eficácia do microcrédito como “porta de saída” para a pobreza.

Em que pese a controvérsia dos estudos realizados, a maioria dos 154 estudos de impacto realizados de 1981 a 2011 apresenta resultados positivos para o microcrédito, como se vê na figura 3.

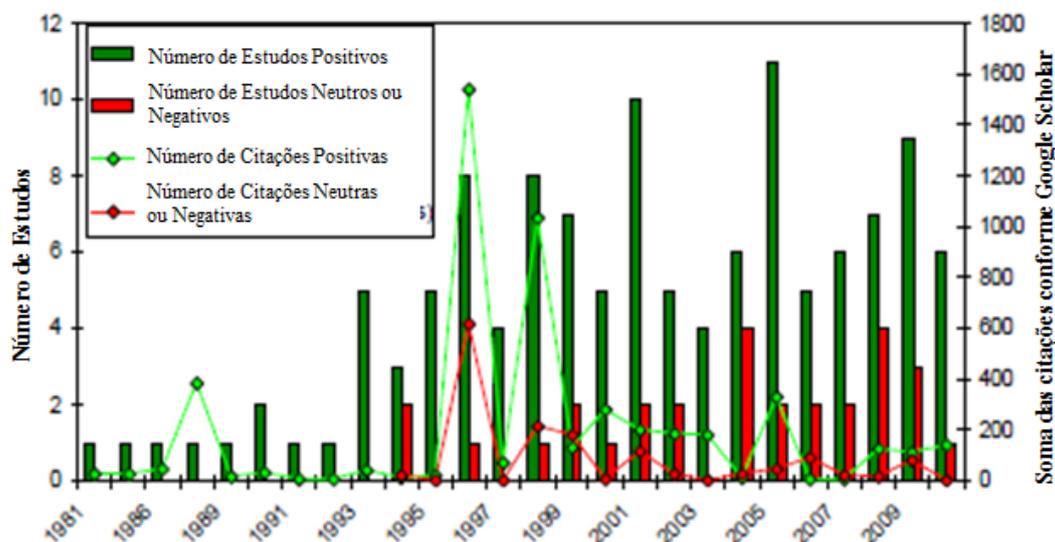


Figura 3 - Estudos de impacto realizados de 1981 a 2011 e natureza de suas conclusões.
Fonte: BÉDÉCARRATS (2012, p.127-142)

Em resumo, a diversidade de resultados e a trajetória do microcrédito não permitem afirmar de maneira conclusiva que o microcrédito seja determinante como estratégia de saída da pobreza. Todavia, como verificado na crise do setor na Índia em 2010, a regulação e a supervisão do microcrédito são essenciais para evitar os excessos na relação entre as instituições de microcrédito e os tomadores de crédito, bem como para evitar efeitos negativos a todo o sistema financeiro – em especial nos mercados onde o microcrédito é desenvolvido.

Em que pese à importância das lições das experiências internacionais, as particularidades do caso brasileiro merecem uma especial atenção dos formuladores das políticas de microcrédito. O microcrédito no Brasil – conceitos, evolução normativa, instituições que promovem a oferta e as características da demanda, e as ainda escassas pesquisas sobre os efeitos do microcrédito na superação da pobreza são apresentadas a seguir.

3.6 Informalidade e acesso ao crédito no Brasil

De forma semelhante a outros países, o Brasil possui um grande número de pessoas que não têm sua demanda de crédito atendida com o sistema financeiro tradicional. Este segmento é constituído por pessoas físicas de baixa renda, sem comprovação de rendimentos, e sem garantias reais a oferecer às instituições financeiras. Sem acesso ao crédito, essas pessoas têm sua participação na vida econômica restringida pelo formalismo das instituições financeiras.

A pequena escala dos empreendimentos de forma alguma implica em uma pouca importância deste segmento, denominado de economia informal. De acordo com a Pesquisa sobre a Economia Informal Urbana, realizada em 2003 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia, no país, mais de 10 milhões de empreendimentos urbanos informais, compreendidos como “unidades econômicas pertencentes aos trabalhadores por conta própria e empregadores com até cinco empregados”³⁸, que empregavam quase 14 milhões de pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p.16). A economia informal, segundo levantamento divulgado em 2013, pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), em conjunto com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV) representava 16,6% da economia brasileira; estimativas da pesquisa indicavam que o segmento havia movimentado mais de 730 bilhões de reais (INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL, 2013, p.12-13).

A pesquisa sobre a economia informal urbana realizada pelo IBGE revelou uma utilização muito reduzida de qualquer forma de crédito (93% dos empreendedores não havia contraído qualquer forma de empréstimo nos três meses anteriores à pesquisa), e reduzido endividamento (94% dos empreendimentos não possuía qualquer tipo de dívida), embora mais de um terço dos empreendedores declare planejar a expansão dos negócios (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p.28 e p.73).

Segundo Mezerra (2002, p.8), em 2000 havia no Brasil 5,8 milhões de clientes prováveis de microcrédito produtivo, com uma demanda superior a 11 bilhões de reais; todavia, apenas 115 mil clientes tinham acesso ao microcrédito produtivo, com empréstimos no valor total de 85 milhões de reais apenas.

Com a redução de parte dos obstáculos jurídicos ao desenvolvimento do setor a partir de 1999, e os esforços dos atores públicos e privados, o microcrédito cresceu de forma acelerada. Segundo Goldmark, Pockross e Vechina (2000, p.23), 47 instituições operavam em 1999 uma carteira de R\$ 43,4 milhões, com 76.701 clientes ativos. Em 2001, a carteira total das instituições de microcrédito foi estimada por Nichter, Goldmark e Fiori (2002, p.7) em 138,8 milhões de reais, envolvendo 121 instituições e mais de 158 mil clientes. Em 2012, com mais de 3,8 milhões de clientes ativos, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado havia concedido mais de 6,2 bilhões de reais em empréstimos (BRASIL, 2013).

³⁸ O IBGE destacou em sua pesquisa que o status jurídico da inexistência de registros não foi considerado como determinante para a realização da pesquisa. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p.16.)

Apesar do crescimento acelerado do microcrédito produtivo orientado nos últimos anos, o desenvolvimento desta modalidade de crédito no Brasil está ainda aquém do que seria esperado para o país, o que foi denominado por González-Vega como o *mistério brasileiro* (NERI e MEDRADO, 2008, p.143).

3.7 Os conceitos de microcrédito no Brasil

O conceito de microcrédito comporta diversas definições na literatura. Barone et al. (2002) definem o microcrédito como

[a] concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica (BARONE et al., 2002, p.11).

Soares e Sobrinho (2008) definem o microcrédito como o serviço de crédito prestado

exclusivamente a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de pequeno porte, diferenciando-se dos demais tipos de atividade microfinanceira pela metodologia adotada, bastante diferente daquela adotada para as operações de crédito tradicionais (SOARES e SOBRINHO, 2008, p.24).

Parente (2002, p.16) destaca a metodologia em sua definição de microcrédito:

[...] o conceito de microcrédito não se esgota na noção de valor. Ele carrega um conjunto de atributos relativos à forma como o crédito é concedido e restituído, à finalidade do empréstimo e ao público apto a figurar como tomador [...] a camada de população de mais baixa renda, em geral excluída do sistema financeiro convencional, em especial os microempreendedores do setor informal da economia (PARENTE, 2002, p.16).

Hermann (2005, p.283-286) destaca que o termo microcrédito é utilizado indistintamente para uma variedade de modalidades de empréstimos, que têm como característica comum o fato de serem de valor pequeno, e o direcionamento a um público de baixa renda e/ou pelo ramo de negócio, e que não possuem acesso ao crédito convencional. Assim, a definição de microcrédito acaba por incluir operações de crédito para pequenas empresas e pequenos produtores rurais, operações de cooperativas de crédito, e de pequenas associações de poupança e empréstimo, entre outras, com reduzida focalização. Destaque-se que a falta de uma unicidade conceitual para o microcrédito não foi uma exclusividade do

Brasil; a multiplicidade de significados de microcrédito foi destacada pelo Banco Grameen, (s.d.), que identificou dez diferentes tipos distintos de crédito, aos quais tem sido atribuída a denominação *microcrédito*:

A palavra microcrédito não havia antes da década de setenta. Agora ela se transformou na palavra da moda entre os profissionais da área do desenvolvimento. Neste processo, a palavra tem significado tudo para todos (BANCO GRAMEEN, s.d.).

Uma modalidade específica de microcrédito teve sua definição estabelecida por meio da lei. Em 2005, a Lei nºs 11.110 apresentava o Microcrédito Produtivo Orientado como:

O Crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica (BRASIL, 2005).

A referida lei prevê o levantamento socioeconômico e a orientação, por pessoas treinadas, quanto ao planejamento, a gestão e a necessidade de crédito, voltadas para o desenvolvimento do empreendimento. São previstos o acompanhamento e a orientação continuada durante todo o período do contrato, visando o crescimento e sustentabilidade do negócio.

A definição abrangente do grupo de tomadores de microcrédito foi destacada por Hermann (2005, p.273), que identifica dois tipos de tomadores – e duas finalidades distintas para o microcrédito produtivo orientado:

- a) o modelo “original”, no qual o microcrédito é um instrumento de combate à pobreza, por meio da geração de emprego e renda para a população de baixa renda;
- b) o modelo “empresarial”, onde o microcrédito produtivo é um apoio financeiro e técnico a pequenos negócios já estabelecidos.

Por meio da Resolução nº 4.152, publicada em 2012, o Conselho Monetário Nacional optou por uma definição mais clara de microcrédito, porém ainda abrangente, com foco no valor e na metodologia de avaliação dos riscos da operação quanto à inadimplência. A definição adotada restringe o microcrédito às operações até três vezes o Produto Interno Bruto per capita, com uso de metodologia que avalia os riscos da operação, considerando a necessidade de crédito, o endividamento e a capacidade de pagamento de cada tomador, com análise de receitas e despesas do tomador, e ainda a existência de mecanismos de controle da

inadimplência em base diária pela instituição de microcrédito. O tomador de microcrédito, na forma definida, pode ser “o empreendedor urbano ou rural, e a pessoa natural ou jurídica” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

Um modelo abrangente de microcrédito mostra-se mais vantajoso para a sustentabilidade das instituições de microcrédito. Uma característica das operações de microcrédito, é seu custo administrativo elevado: o levantamento socioeconômico e de crédito, bem como a orientação no planejamento e gestão de negócio, além dos demais custos administrativos, representam um percentual significativo dos custos da operação. Com uma definição ampla, há espaço para que as instituições de microcrédito priorizem a parcela da carteira de microcrédito correspondente a operações unitárias de maior valor, o que se afasta de uma visão do microcrédito desejável, a do microcrédito como um instrumento de combate à pobreza. A inclusão de vários níveis de pobreza em projetos de desenvolvimento – o que inclui o microcrédito - mereceu o alerta de Yunus e Jolis (2000):

no campo do desenvolvimento, se um projeto reúne pobres e não-pobres, os não-pobres excluirão os pobres, e os menos pobres excluirão os mais pobres. Esta lógica pode se perpetuar, a menos que desde o início sejam tomadas medidas protetoras (YUNUS e JOLIS, 2000, p.98).

3.8 A evolução normativa

Os estudos para a construção do marco regulatório do microcrédito foram feitos de 1995 a 1999. Antes de 1995, a instabilidade econômica e a vedação legal à cobrança de juros superiores a 12% ao ano³⁹ desincentivaram o desenvolvimento dessa modalidade de crédito.

Soares e Sobrinho (2008, p.133) relatam que dois modelos foram discutidos no grupo interministerial então criado:

- a) O modelo *desenvolvimentista*, que defende a orientação dos programas de microcrédito ao combate estrutural da pobreza, onde a instituição de microcrédito atua como agente de desenvolvimento social, fornecendo não apenas crédito, mas também capacitação técnica e gerencial, suporte à comercialização e incentivo à organização comunitária;
- b) O modelo *minimalista*, que prioriza a sustentabilidade das instituições de microcrédito, sem condicionar à concessão de crédito a uma capacitação prévia.

³⁹ A limitação de juros ao dobro da taxa legal foi objeto do art. 1º do Decreto 22.626, de 07 de abril de 1933 (BRASIL, 1933). A taxa legal era estabelecida pelo art. 1.062 do Código Civil de 1916, e correspondia a 6% ao ano (BRASIL, 1916).

Foi adotado o modelo minimalista para a construção do marco regulatório brasileiro de instituições reguladas (SOARES e SOBRINHO, 2008, p.134). Destaque-se que o período corresponde ao auge do modelo econômico neoliberal no país, o que pode ter influenciado a decisão por esse modelo.

Até 1999, o microcrédito era praticado por algumas organizações não governamentais somente. Com a entrada em vigor da Lei nº 9.790/99 em março de 1999, as organizações não governamentais passaram a ter a possibilidade de qualificarem-se como organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), e ter acesso a recursos públicos por meio da assinatura de termo de parceria. Na forma do art.3º, inciso IX, da Lei nº 9.790/99 foram incluídos entre os objetos sociais autorizados à qualificação como Oscip a “experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito” (BRASIL, 1999).

Com a Medida Provisória nº 1.914-3, de junho de 1999, as sociedades que possuíam como objeto social exclusivo a concessão de crédito aos microempreendedores e as Oscips registradas no Ministério da Justiça e dedicadas a sistemas alternativos de crédito foram excluídas da cominação de nulidade prevista para as estipulações usurárias⁴⁰. Cabe destacar que essas Oscips não eram (e não são) consideradas como pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional, não sendo, assim, supervisionadas pelo Banco Central do Brasil.

No mesmo ano, foi editada a Medida Provisória nº 1.894 (convertida em 2001 na Lei nº 10.194), criando as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), sujeitas à fiscalização do Banco Central. A estas sociedades foi vedada a captação de recursos junto ao público; os recursos para sua operação poderiam ser recebidos por meio de projetos do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)⁴¹, de organismos e

⁴⁰ As estipulações usurárias (listadas no art. 4º da lei nº 1.521/51, que alterou a parte do Código Penal relativa aos crimes contra a economia popular) são consideradas crime e cominadas com a pena de nulidade (BRASIL, 1951).

⁴¹ O Sebrae teve suas origens no Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae). O Cebrae foi criado em 1972, por iniciativa do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Ministério do Planejamento, assumindo funções de capacitação gerencial antes realizadas pelo Departamento de Operações Especiais do BNDE. Em 1990, foi transformado em serviço social autônomo e desvinculado da Administração Pública Federal pela Lei 8029/90. O centro recebeu a denominação *Sebrae* por meio do Decreto 99.570/90. Compete ao Sebrae “planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, **em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento**”. Os fundos para suas operações provêm de contribuições sociais. A destinação dos recursos segue critérios híbridos, onde 22,5 % são proporcionais ao ICMS (privilegiando, desta forma, a capacitação gerencial nos estados de maior produção) e 22,5 % são proporcionais ao número de habitantes. O Conselho Deliberativo pode determinar as políticas e diretrizes de aplicação de 45% dos recursos, “buscando ter uma atuação em conjunto com outras entidades congêneres e contribuindo para a redução das desigualdades regionais”. Na forma do art. 3º do Decreto 99.570/90, metade desses recursos devem ser destinados “à modernização das empresas, em especial às tecnologicamente dinâmicas com preferências às localizadas em áreas de parques tecnológicos” – o que não corresponde ao perfil típico das microempresas no Brasil.

instituições nacionais e internacionais de desenvolvimento, de orçamentos públicos estaduais e municipais, de fundos constitucionais e de doações. A impossibilidade de captação de recursos junto ao público trouxe forte desincentivo ao desenvolvimento das SCMs.

A regulamentação das SCMs, realizada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 2.627 ainda em 1999, traz um isolamento relativo dessas instituições em relação ao Sistema Financeiro Nacional. Seja por cautela, seja pelo temor da falta de higiene das SCMs e riscos de contágio às demais instituições tradicionais, a norma mostrou-se restritiva ao desenvolvimento desse tipo de instituição de microcrédito. Para a constituição dessas sociedades, cujo funcionamento depende de autorização do Banco Central, foi exigida a forma de companhia fechada, com no mínimo 50% de ações ordinárias. Sua atuação era restrita geograficamente à região definida em seu estatuto social. Sua transformação em outro tipo de instituição do Sistema Financeiro Nacional foi vedada, bem como sua participação societária no capital de outras empresas. Foi facultado às Oscips atuando no segmento de microcrédito sua transformação em SCMs, indicando o caminho desejado pelas entidades reguladoras para o desenvolvimento do microcrédito, espelhando a experiência internacional.

Em 2001, havia apenas 14 SCMs estabelecidas no país. Para fomentar o desenvolvimento desse tipo de instituição foram revogadas, por meio da Resolução CMN nº 2.874, as restrições relativas à formação de capital com 50% de ações ordinárias e de atuação geográfica. Permaneceu apenas a proibição de participação societária em instituições financeiras do Sistema Financeiro Nacional.

Barone (2008, p.61) relata que em 2003 alterou-se a orientação do acesso ao microcrédito. A inclusão financeira tornou-se prioridade, e foi realizada por meio da bancarização e da concessão de crédito indistintamente para consumo e produção.

Para ampliar os recursos destinados ao microcrédito – não mais restrito às atividades produtivas - foi editada a Medida Provisória nº 122, posteriormente convertida na Lei nº 10.735/2003, que determinou que as instituições financeiras deveriam destinar parcela dos depósitos a vista a microempreendedores, pessoas físicas com depósitos à vista e aplicações financeiras de pequeno valor, e pessoas físicas de baixa renda. Posteriormente, por meio da Resolução CMN nº 3.109, o Conselho Monetário Nacional determinou que o valor das operações deveria corresponder a dois por cento dos saldos dos depósitos à vista das instituições financeiras, com limitação das taxas de juros efetivas a dois por cento ao mês; o mesmo percentual foi adotado como limite para a taxa de abertura de crédito. A diferença entre o montante dirigido ao microcrédito e os valores efetivamente concedidos como

empréstimo na forma de microcrédito (i.e., os valores não aplicados) são depositados no Banco Central, sem remuneração.

Os beneficiários das operações de microcrédito amparadas por essa resolução são as pessoas físicas de baixa renda, definidas como os possuidores de contas especiais de depósito⁴², e detentores de contas de saldo médio mensal inferior a mil reais; os beneficiários do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza⁴³, e as pessoas físicas e jurídicas microempendedoras definidas pela Resolução CMN n° 2.874.

A alocação compulsória de recursos para o microcrédito foi determinante para um crescimento acelerado do montante de operações, com destaque para o microcrédito destinado ao consumo, que viria a atingir 67% do montante total destinado ao microcrédito em dezembro de 2010. A baixa participação do microcrédito produtivo orientado no total de operações de microcrédito, diagnosticada no Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, assinalava a necessidade de aperfeiçoamento das normas que regulavam o microcrédito:

A democratização do crédito seria perseguida por medidas de ampliação do microempréstimo simplificado, como o direcionamento de 2% dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de microcrédito. No entanto, em 2007, dos recursos associados à exigibilidade somente 11% foram aplicados nas operações de microcrédito produtivo, o que requer aperfeiçoamento das regras, criação de fundos garantidores e fortalecimento das entidades de microcrédito (BRASIL, 2008, p.181).

Em 2003, o SEBRAE divulgou uma pesquisa na qual demonstrou que 53% dos empreendimentos de pequeno porte não sobreviviam por mais de três anos, em razão da ausência de planejamento, orientação e capacitação dos empreendedores. Com o objetivo de assegurar a sustentabilidade dos microempreendimentos⁴⁴, foi editada em novembro de 2004 a Medida Provisória n° 226, convertida em abril de 2005 na Lei n° 11.110, que estabeleceu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), marco regulatório central para esta modalidade de crédito. O PNMPO nasceu no contexto das medidas de estímulo às microfinanças, com o reconhecimento de que o microcrédito para a população de

⁴² As contas especiais de depósito foram criadas pela Resolução CMN n° 3.104, e correspondem a contas, limitadas quanto ao saldo (inferior a mil reais), e isentas de tarifas bancárias até determinado número de operações mensais.(quatro saques, quatro depósitos, quatro extratos), realizados exclusivamente por meio de cartão magnético.

⁴³ Os beneficiários do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza correspondem às famílias com renda per capita abaixo da linha de pobreza (atendidos então pelos programas Bolsa Alimentação e Bolsa Escola) e populações rurais ou urbanas de municípios com condições de vida desfavoráveis, definidas anualmente pelo Poder Executivo.

⁴⁴ Conforme Exposição de Motivos Interministerial n° 06/MTE/MF, de 29 de novembro de 2004.

baixa renda, na forma estabelecida pela Lei 10.735/2003, “não atend[ia] de forma significativa às demandas por microcrédito produtivo”, por não prover o acesso dos microempreendedores ao sistema de crédito. O marco regulatório destaca, na própria definição de microcrédito, suas características fundamentais:

- a) relacionamento direto do agente de crédito com o microempreendedor no local da atividade (desta forma, um relacionamento entre o agente de crédito e o microempreendedor em agência bancária **não é microcrédito**);
- b) a prestação de orientação educativa sobre a **gestão** do negócio e as **necessidades de crédito** (a simples captação de clientes para operações de microcrédito não atende a própria definição da operação);
- c) o contato **presencial** durante todo o período do crédito;
- d) a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador de crédito, que orientarão quanto ao valor a ser emprestado.

É interessante destacar que a justificativa de relevância apresentada para a Medida Provisória nº 226 baseia-se na democratização do acesso ao crédito, e na geração do trabalho e renda⁴⁵. Não há, na exposição de motivos, um reconhecimento explícito do microcrédito produtivo orientado como instrumento de superação da pobreza. Entretanto, o marco regulatório do PNMPO atribuiu a competência ao Conselho Monetário Nacional para “disciplinar as condições de financiamento das instituições de microcrédito produtivo aos tomadores finais dos recursos, estabelecendo, *inclusive, estratificação por renda bruta anual que priorize os segmentos de mais baixa renda*”. Não houve, até 2013, uma estratificação que priorizasse os segmentos de baixa renda.

O Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004 definiu, em seu artigo terceiro, os microempreendedores populares como as “pessoas físicas ou jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte com faturamento anual até 60 mil reais”. A partir de 2008, esse limite de faturamento anual foi elevado para 120 mil reais pelo Decreto nº 6.607, de 21 de outubro de 2008, valor superior ao valor médio dos empreendimentos usuais de baixa renda. A ampliação dos limites do PNMPO levou as instituições de microcrédito a

⁴⁵ *Idem, ibidem.*

realizar a maioria de suas operações com empreendimentos não mais ligados à parcela de menor renda, porém ligados à classe média baixa, e à classe média⁴⁶.

Os elevados custos das operações de microcrédito e os reduzidos valores das operações trazem um desafio para o programa, destacado por Soares e Sobrinho (2008):

[O] desafio trazido pela experiência internacional é o fato de que a população situada na faixa próxima à linha de pobreza (renda per capita inferior a US\$1,00 por dia) não conseguir ser cliente de programa de microcrédito rentável. [...] Há uma aparente incompatibilidade entre a auto-sustentabilidade, sempre buscada como a prática ideal para empresas duráveis, e a necessidade de atendimento aos mais pobres (SOARES e SOBRINHO, 2008, p. 143).

Assim, o PNMPO vive sob o signo de uma contradição: a priorização prevista por lei - aceitando-se a argumentação de Soares e Sobrinho (2008) - seria prejudicial à sustentabilidade das instituições de microcrédito que operam sob o programa.

O PNMPO é coordenado por um Comitê Interministerial, composto por representantes dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Fazenda e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O marco regulatório reconheceu em parte a multiplicidade de atores que operam o microcrédito: as Oscips, as SCMs, as agências de fomento e as cooperativas singulares de crédito. As organizações não governamentais não foram incluídas no PNMPO.

Além dos recursos provenientes da exigibilidade bancária, são destinados ao microcrédito produtivo orientado os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Para as Oscips e SCMs, são destinados ainda recursos do Fundo de Aval do SEBRAE (FAMPE) e do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger). Às SCM é aberta a possibilidade de atuar como correspondente bancário de instituições financeiras. As cooperativas de livre adesão e as cooperativas de microempreendedores são dispensadas da exigibilidade de dois por cento dos depósitos à vista.

A figura a seguir apresenta de forma esquemática a estrutura de fundos que apoia as instituições de microcrédito, tendo como base os repasses do BNDES.

⁴⁶ A concentração das operações de microcrédito na classe média foi confirmada junto a diversas instituições de microcrédito. As operações de microempreendimentos de baixa renda foram estimadas em 10% do número total de operações da carteira de microcrédito produtivo orientado por diversas instituições pesquisadas.

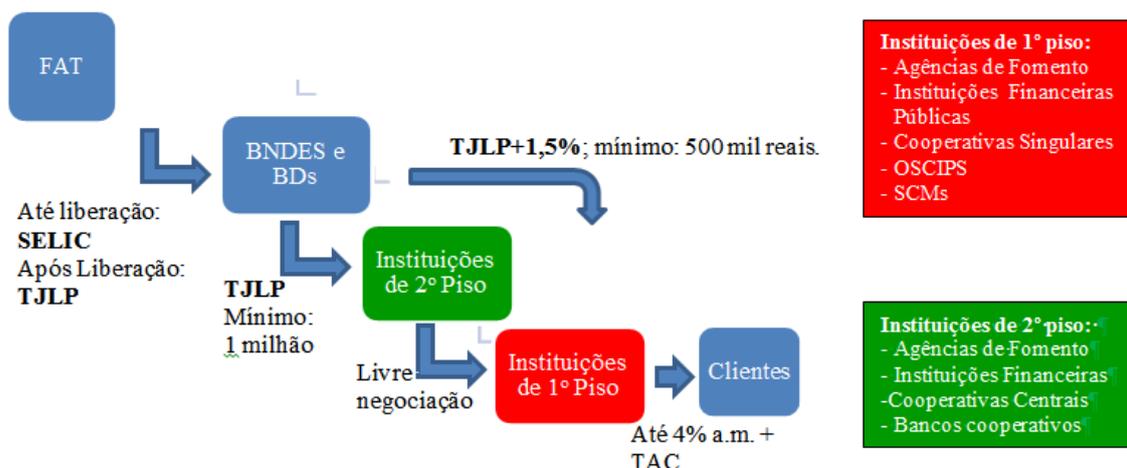


Figura 4 - Instituições, repasses e remuneração de capital no microcrédito, exceto programa Crescer.
Fonte: o autor, com base em Montoro (2010).

Em resumo, operam com microcrédito no Brasil os seguintes tipos de instituições:

A) Instituições sem fins lucrativos:

- a) pessoas jurídicas de direito privado (organizações não governamentais), que estão sujeitas ao limite de 12% ao ano quanto aos juros praticados;
- b) fundos públicos estaduais ou municipais (frequentemente denominados “bancos do povo”), igualmente sujeitos à limitação de juros à taxa de 12% ao ano.
- c) Oscips registradas no Ministério da Justiça, com maior liberdade de fixação da taxa de juros;

B) Instituições com fins lucrativos:

- a) SCMs autorizadas pelo Banco Central;
- b) qualquer instituição financeira, concedendo microcréditos por meio de departamento especializado.

A Resolução CMN nº 3.229 limitou a taxa de juros nas operações de microcrédito produtivo orientado a 4%, limite este mantido pela Resolução 3.310/2005. Esta resolução ampliou os limites de crédito para o microcrédito produtivo até o teto de quinze mil reais.

Para fortalecer a sustentabilidade das SCMs, estas foram autorizadas em 2007 a atuar na concessão de financiamentos a empresas de pequeno porte - empresas com faturamento entre 360 mil reais e 3,6 milhões de reais. O incentivo não foi suficiente para o desenvolvimento dessas instituições, cujas operações representam uma fração reduzida dos

microcréditos concedidos no país⁴⁷. A figura 5 apresenta a evolução da quantidade destas instituições no país.

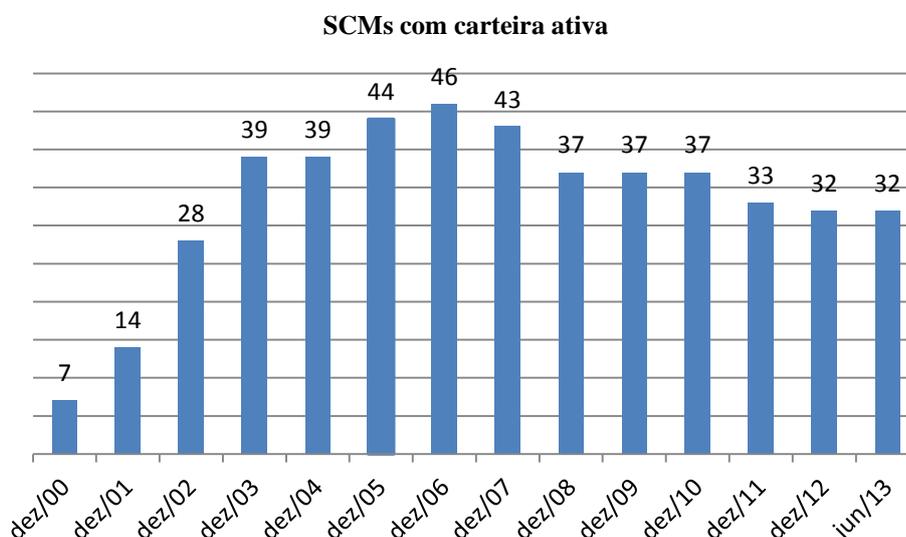


Figura 5 - Evolução das Sociedades de Crédito às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.
Fonte: ANDRADE NETO (2013).

Em 2011, o marco regulatório do microcrédito sofre uma importante modificação, com a criação pela Medida Provisória nº 554 (convertida posteriormente na lei nº 12.666/2012) de um programa de subsídios, denominado Crescer, para cobrir parte dos custos decorrentes da contratação e acompanhamento das operações de microcrédito pelas instituições financeiras que praticarem as taxas de juros fixadas pelo Ministério da Fazenda. A lei previu ainda um teto da subvenção econômica limitado inicialmente em 500 milhões de reais por ano. O limite de taxa de juros do programa Crescer foi inicialmente de oito por cento ao ano para o tomador final, e foi reduzido para cinco por cento ao ano em julho de 2013, pela Portaria nº 411 do Ministério da Fazenda, de 10 de julho de 2013.

O programa Crescer levou a um forte crescimento do montante de empréstimos concedidos na modalidade de microcrédito produtivo orientado: até o terceiro trimestre de 2013, o PNMPO já acumulava cerca de 16,8 milhões de operações de microcrédito, com montante superior a 23,5 bilhões de reais (BRASIL, 2013). A figura 6 mostra a evolução dos montantes emprestados sob o PNMPO.

⁴⁷ À título de ilustração, destaque-se que as SCMs tiveram, no 1º semestre de 2013, uma participação de 0,004% nas operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional por meio de 32 instituições. (FARIA, 2013).

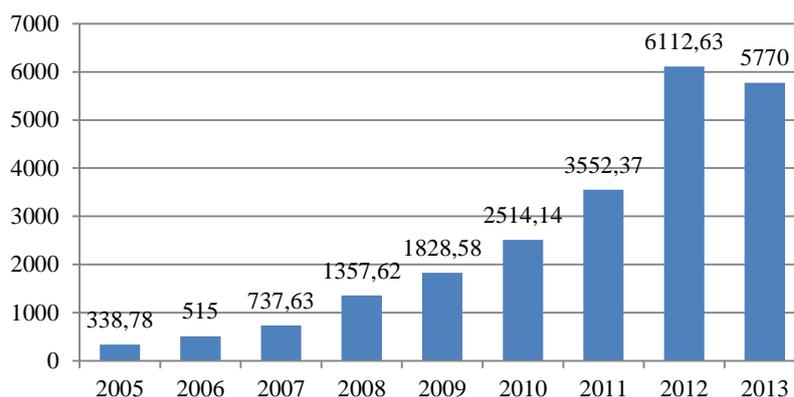


Figura 6 - Evolução do valor concedido em operações de microcrédito produtivo orientado.
Fonte: BRASIL (2013b).

Por meio da Resolução CMN nº 4.000, o Conselho Monetário Nacional determinou que 80% da exigibilidade destinada ao microcrédito fosse destinada para o microcrédito produtivo orientado, com o limite de quinze mil reais para o crédito concedido nessa modalidade. Ainda em 2012, a Resolução CMN nº 4.152 limitou o endividamento total ao tomador de microcrédito em geral a três vezes o valor do PIB per capita e, por meio da Resolução CMN nº 4.153, limitou o endividamento em operações de microcrédito produtivo orientado ao teto de quarenta mil reais.

Metas anuais relativas ao número de clientes ativos nas carteiras de microcrédito produtivo orientado foram estabelecidas para as instituições financeiras públicas federais – Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco do Brasil, e Caixa Econômica Federal.

Metas para bancos públicos federais

Número de clientes ativos

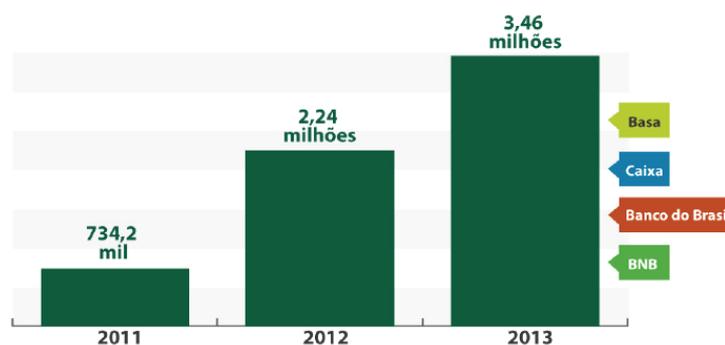


Figura 7 - Metas quanto ao número de clientes ativos para as instituições públicas federais.
Fonte: BRASIL, 2011.

De acordo com a apresentação realizada quando do lançamento do programa Crescer,

os objetivos [do programa] são: elevar o padrão de vida e a geração de empregos no âmbito do Brasil sem Miséria; dar oportunidade de novos negócios; estimular o empreendedorismo; estimular a bancarização; e fornecer “porta de saída” aos programas do Brasil sem Miséria (BRASIL, 2011).

Em síntese, a evolução do ambiente institucional alterou-se de um ambiente inicial não regulado e restritivo, no qual organizações não governamentais buscavam a inclusão produtiva de segmentos desfavorecidos, ao ambiente atual, onde o Estado busca resgatar o papel do microcrédito como ferramenta de superação da pobreza. A pluralidade de objetivos – lucratividade, sustentabilidade, inclusão social, produtiva e financeira – permeou e ainda influencia, de maneira marcante, a efetividade do marco regulatório.

3.9 A oferta: as instituições de microcrédito

Como visto, o microcrédito possui uma variedade de instituições com formas jurídicas distintas que operam o programa. O modelo normativo construído reconheceu o histórico das diversas experiências de microcrédito realizadas no Brasil, excetuadas as organizações não governamentais. Apresenta-se a seguir um breve histórico de algumas instituições relevantes na história e no presente do microcrédito brasileiro.

3.9.1 As instituições afiliadas a redes internacionais

As instituições ligadas às redes internacionais foram pioneiras no microcrédito no Brasil, e possuem até hoje uma atuação destacada. A União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO) e a Rede CEAPE, ligadas à *Acción International*, e o Banco da Mulher, ligado à *Women's World Bank*, não conseguiram, todavia, reproduzir no país o grande sucesso alcançado em outros países sul-americanos.

3.9.1.1 A organização não governamental pioneira: a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO)

A União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO) foi a primeira instituição de microcrédito a operar no Brasil, tendo iniciado suas operações em 1972, na cidade de Recife, por iniciativa da organização não governamental *Acción International*, com recursos iniciais provenientes de doações internacionais.

O público-alvo da UNO era constituído por microempresários de baixa renda, excluídos do acesso ao sistema bancário tradicional. Os limites do programa correspondiam, para as áreas de comércio e serviços, ao faturamento anual equivalente a vinte e três mil dólares, com ativos fixos equivalentes a trinta e seis mil dólares, renda familiar máxima de nove mil dólares anuais e cinco empregados no máximo; para a indústria, os limites de faturamento anual eram elevados para sessenta mil dólares, e os ativos fixos elevados para cinquenta mil dólares⁴⁸ (JACKELLEN, 1982, p.12). Era exigido o mínimo de seis meses de atividade empresarial (SCHREIBER, 1975, p.12).

As garantias do empréstimo eram em grande parte concedidas pela UNO; apenas uma garantia residual era de responsabilidade do microempresário. O fornecimento de garantias pela UNO junto às instituições financeiras (dois bancos privados e um banco de desenvolvimento estadual) não era informado ao tomador de microcrédito (SCHREIBER, 1975, p.19). Além do fornecimento de garantias, a UNO fornecia treinamento em áreas básicas para os microempresários, e realizava estudos junto ao setor informal da economia visando replicar o modelo (SCHREIBER, 1975, p.20). O valor máximo emprestado era de até três mil dólares, com uma taxa de juros anual de vinte e cinco por cento.

A liberação da taxa de juros tornou pouco interessante para os bancos privados manter os empréstimos para as microempresas, face aos elevados custos operacionais⁴⁹. Assim, os fundos para as operações da UNO originavam-se majoritariamente no Banco de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (BANDEPE). Jackelen (1982, p.14) relata que a burocracia dos bancos retardava a liberação dos empréstimos, que demoravam em média 100 dias. O custo médio dos empréstimos chegava a 50% dos valores emprestados, com baixa produtividade dos agentes de crédito (JACKELLEN, 1982, p.14).

⁴⁸ Os limites eram expressos na unidade então denominada maior valor de referencia (MVR), e foram convertidos por Jackelen (1982) à taxa de conversão cambial de 28 de fevereiro de 1982. O uso de valores de referencia era corrente à época, em razão da elevada inflação no período; em 1982, o índice de preços ao consumidor foi de 104, 79%.

⁴⁹ As taxas máximas de juros comerciais foram reguladas pelo Banco Central de 1967 a 1976 (SAYAD, 1977, p.229-248).

A partir de 1979, a Uno foi incluída no programa Polonordeste, financiado pelo Banco Mundial e pelo Governo Brasileiro (JACKELLEN, 1982, p.10). A organização iniciou sua atuação na região de Caruaru, região de grande concentração de microempresas – têxteis e de produção de azulejos, tijolos, sapatos e de sinos para rebanhos. Nessa nova fase, foi incorporada à metodologia a assistência técnica às microempresas, prestada pelo Instituto Tecnológico de Pernambuco (JACKELLEN, 1982, p.16).

Na região de Caruaru, a grande concentração de fabricantes de um mesmo tipo de produto os tornava vulneráveis na negociação com os intermediários. Além disso, sua falta de capital os fragilizava na negociação com o cartel local de atacadistas, vendedores de matérias primas. Em face dessa situação, a UNO estimulou a formação de cooperativas nas áreas de têxteis, cerâmicas, telhas e tijolos. Todavia, a falta de coesão e a passividade – motivada pela falta de experiência e insegurança dos cooperados – não permitiu a continuidade das atividades das cooperativas. Além disso, a falta de compreensão dos juros reais embutidos nas compras junto aos atacadistas, e a manutenção de uma relação “patrão/empregado” entre os microempresários e os atacadistas criavam relações de dependência (JACKELLEN, 1982, p.31, p.33, p.37). Segundo Jackelen (1982, p.57), a falta de líderes adequadamente comprometidos, capazes de assumir responsabilidades no interesse do grupo, também foi um problema comum a todas as cooperativas apoiadas pela UNO.

Jackelen (1982, p.54) relata que, grande parte das economias não era reinvestida no negócio, mas sim na família. Se, por um lado, isso não levava ao crescimento e à maior estabilidade das microempresas, por outro lado, os créditos, então fornecidos, teriam colaborado para a qualidade de vida das famílias.

Em 1991, a UNO encerrou as atividades. Em sua trajetória, foram financiados milhares de microempreendimentos, e foram formados dezenas de especialistas em crédito para o setor informal da economia (BARONE, 2002, p.15).

3.9.1.2 A rede CEAPE

O Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE-RS) foi o pioneiro no Brasil na utilização da metodologia do aval solidário. Sua criação teve origem no Projeto “Apoio a Atividades Econômicas Informais de Mulheres e Famílias de Baixa Renda”, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em parceria com a *Acción International*, realizado na periferia de Porto Alegre em 1986 (SILVEIRA, 2002, p.209). Em

1987, o projeto, que tinha por objetivo apoiar microempreendimentos em famílias de baixa renda, transformou-se em uma entidade civil sem fins lucrativos.

Em 1989, iniciativas de mesmo teor foram implantadas nos Estados do Maranhão - a Associação para o Desenvolvimento da Mulher na Economia Informal (ADIM) – e, no Rio Grande do Norte, a CEAPE-RN (SILVEIRA, 2002, p.210).

Ao término do projeto, em 1990, a UNICEF incentivou a criação de uma federação: a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE), para apoiar os projetos e permitir sua expansão. A FENAPE recebeu em 1991 o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que concedeu um empréstimo de quinhentos mil dólares e uma doação de duzentos e cinquenta mil dólares para a capacitação dos agentes de crédito. Uma rede de instituições de microcrédito, denominadas Centros de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (CEAPE), foi criada nos anos seguintes: em 1991, foi criado um CEAPE no estado de Sergipe; em 1992, foram criados CEAPes, no estado de Pernambuco e no Distrito Federal; em 1993, no estado de São Paulo; em 1994, nos estados da Paraíba e Goiás; em 1995, no Pará e na Bahia, e, em 1997, no Piauí e no Espírito Santo (DA MATA e NASCIMENTO, 2007).

Em 1993, todas as instituições pertencentes à FENAPE unificaram sua denominação como CEAPE, buscando fortalecer a marca (BABA E FERREIRA, 2007, p.7). Em 2000, a FENAPE alterou sua denominação para CEAPE/Nacional. Entre os diversos CEAPE, destacou-se o desenvolvimento do CEAPE-MA: em 2007, o número de clientes ativos correspondia a 40% do total de clientes da rede CEAPE, então com 40 mil clientes ativos; em 2011, sua carteira ativa superava 21 mil clientes (CENTRO DE APOIO AOS PEQUENOS EMPREENDIMENTOS DO MARANHÃO, 2011).

Em breve, o CEAPE-MA deixará de integrar a rede FENAPE: em 2010, o CEAPE-MA formalizou acordo com a *Acción Comunitária del Peru*, controladora do Mibanco, banco peruano especializado em microfinanças (ESTADO DO MARANHÃO, 2010). Suas operações serão incorporadas um novo banco: o Banco Ideal, de capital peruano e com sede em São Luís, que recebeu autorização de funcionamento em março de 2013. O Banco Ideal será o primeiro banco brasileiro especializado em microfinanças (ACCIÓN COMUNITÁRIA DEL PERU, 2013).

3.9.1.3 O Banco da Mulher / Banco da Família

Em 1984, foi fundado o Banco da Mulher no Rio de Janeiro, organização não governamental, filiada a *Women's World Banking*. A iniciativa foi replicada nos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Amazonas, Minas Gerais e Bahia (ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA MULHER DO RIO DE JANEIRO, 2002). O desempenho financeiro insatisfatório levou à perda da sustentabilidade da maior parte das filiadadas e o encerramento de suas operações. A única entidade remanescente da rede é a unidade de Santa Catarina, que alterou sua denominação para *Banco da Família* no ano de 2003. A carteira de clientes do Banco da Família supera dez mil clientes, atuando em 13 localidades de Santa Catarina e Rio Grande do Sul (BANCO DA FAMÍLIA, 2014).

3.9.2 As organizações da sociedade civil

Diversas organizações da sociedade civil atuam na área de microcrédito com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico das comunidades em que atuam. Essas iniciativas incluem Oscips, como a Portosol e a Blusol, que reúnem o poder público e entidades da sociedade civil, e bancos comunitários de desenvolvimento, como o Banco Palmas, que se destaca pela utilização da moeda social em suas operações. Essas instituições possuem porte médio e atuação local, e operam de forma sustentável.

3.9.2.1 A Instituição Comunitária de Crédito Portosol: uma iniciativa híbrida entre o setor público e a sociedade civil

A criação da Portosol teve suas origens na ideia de criação, em Porto Alegre, de um banco municipal de fomento às atividades produtivas. Os estudos para a criação de um banco municipal foram aprovados pela Lei Municipal nº 7.233, 19 de janeiro de 1993, e no mesmo ano foi criada pela Lei nº 7.250, de 18 de maio de 1993, a *Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos*, com o fim de "planejar os estudos necessários à criação de uma agência municipal de fomento às atividades produtivas".

O modelo de operação da Portosol foi baseado nos estudos então realizados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em parceria com do programa estadual de geração de renda PRORENDA Microempresas/RS e com a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ). Os estudos levaram à criação de uma *associação civil autônoma, com participação do*

município de Porto Alegre na condição de “sócio fundador”, autorizado pela lei municipal nº 7.679, de 19 de outubro de 1995. Desta forma, foi fundada a Instituição Comunitária de Crédito Portosol, em um modelo que influenciou diversas iniciativas governamentais na área do microcrédito.

Os recursos para o fundo de crédito foram aportados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, e por doações de agências de cooperação internacionais como a GTZ e a Inter-American Foundation. A entidade contou ainda com empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul - SEBRAE/RS (INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO PORTOSOL, 2007).

A Portosol foi a primeira instituição de microcrédito no Brasil constituída com recursos de órgãos governamentais, considerando o microcrédito como política pública de desenvolvimento. Em 1999, a instituição foi considerada uma das dez iniciativas do país mais bem sucedidas de combate à pobreza pelo Banco Mundial (INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO PORTOSOL, 2007). Até 2011, a Portosol havia concedido mais de 138 milhões de reais em mais de 121 mil operações de empréstimo na modalidade de microcrédito, com a possibilidade de aval solidário ou individual (INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO PORTOSOL, 2011).

3.9.2.2 A Instituição Comunitária de Crédito Blumenau Solidariedade (Blusol)

A Instituição Comunitária de Crédito Blumenau Solidariedade (Blusol) foi criada por iniciativa da Prefeitura do Município de Blumenau em 1997, e segue modelo semelhante à Portosol. Sua forma jurídica é a de uma associação civil sem fins lucrativos, qualificada como Oscip em 2002.

O Conselho de Administração da instituição é composto por nove entidades, todas da cidade de Blumenau: a Associação Empresarial, a Associação das Micro e Pequenas Empresas, a Câmara dos Dirigentes Lojistas, a Câmara Municipal, a Universidade Regional de Blumenau, a União Blumenauense de Associações de Moradores, a Prefeitura Municipal e o Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis. Embora todas as entidades do Conselho de Administração sejam daquela cidade, a atuação da Blusol estende-se a doze cidades do Vale do Itajaí (INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO BLUMENAU SOLIDARIEDADE, s.d.). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC) e as

Prefeituras de Blumenau e Gaspar forneceram fundos para o desenvolvimento das atividades da instituição (INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO BLUMENAU SOLIDARIEDADE, 2012, p.6).

A instituição concede microcrédito para empreendedores urbanos e rurais, com o objetivo de fomentar os micro e pequenos empreendimentos para a geração de trabalho e renda, buscando a inclusão social e a promoção do desenvolvimento socioeconômico local e regional.

Em 2011, a instituição tornou-se participante de um programa de incentivo à formalização dos microempreendimentos promovido pelo BADESC, denominado “Programa Juro Zero”: neste programa, o BADESC assume o pagamento dos juros dos empréstimos de até três mil reais para os empreendedores que se tornarem microempreendedores individuais formais, com pagamento regular das parcelas (INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO BLUMENAU SOLIDARIEDADE, 2012, p.7).

A Blusol possuía em 2012 mais de oito mil clientes ativos em sua carteira, tendo concedido mais de 188 milhões de reais em empréstimos de microcrédito em mais de 57 mil operações (INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO BLUMENAU SOLIDARIEDADE, 2012, p.8).

3.9.2.3 O banco comunitário de desenvolvimento Palmas

O Banco Palmas é uma Oscip, que atua no formato de um banco comunitário de desenvolvimento, definido por Melo Neto e Magalhães (2007) como

serviços financeiros solidários em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda numa perspectiva de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios de economia solidária (MELO NETO e MAGALHÃES, 2007, p.7).

Distinguem-se as operações de microcrédito de um banco comunitário de desenvolvimento por sua orientação ao desenvolvimento do território ao qual pertencem, buscando investir simultaneamente na capacidade de produção, de geração de serviços e de consumo locais, ao invés da orientação ao indivíduo ou à própria instituição, características das operações de crédito convencionais. O objetivo primeiro é a construção de redes solidárias de economias locais por meio da articulação de produtores, prestadores de serviço e consumidores locais (FRANÇA FILHO, 2013, p.84).

A atuação dos bancos comunitários de desenvolvimento se dá por meio do microcrédito produtivo e do microcrédito para consumo com o uso de moeda local (moeda não oficial de circulação restrita ao território do banco comunitário de desenvolvimento, que visa estimular a economia do território), da atuação como correspondente bancário e das ações de educação – inclusive financeira – e cidadania, fomentando a atuação de fóruns de desenvolvimento comunitário, nos quais a tomada de decisões sobre os rumos do desenvolvimento local é feita de forma democrática (FRANÇA FILHO, 2013, p.86).

Os bancos comunitários operam por meio de autogestão. Eles não possuem fins lucrativos, e buscam incorporar, em sua atuação, confiança e solidariedade nas relações financeiras. O fomento à oferta de produtos e serviços se dá a partir das demandas percebidas pelos próprios integrantes da comunidade, integrando produção e consumo.

O Banco Palmas foi criado pela Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras em 1998, dentro de um projeto para a geração de emprego e renda naquela comunidade - criada no assentamento de ex-moradores da favela Lagamar, em Fortaleza - em resposta ao elevado desemprego de seus moradores e à falta de acesso ao crédito pelos pequenos produtores da comunidade. O objetivo do banco é garantir microcrédito para a produção e o consumo local, a juros reduzidos, sem exigência de consultas cadastrais ou comprovação de renda ou fiador, com uso do aval solidário (MELO NETO e MAGALHÃES, 2008).

A moeda social *palmas* foi criada em 2000. Em março de 2003, o Banco Palmas se tornou uma Oscip, com a oferta de diversas atividades nas áreas de capacitação profissional, arte e governança social. Com o reconhecimento como Oscip, governos e entidades públicas começam a apoiar a instituição, e em 2005 a Secretaria Nacional de Economia Solidária firma uma parceria com a instituição para difundir os bancos comunitários em outros bairros e municípios (SINGER, 2009, p.76). No ano seguinte, seria criada a Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento.

A partir de 2011, o Banco Palmas iniciou sua atuação como correspondente bancário da Caixa Econômica Federal, concedendo ainda, por meio de mandato, microcrédito produtivo pelo programa Crescer (Andrade, 2011).

Em 2012, o Banco Palmas concedeu 3,6 milhões de reais em microcrédito produtivo em 4.479 operações para mais de três mil clientes, e 33 mil Palmas, em 220 operações de crédito para consumo. Mais de 436 mil transações foram realizadas pelo banco como correspondente bancário da Caixa Econômica Federal (INSTITUTO PALMAS DE DESENVOLVIMENTO E SOCIOECONOMIA SOLIDÁRIA, 2012).

O Banco Palmas tem apoiado outras iniciativas congêneres, e apoia a implantação da primeira moeda social eletrônica – a Mumbuca - criada pelo município de Maricá, no Rio de Janeiro, e lançada ao final de 2013 (BANCO PALMAS, 2014).

Em 2014, o Banco Palmas pretende criar o Banco da Periferia, um conglomerado de 40 bancos comunitários da periferia de Fortaleza, com um financiamento de 20 milhões de reais pelo BNDES (DIÁRIO DO NORDESTE, 2013).

3.9.3 As iniciativas estaduais e municipais

As primeiras iniciativas estaduais e municipais se deram ainda na década de 80, com iniciativas como o Banco do Microcrédito, no Paraná, em 1986 e o Programa Promicro, no Distrito Federal, em 1987.

Na década de 90, numerosos municípios e estados lançaram programas de microcrédito, que assumiram em geral a denominação de *Banco do Povo*, ou *Banco Popular*. Em lista não exaustiva, pode-se citar o programa Pró-renda, do Estado do Ceará, o Creditralho, do Distrito Federal, e, a partir de 1996, as iniciativas dos estados de Sergipe, Goiás, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Amapá e dos municípios de Juiz de Fora, Santo André, Ipatinga, Belém, Uberaba, Itabira, Belo Horizonte, Recife, Pelotas, Imperatriz e João Monlevade (PEREIRA, 2009, p.87).

É intrínseco a esses programas o risco de influências políticas na concessão do crédito, o que pode prejudicar a focalização dos programas. Observa-se, ainda, que a prioridade dada a esses programas pode variar de acordo com o cenário político-administrativo do estado ou município, gerando descontinuidade na oferta de crédito e até mesmo da existência dos programas.

3.9.3.1 O programa de microcrédito Prospera do Distrito Federal

O Programa de Microcrédito Prospera teve início em junho de 2012, tendo o Banco de Brasília (BRB) como braço operacional. O programa é coordenado pela Secretaria do Trabalho do Distrito Federal, e tem como antecessores os programas Creditralho e o Programa Promicro.

São clientes da linha de empréstimo do programa Prospera pessoas físicas, pessoas jurídicas e cooperativas, com limites de faturamento que variam de R\$ 22.600,00 (para pessoas físicas) a R\$66.000,00 (para cooperativas). Até dezembro de 2013, o programa havia emprestado mais

de 10 milhões de reais, com juros de 0,5% ao mês para pessoas físicas (DISTRITO FEDERAL, 2013).

3.9.4 Os bancos públicos federais

Os bancos públicos federais – em especial os bancos de desenvolvimento – são hoje os responsáveis pela maior parte das operações do mercado de microcrédito, em sua maioria dentro do programa Crescer. O Banco do Brasil realizou de janeiro a outubro de 2013, o volume de 1,01 bilhão de reais em operações de microcrédito, com um crescimento de 162,5% em relação ao mesmo período de 2012, ano em que a concessão de empréstimos nessa modalidade superou 763 milhões de reais (BRASIL, 2012a). De janeiro a setembro de 2013, o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste do Brasil e a Caixa Econômica Federal concederam aproximadamente cinco bilhões em empréstimos de microcrédito produtivo orientado, e no terceiro trimestre, estas instituições foram responsáveis por 90% do crédito ofertado (BRASIL, 2013).

Em dois anos e meio do programa, 2,5 bilhões de reais foram concedidos em empréstimo no programa Crescer, oferecido até o momento por instituições públicas federais e estaduais. Participam do programa o Banco do Nordeste, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia, o Banrisul, o Banestes e a Agência de Fomento do Paraná (CAMPOS, 2014).

Seja por meio da oferta direta ao consumidor, seja por meio da oferta de fundos a outras instituições (como é o caso do BNDES), é possível afirmar que a política de microcrédito é uma política pública executada em sua maior parte por instituições públicas federais. Apresenta-se a seguir um breve histórico da atuação dessas instituições na área de microcrédito.

3.9.4.1 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é a principal fonte de recursos para o microcrédito no Brasil. A atuação do BNDES na área do microcrédito teve seu início em 1996, com o Programa de Crédito Produtivo Popular, que provia fundos para as instituições de microcrédito. Em 1997, o BNDES firmou um Convênio de Cooperação Técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), obtendo recursos não reembolsáveis com os quais desenvolveu um programa visando a fortalecer

institucionalmente o segmento de microcrédito (BNDES, s.d.). A opção por uma abordagem empresarial⁵⁰ refletia-se no destaque da auto-sustentabilidade das instituições de microcrédito como objetivo, como se depreende das palavras de Francisco Gros, então presidente da instituição:

A questão fundamental do microcrédito, bem como das microfinanças, não é só a disponibilidade dos recursos financeiros para apoiar programas, mas é também, e principalmente, a construção da sua institucionalidade, de forma a viabilizar a utilização adequada e sistemática dos recursos colocados à disposição. Buscou-se, então, a adoção de preceitos institucionais e operacionais que propiciassem, independentemente da continuidade da própria ação do BNDES, a permanência desta rede, seu crescimento, sua autossuficiência e, notadamente, o seu controle pela sociedade (GROS, 2000).

A orientação do BNDES, de natureza minimalista, contrastava com as determinações do Art.6º da Resolução nº 124, de 14 de outubro de 1996, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, fundo provedor dos recursos para o Programa de Crédito Produtivo Popular, de natureza desenvolvimentista:

Art.6º - Os recursos de que se trata esta Resolução só poderão ser usados para aplicação em crédito produtivo popular na área urbana conforme previsto no parágrafo 1º do artigo 1º da Resolução nº 109, de 1º de julho de 1996 para viabilizar novos mecanismos de financiamento para geração de emprego e renda:

- a) à **população de baixa renda;**
- b) aos **trabalhadores do setor informal, na busca de auto-emprego ou para a formação de cooperativas de produção e trabalho;** e.
- c) às microempresas (grifo nosso) (BRASIL, 1996).

Em junho de 2003, o Programa de Crédito Produtivo Popular foi substituído pelo Programa de Microcrédito (PM), que teve como objetivo a redução dos juros para o tomador final (BNDES, s.d.). A exigência de garantias reais e a limitação de juros nas operações a 26% ao ano – o que, segundo as instituições de microcrédito, inviabilizou a cobertura dos custos da operação - levou à estagnação dos recursos disponibilizados: em 2003, os desembolsos caíram para zero, e em 2004 foram de apenas 800 mil reais, elevando-se a 2,3 milhões de reais em 2005 (FIOCCA, 2006).

Em 2005 foi estabelecido o Programa de Microcrédito do BNDES alinhado ao marco regulatório do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), tendo

⁵⁰ Conforme a terminologia proposta por Hermann, em contraste com a linha desenvolvimentista.

como objetivos o incentivo da geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares, a disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado e a oferta de apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado (BNDES, s.d.).

Em 2010, o BNDES criou o Programa BNDES Microcrédito, com nova simplificação dos procedimentos internos e aumento dos recursos destinados ao microcrédito. O novo programa incluiu o aumento do valor mínimo de financiamento às instituições repassadoras de primeiro piso (agências de fomento, cooperativas centrais, e bancos cooperativos e comerciais), o aumento do prazo de carência de dois anos para três anos e a simplificação dos procedimentos para a liberação dos recursos (ROSAS, 2010).

Em 2012, o programa foi subdividido em dois subprogramas: BNDES Microcrédito Agente Financeiro e BNDES Microcrédito Agente Repassador, sendo agentes financeiros as entidades já credenciadas para operar os programas do BNDES, e agentes repassadores as entidades públicas ou privadas não credenciadas como agentes financeiros pelo BNDES, porém, aptas a repassar para terceiros os recursos do programa, como organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM), agências de fomento não credenciadas como agentes financeiros do BNDES, cooperativas singulares de crédito (que atendem a pessoas físicas, microempreendedores individuais e agricultores familiares) e cooperativas centrais de crédito. Nesse ano, o orçamento do programa foi aumentado para 1 bilhão de reais (PORTAL BRASIL, 2012).

O público alvo dos programas de microcrédito do BNDES são os empreendedores com receita bruta anual igual ou inferior a 360 mil reais, limite superior de faturamento para a caracterização de microempresa, definido pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 123, de 15 de dezembro de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011, e é três vezes superior aos limites estabelecidos pelo Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004. A associação dos limites de faturamento estabelecidos para a microempresa para o microcrédito - 360 mil reais ao ano, ou em média, 30 mil reais por mês - poderá levar, dependendo da margem de lucro do microempreendimento, a uma renda líquida consideravelmente superior a das classes D e E, com conseqüente perda de focalização do programa de microcrédito nas classes de baixa renda.

O saldo devedor máximo é de 15 mil reais, e a taxa de juros é limitada a quatro por cento ao ano.

De 2005 a junho de 2012, o valor desembolsado acumulado pela carteira de microcrédito do BNDES era de 308 milhões. Em 2012, 142 milhões de reais foram

desembolsados no programa, e de janeiro a outubro de 2013 os valores liberados chegaram a 127 milhões de reais (ROCHA, 2013).

3.9.4.2 O Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) é um banco múltiplo, com sede em Fortaleza, Ceará. O BNB iniciou suas atividades de microcrédito de 1997, com cinco unidades piloto. Com o apoio do Banco Mundial e da organização não governamental *Acción Internacional*, lançou seu programa de microcrédito - o Crediamigo - em 1998, tornando-se o primeiro banco público a atuar no denominado 1º piso – as operações de empréstimo direto ao cliente (SOUZA, 2011, p.36). O crescimento da cobertura geográfica e do número de clientes foi acelerado, levando o Crediamigo a tornar-se o maior programa de microcrédito do país, superando a marca de 1,6 milhão de clientes ativos (dos quais 1,2 milhões no âmbito do Programa Crescer) e uma carteira ativa de 2,1 bilhões (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2014). O programa é operado em 425 pontos de atendimento, alcançando 1992 municípios em toda a região Nordeste (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2013).

A participação do BNB destaca-se no cenário do microcrédito brasileiro: no 3º trimestre de 2013, o BNB concedeu dois terços de todo o microcrédito concedido naquele trimestre no país (BRASIL, 2013).

O Crediamigo utiliza como fonte de *funding* recursos captados no mercado, empréstimos do Banco Mundial e da organização alemã *Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft* (DEG). O programa conta ainda com o acesso a recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura* (IICA) (SOUZA, 2011, p.38).

Desde 2003, a operacionalização do programa é feita pelo Instituto Nordeste Cidadania (Inec), uma Oscip fundada em 1993 por funcionários do Banco do Nordeste. Nesse ano, a instituição iniciou o uso do aval solidário como forma de garantia, que se tornou a forma de aval prevalente nas operações de microcrédito realizadas pelo BNB. A partir de 2004, a instituição incorporou o procedimento de abertura de contas-corrente sem custos para os participantes do programa, promovendo a bancarização de seus clientes (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2011, p.4 e p.6).

O programa tem recebido o reconhecimento internacional. Em 2008, o programa Crediamigo recebeu o prêmio Excelência em Microfinanças, concedido pelo Banco Americano de Desenvolvimento (BID) (LANZARIN, 2013, p.106). Em junho de 2012, o

programa recebeu a classificação “A” da instituição internacional *Planet Rating*. Segundo o relatório social de 2012 do Banco do Nordeste, o Crediamigo recebeu a mais alta avaliação social já dada a uma instituição de microcrédito em todo o mundo (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2013, p.8). A avaliação realizada verificou a gestão da performance social (que inclui a avaliação da missão social da instituição, sua institucionalização e internalização na organização; a qualidade da medição do desempenho e o risco de perda de foco (*mission drift*)), a inclusão financeira (definida como a capacidade de alcançar os pobres e oferecer serviços financeiros adequados), a proteção ao cliente (relativa a preços e ética nas finanças), as políticas de recursos humanos e os impactos sociais alcançados. (PLANET RATING, 2013).

Em 2013, o BNB firmou acordo de cooperação técnica com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no âmbito do Programa Brasil sem Miséria, visando à melhoria técnica e gerencial dos microempreendedores atendidos pelo Programa Bolsa Família (BANCO DO NORDESTE, 2010).

3.9.4.3 O Banco da Amazônia

O Banco da Amazônia iniciou seu programa de microcrédito – o *Amazônia Florescer* – em 2007, por meio de uma única unidade piloto em Ananindeua, cidade próxima a Belém.

O Banco da Amazônia utiliza a metodologia de aval solidário, e atingiu em 2013 uma carteira de 24,1 mil clientes ativos (BANCO DA AMAZÔNIA, 2014). O programa é operado em dezessete unidades, alcançando nove municípios: Belém, Ananindeua, Manaus, Rio Branco, Porto Velho, Marabá, Santarém, Abaetetuba e Castanhal (ASSOCIAÇÃO DE APOIO À ECONOMIA POPULAR DA AMAZÔNIA, 2013, p.227).

Em 2013, o *Amazônia Florescer* apresentou crescimento de 71% e 92%, respectivamente, no quantitativo de clientes financiados e na aplicação de recursos, em razão das metas estabelecidas pelo Programa Crescer. Até 2013, o programa Amazônia Florescer havia concedido mais de 117,2 milhões de reais a 86.599 empreendedores e aplicado mais de 117 milhões de reais (BANCO DA AMAZÔNIA, 2014).

Desde novembro de 2009, a operacionalização do programa é feita pela Oscip Amazoncred (ASSOCIAÇÃO DE APOIO À ECONOMIA POPULAR DA AMAZÔNIA, 2009).

3.9.4.4 O Banco do Brasil

O Banco do Brasil iniciou as atividades de microcrédito produtivo orientado em setembro de 2011, no âmbito do Programa Crescer (ROCHA, 2013).

O Banco do Brasil não exige garantias para pessoas físicas. Desde o início de sua atuação, o banco concedeu 1,9 bilhão de reais em 1,3 milhão de operações contratadas, atendendo mais de um milhão de clientes em dois anos. De janeiro a outubro de 2013, o volume das operações foi de 1,01 bilhão de reais, com um crescimento de 162,5% em relação ao mesmo período de 2012, ano em que a concessão de empréstimos nessa modalidade superou 763 milhões de reais (ROCHA, 2013).

Todavia, cabe ressaltar que, conforme informações disponíveis no sítio eletrônico da instituição, a contratação de microcrédito deve ser feita exclusivamente em agências do Banco do Brasil, sendo exigido que o tomador de crédito seja correntista. A orientação produtiva é dada por funcionários do Banco do Brasil (BANCO DO BRASIL, s.d.).

Não tendo sido adotada a metodologia de crédito definida pelo marco jurídico, pode-se afirmar a forma de crédito adotada pelo Banco do Brasil para os microempreendedores *diverge do conceito de microcrédito produtivo orientado* estabelecido pelo marco normativo.

3.9.4.5 A Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal começou a trabalhar com microcrédito no ano de 2001, por meio de mandato (como instituição de 1º piso) a Oscips e SCMs ou repasse a estas instituições (como instituição de 2º piso).

Após iniciar com duas Instituições de Microcrédito como mandatárias, a Caixa Econômica Federal teve no ano de 2002 apenas uma instituição credenciada, elevando-se esse número a 38 instituições de microcrédito credenciadas em 2008. Apesar disso, sua atuação foi modesta: apenas 11.788 contratos foram feitos nos seis primeiros anos de seu programa de microcrédito, totalizando 17 milhões de reais na modalidade de microcrédito (LIMA FILHO, 2007).

A partir de 2008, mudanças nas regras buscaram ampliar a ação da Caixa no segmento, ampliando os limites de crédito e a remuneração aos mandatários. A quantidade de contratos subiu para 1,2 mil contratos, no valor de R\$ 6,3 milhões (SOBRAL, 2008).

Com o início do programa Crescer, a Caixa criou a empresa Caixa Crescer, com novecentos agentes de microcrédito. A partir do Programa Crescer, os números avançaram: de

dezembro de 2011 até janeiro de 2013, foram feitos 743 mil contratos de microcrédito, no valor de R\$ 1,6 bilhão. Segundo Eugênia Regina de Melo, superintendente nacional da Caixa Econômica Federal, 14% dos contratos de microcrédito têm como clientes os beneficiários do programa Bolsa Família (ROCHA, 2013).

3.9.5 Os bancos privados

Os bancos privados possuem uma participação menos representativa em relação aos bancos públicos. Dentre os bancos privados, destaca-se o Banco Santander, cuja operação de microcrédito - o Santander Microcrédito - é apresentada brevemente a seguir.

3.9.5.1 Santander Microcrédito

A Santander Microcrédito é a maior organização privada de microcrédito do país (RAMOS, 2013, p.2). Suas operações de microcrédito tiveram início em outra instituição, por adquirida pelo Banco Santander: A Real Microcrédito, operada pelo Banco Real.

A Real Microcrédito iniciou suas operações em 2002, em Heliópolis, na cidade de São Paulo. A implantação do programa foi feita com o apoio da *Acción International*, com financiamento de 750 mil dólares da USAID, tendo como agentes de crédito treze pessoas que residiam na própria comunidade (RIGHETTI, 2008, p.84).

O crescimento da carteira de clientes foi acelerado: com apenas 80 clientes em seu primeiro ano, a operação atingiu 579 clientes em três pontos de atendimento ao final de 2003, e mais de três mil clientes em dez pontos de atendimento (sendo oito na cidade de São Paulo, um na cidade de Campinas-SP e um na cidade de Duque de Caxias-RJ) ao final de 2004. A partir de 2005, a operação se expandiu para o Nordeste e para a região Sul, operando tanto com garantias por meio de aval solidário quanto por meio de aval individual (RIGHETTI, 2008, p.86-88).

Em 2010, com a aquisição do Banco Real pelo Banco Santander, a instituição passa a ser denominada Santander Microcrédito (SANTANDER, 2012, p.9).

Em setembro de 2013, a operação do Santander cobria 600 municípios em dez estados, com uma carteira de 121 mil clientes, sendo 90% na região nordeste (RAMOS, 2013, p.2). A instituição atendeu em sua história mais de 285 mil clientes, e concedeu mais de dois bilhões de reais em empréstimos na modalidade de microcrédito (BANCO SANTANDER, s.d.).

3.10 A demanda

Para compreender o microcrédito não basta compreender os modelos de instituições financeiras e o marco normativo. Fatores culturais ligados à percepção dos clientes sobre o crédito e sobre as instituições financeiras influenciam o uso de serviços financeiros, e o microcrédito opera em um ambiente cultural distinto daquele voltado às operações de crédito dirigidas aos clientes de renda média e alta. É importante conhecer como os microempreendedores veem o microcrédito, e quais são as suas necessidades de produtos financeiros, sem o que o marco normativo estará desenhado para uma percepção da realidade que não refletirá de forma fidedigna o ambiente.

Os microempreendedores não operam em vácuos que separam seus negócios de seus lares. Os orçamentos de casa comumente se misturam com os da empresa, e as emergências e pressões financeiras desregulam os fluxos de receita e despesa e obrigam a relocação de recursos do negócio para a casa e vice-versa (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.8).

Em 2002, uma pesquisa realizada por Brusky e Fortuna (2002) sobre o crédito para a população de baixa renda mostrou que os empréstimos pessoais liberados por meio de linhas de crédito automáticas eram preferidos aos empréstimos com finalidades específicas – entre os quais se inclui o microcrédito – em razão do excesso de exigências e papéis, como fotocópias e comprovantes (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.18). A pesquisa indicou ainda que as financeiras são evitadas, em razão das elevadas taxas de juros e dos métodos agressivos de cobrança (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.19).

As instituições de microfinanças receberam críticas quanto à necessidade de aval, ao “volume de papelada”, e ao excesso de burocracia (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.20). O aval é visto como um instrumento que diminui e desqualifica a pessoa, que precisa ser garantida por outra pessoa – o avalista (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.19-20).

A pesquisa identificou que o crédito junto a fornecedores era a forma de crédito mais utilizada pelos microempreendedores, e superou amplamente o crédito junto a instituições de microcrédito e junto a agiotas (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.22).

A acessibilidade, a disponibilidade das transações, a rapidez, a adaptabilidade dos prazos e parcelas, a transparência nas condições de contrato, a possibilidade de negociação e a qualidade do atendimento foram atributos apontados como positivos na contratação de crédito (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.31-32). Quanto a este último ponto, a imagem de bancos e financeiras é particularmente negativa, preponderando o sentimento de que os pobres são mal tratados pelas instituições financeiras (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.32). Por outro lado,

as taxas de juros elevadas, a burocracia e a necessidade de apresentar avalistas foram frequentemente citadas na pesquisa como atributos negativos da contratação de operações de crédito (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.32-33).

A abertura de um negócio foi indicada pelos respondentes como uma alternativa atraente, devido à dificuldade de conseguir um emprego e aos baixos salários (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.41). O reduzido montante dos lucros é apenas em parte reinvestido no negócio, devido à competição com as despesas domésticas e despesas eventuais (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.59).

O crescimento por meio das oportunidades de negócio proporcionadas pelo aumento da diversidade dos estoques se mostrou presente em todos os grupos pesquisados – o que torna o capital de giro uma peça-chave na estratégia de desenvolvimento desses microempreendimentos (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.46). Todavia, o reduzido capital de giro disponível torna o crescimento dos negócios lento.

O microcrédito produtivo – que tem, como um de seus objetivos, prover capital de giro a esses empreendedores de baixa renda – mostrou-se uma modalidade de crédito frequentemente desconhecida (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p. 52), e que tem contra si a necessidade de aval, seja individual, seja solidário. As compras dos bens a serem vendidos são em geral parceladas junto a fornecedores (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p. 42); o uso de bancos, financeiras e instituições de microcrédito é exceção e não regra. A exigência de aval foi identificada na pesquisa como a principal barreira entre as instituições de microcrédito e seus clientes. A exigência de avalista foi considerada difícil de ser cumprida, e também constrangedora. (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p. 33).

Para os autores e organizadores da pesquisa, a sociedade brasileira valoriza a imediata aquisição de bens, e a estabilização econômica - ao propiciar a previsibilidade das prestações das compras a crédito - encorajou uma forte cultura de consumo, que incentiva ao endividamento e não à poupança (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.31). Dessa forma, no estrato de baixa renda a poupança é feita sob a forma de estoque ou bens. Mesmo a caderneta de poupança, uma das formas mais simplificadas de poupança, não é utilizada amplamente, devido ao reduzido rendimento⁵¹ (BRUSKY e FORTUNA, p.29).

⁵¹ Uma observação destacada por Brusky e Fortuna (2002, p.28) resume a visão do grupo pesquisado sobre a caderneta de poupança: “Os bancos cobram juros de sete, oito e até dez por cento ao mês e o rendimento das cadernetas é de 0,5% ou 0,6%. é uma coisa absurda”.

O empréstimo foi considerado pelos respondentes uma solução para casos de emergência ou problemas graves, ao contrário do crédito, que é considerado um simplificador para a aquisição de bens e serviços. (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.52).

No que tange à qualidade de vida, a pesquisa evidenciou ainda que a reforma da casa é um evento que oferece forte pressão nas camadas de menor renda (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.40). A contratação de planos de saúde era considerada inacessível por seu custo (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.37).

Brusky e Fortuna (2002, p. 50) consideram que as microfinanças, por meio do microcrédito, oferecem apenas um dos produtos necessários à população de baixa renda. Para os autores, seria oportuna a oferta de produtos específicos (por exemplo, seguro-doença, crédito para a reforma da casa, etc.) para cobrir os eventos extraordinários desse estrato de renda, os quais retiram capital do micronegócio e, conseqüentemente, reduzem sua estabilidade e a geração de renda, que poderiam contribuir para o sucesso dos microempreendimentos. (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.50).

A aproximação física das instituições de microfinanças de seus clientes pode, segundo os autores, contribuir para aumentar o conhecimento sobre o microcrédito e abrir oportunidades para as instituições de microfinanças (BRUSKY e FORTUNA, 2002, p.55). Destaque-se, todavia, que para tanto é necessária uma revisão do marco normativo, hoje restritivo à expansão das instituições de microfinanças, por limitar as fontes de fundos e a oferta de serviços que podem ser ofertados.

De acordo com a pesquisa sobre a economia informal urbana, realizada pelo IBGE em 2003, uma parcela significativa (trinta e um por cento) do público-alvo do microcrédito iniciou suas atividades empreendedoras por não encontrar emprego e como complementação da renda familiar (dezoito por cento) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p.85). A alavancagem financeira por meio de empréstimos bancários é rara: apenas 1,7% do total de microempreendedores informais buscaram empréstimos junto aos bancos para o início de um novo negócio (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p.84), confirmando o distanciamento desse público das instituições financeiras, relatado por Brusky e Fortuna (2002) em sua pesquisa com grupos focais em 2002. Além da reduzida busca por apoio financeiro junto a instituições formais, os microempreendedores, em geral, não recebem assistência técnica para o negócio: mais de noventa por cento declararam na pesquisa não terem recebido qualquer tipo de assistência técnica, jurídica ou financeira nos cinco anos que precederam a pesquisa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p.84).

Mesmo sem o apoio técnico ou financeiro por meio dos canais formais, a sobrevivência das microempresas, de acordo com os dados apresentados pela pesquisa, é elevada: mais de cinquenta e seis por cento dos microempreendimentos pesquisados tinha o mesmo proprietário há mais de três anos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p.85). Uma vez iniciada a atividade empreendedora, há um elevado nível de permanência: apenas dezesseis por cento dos entrevistados declarou que pensava em abandonar a atividade e procurar emprego (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p.76).

Quando da pesquisa realizada pelo IBGE, aproximadamente trinta e oito por cento dos microempreendedores pesquisados tinha a intenção de expandir o negócio (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p.76).

Arraes e Silva (2010, p.392), em pesquisa a partir da base de dados do programa Crediamigo do Banco do Nordeste do Brasil e pesquisa de campo com 124 questionários nas cidades de Salvador e Fortaleza, verificaram que o porte econômico e a infraestrutura não são determinantes para a decisão de contratar o microcrédito.

Em resumo, de acordo com as pesquisas de Brusky e Fortuna (2002) e de Arraes e Silva (2010), há um amplo espaço para o desenvolvimento do microcrédito; todavia, esse espaço ainda não foi ocupado em razão do distanciamento dos clientes das instituições financeiras formais – tanto pela imagem destas frente ao público-alvo quanto pela inadequação dos produtos oferecidos.

3.11 Os efeitos do microcrédito: percepções e estudos de impacto

Há diversas percepções - otimistas e pessimistas - sobre os efeitos do microcrédito na superação da pobreza e como instrumento para o desenvolvimento na literatura brasileira sobre o tema.

Para Barone *et al.* (2002, p.11), o microcrédito impacta na qualidade de vida de seus usuários, resultando em melhores condições habitacionais, de saúde e alimentar para as famílias, e contribui para o resgate da cidadania, com o fortalecimento da dignidade, a elevação da autoestima e a inclusão em patamares de educação e consumo superiores.

Lima (2009, p.50) defende que os resultados obtidos com as políticas de geração de trabalho e renda – entre as quais se encontra o microcrédito produtivo orientado – têm uma forte relação com o nível de crescimento econômico do país. Assim, seus resultados

acompanhariam os ciclos econômicos, expandindo-se em períodos de aquecimento da economia e reduzindo-se nos períodos de redução da atividade econômica.

Silva (2011, p.81) considera que há uma contradição nos programas de microcrédito como meio de inserção social, pois embora destinados à melhoria dos rendimentos das pessoas de baixa renda, diversas condições de vulnerabilidade (grave instabilidade familiar, ausência de renda, inscrição em cadastros de proteção ao crédito ou da dívida pública) levam à impossibilidade de participação no programa.

Embora haja diversos estudos no Brasil analisando a sustentabilidade das instituições de microcrédito (JUNQUEIRA E ABRAMOVAY (2005), FACHINI (2005), LEISMANN; CARMONA (2008), DALTRO (2010), ESPADA (2012), LEISMANN; CARMONA (2010), BORBA (2012), entre outros), são escassos os estudos sobre o impacto do microcrédito como instrumento de desenvolvimento e de superação da pobreza.

Os relatos de casos de sucesso são a abordagem mais frequente, seguida dos estudos que utilizam dados coletados por meio de pesquisas realizadas pelo IBGE, dos estudos que utilizam a base de dados do programa Crediamigo, objeto da maioria dos estudos realizados. A pesquisa de campo quantitativa por meio de dados primários é menos frequente, apesar da qualidade dos dados e percepções disponíveis ao pesquisador, em razão dos custos envolvidos e do tempo necessário para a realização das pesquisas.

Fortes (2006), em estudo de caso sob a perspectiva de gênero, entrevistou duzentas mulheres participantes dos programas Crediamigo, em Recife, e Caja Social, em Bogotá, e verificou que na capital pernambucana há percepção de aumento do faturamento dos empreendimentos e da renda das famílias por 76% das entrevistadas (FORTES, 2006, p.199). O acesso ao crédito foi considerado como muito importante por 88% das respondentes (FORTES, 2006, p.201).

Neri (2008, p.11) destacou que as microempresas propiciaram uma renda per capita sistematicamente superior a média nacional no período entre 1992 e 2007. O diferencial da renda per capita entre microempresários em relação à média geral subiu de 30% em 1992 para aproximadamente 44% em 2007 (NERI, 2008, p. 11). De acordo com Neri (2007, p.17), a mobilidade social dos microempresários supera a média geral: a parcela de microempreendedores nas classes A, B e C alterou-se de 45% para 67% no período entre 1992 e 2007. É importante observar que Neri utilizou uma definição de classes criada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que é distinta da definição de classes de renda do IBGE. Na classificação da FGV, a classe A-B correspondia em 2007 a uma renda domiciliar total superior a 4591 reais; a classe C, a uma renda domiciliar total entre 1064 e 4591 reais; a

classe D corresponde ao intervalo de renda entre 768 e 1064 reais, e a classe E corresponde a rendimentos familiares inferiores a 768 reais. (NERI, 2008, p.15). A figura a seguir mostra a evolução da renda per capita brasileira geral e para os microempreendedores.

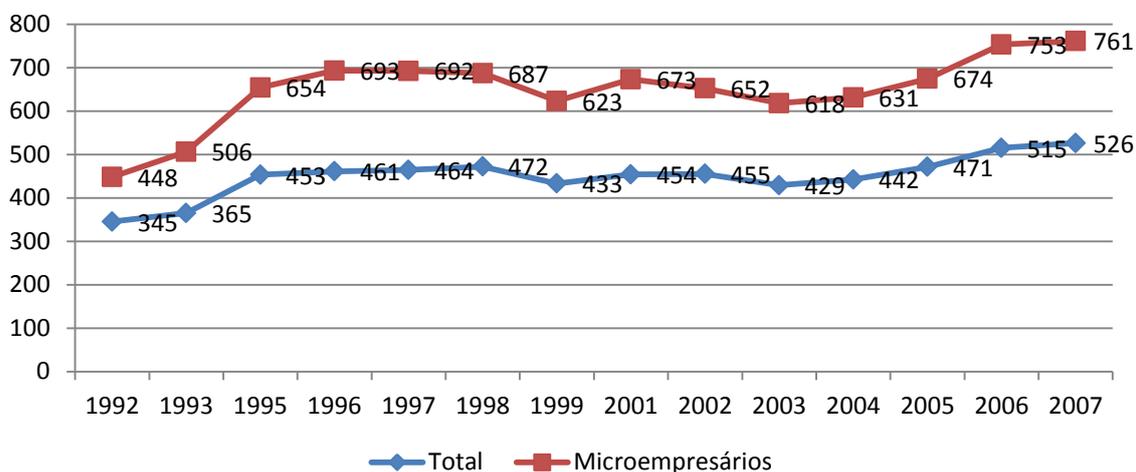


Figura 8 - Evolução da renda per capita dos microempresários e geral.
Fonte: Neri, 2008

A elevada mobilidade de classe relatada por Neri (2008) mostra o potencial do exercício das atividades microempreendedoras para a elevação da renda, mas também evidencia os riscos da perda do foco nas classes de menor renda pelos programas de microcrédito.

Um modelo de microcrédito focado como instrumento de superação da pobreza não deve ter como modelo a perpetuação do cliente, mas a perda do cliente por este não mais se enquadrar na categoria de baixa renda, por ter ascendido a níveis superiores de rendimentos. Uma concessão do microcrédito com base apenas no exercício de atividade microempreendedora pode levar à rápida captura do programa de microcrédito pelas classes A, B e C.

Neri e Buchanan (2008, p. 228) verificaram, em pesquisa realizada com a base de dados relativa aos clientes do programa Crediamigo, do Banco do Nordeste, o crescimento do faturamento e do lucro da ordem de 35% entre o primeiro e o último empréstimo realizado pelos empreendedores do programa, com um aumento do consumo familiar de 15%.

A partir de bases de dados referentes a 1.243 municípios do Nordeste no ano 2000, Almeida e Santana (2011) constataram efeitos positivos na pobreza (medida como renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo) nos municípios em que havia agências do Banco do Nordeste do Brasil. Todavia, a conclusão mostra-se criticável: de acordo com

Sicsú e Crocco (2008, p.85-112), o número de agências bancárias é proporcional ao Produto Interno Bruto e ao grau de concentração de renda⁵². Admitindo-se que a presença da agência bancária atesta uma maior vitalidade econômica do município, não parece razoável admitir que a presença de uma agência do Banco do Nordeste do Brasil, com a premissa de que o produto microcrédito é oferecido na agência, seja causa da redução de índices de pobreza e não o efeito de uma maior dinâmica da economia local.

Teixeira, Soares e Barreto (2008, p.235) destacam que 60,8% dos clientes que se situavam abaixo da linha da pobreza superaram esta condição por meio do programa Crediamigo, considerando-se a linha de pobreza definida pela Fundação Getúlio Vargas. Este percentual é de 50% adotando-se a linha de pobreza definida pelo Ipea, e de 48% para a linha de pobreza de meio salário mínimo, utilizada como padrão internacional.

Em que pese a extensão da base de dados – mais de 170 mil clientes do programa - observa-se que a base dos dados utilizada exclui todos os participantes do programa Crediamigo Comunidade, programa voltado para o público de mais baixa renda, [...] cuja metodologia de crédito não prevê visita individual a clientes e coleta de informações para mensuração da capacidade de pagamento” (TEIXEIRA, SOARES e BARRETO, 2008, p.233).

Em pesquisa na base de dados de informações socioeconômicas de 1.393 clientes do programa Crediamigo, na cidade de Fortaleza, Souza (2011) verificou o aumento de renda familiar em 89% dos casos; (54% dos participantes do programa ultrapassaram a linha da pobreza familiar - definida pela pesquisadora como a renda de R\$ 800,00 por família - e 35% dos participantes tiveram aumento de renda, porém, insuficiente para ultrapassar a linha de pobreza). A autora destaca que a renda familiar diminuiu para os clientes com renda familiar muito baixa (definida como renda abaixo de 457 reais). Em outras palavras, para esse estrato de renda os clientes ficaram mais pobres (SOUZA, 2011, p.95). Souza (2011, p.96) atribui a redução de renda à ausência de separação entre o negócio e a família: os problemas familiares e pessoais contribuiriam para a estagnação ou para a regressão econômica do negócio. A melhoria da condição econômica não levou a iniciativas próprias para a redução de outras vulnerabilidades no grupo pesquisado, com exceção da alimentar: não houve investimentos em planos de saúde, escolas particulares e planas de previdência privada (SOUZA, 2011, p.97).

⁵² Destaque-se que a pesquisa de Sicsú e Crocco (2003) foi relativa a estados, e não a municípios. Porém a extensão do conceito proposto pelos autores mostra-se razoável e confirmada pela observação corrente.

A hipótese de Souza (2011) é também levantada por Lopes (2011), que destaca a fragilidade dos microempreendimentos, causada pela redução de seu capital quando há problemas familiares que requerem recursos. O autor destaca que os microempreendimentos são ao mesmo tempo fonte de renda e poupança: “para as atividades de sobrevivência o lucro vira logo renda, e qualquer necessidade de dinheiro a mais compromete a existência dessas atividades, impondo um enorme risco à sua existência” (LOPES, 2011, p.27).

A ausência de separação entre as finanças dos negócios e as finanças familiares parece ser confirmada pela pesquisa realizada por Zica, Chaves e Martins (2013, p.358) junto a 480 microempreendedores individuais do estado de Minas Gerais, que indicou que 67% dos microempreendedores bancarizados possuem apenas o tipo de conta corrente de pessoa física. Mesmo considerando as contas correntes de pessoa física e as contas conjuntas de pessoa física e pessoa jurídica, apenas 2,3% as utilizam exclusivamente para as finanças da empresa (ZICA, CHAVES e MARTINS, 2013, p.358).

Braga, Leandro e Lyra Júnior (2012, p.196), em pesquisa realizada junto a 99 beneficiários do programa Bolsa Família e participantes dos programas Crediamigo e Crediamigo Comunidade em quatro municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza (Itaitinga, Maranguape, Pacajus e Paracuru), verificaram que o programa Crediamigo contribuiu com a melhora da renda das famílias para 99% dos entrevistados. Os autores destacam que o crédito proporcionou a abertura de um novo negócio para 16% dos entrevistados, em um conjunto onde 53% dos clientes já exerciam atividades informais há mais de quatro anos, dezessete por cento o faziam entre dois anos e quatro anos, e doze por cento tinham seus microempreendimentos há menos de dois anos (BRAGA, LEANDRO, e LYRA JÚNIOR, 2012, p.187-188).

A eficácia do programa Crediamigo com instrumento de superação da pobreza foi criticada por Silva (2011). A autora defende que o processo de inscrição da demanda é excludente, por não cadastrar as pessoas que não estejam aptas à obtenção do crédito, o que faz que o número de beneficiários seja sempre igual ao número de usuários do crédito (SILVA, 2011, p.81).

O dissenso sobre os efeitos do microcrédito não se restringe ao programa Crediamigo, como se verifica nas pesquisas realizadas em outros programas de microcrédito.

Pereira (2005), analisando os dados cadastrais de 56 clientes do CEAPE da Paraíba entre 2001 e 2004, verificou um impacto positivo sobre o faturamento dos microempreendimentos (PEREIRA, 2005, p.75).

Monzoni Neto (2006), analisando 175 cadastros de clientes antigos e novos entrantes do programa de microcrédito São Paulo Confia, do Município de São Paulo, confirmou o impacto positivo do microcrédito sobre as vendas e sobre o lucro líquido do empreendimento. Segundo o autor, a média da quantidade de produtos vendidos pelos microempreendimentos dobrava após dois anos de participação no programa (MONZONI NETO, 2006, p.166 -167).

Andreassi (2004), com base em estudo de caso realizado com 88 clientes da instituição de microcrédito catarinense Banco de Crédito Popular da Foz do rio Itajaí-Açu (BANCRI), para os quais a microempresa era a fonte de renda exclusiva de renda, concluiu que há um impacto positivo do microcrédito, pois 100% dos respondentes afirmaram ter havido um incremento nas vendas a partir do recebimento do microcrédito, com aumento médio de 35% (ANDREASSI, 2004, p.80).

O resultado positivo verificado por Andreassi (2004) diverge dos resultados encontrados por Schreiber (2009), autor de um dos trabalhos pioneiros sobre microcrédito no Brasil⁵³. Schreiber (2009) realizou uma pesquisa sobre o impacto do microcrédito para os clientes do Banco do Empreendedor, também em Santa Catarina, analisando o levantamento socioeconômico de 547 clientes, sendo 346 pertencentes ao grupo de controle e 201 clientes integrantes do grupo de tratamento. Os resultados mostraram um impacto negativo do microcrédito sobre a renda, atribuído pelo pesquisador ao desvio dos recursos para outras finalidades estranhas ao negócio e à excessiva descapitalização do empreendimento pelos comerciantes (SCHREIBER, 2009, p.155).

⁵³ Schreiber (1975) fez uma análise de custo-benefício do Programa UNO em sua dissertação de mestrado na Universidade Federal de Pernambuco, em 1975.

4 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

4.1. A importância do método

A percepção de que o Direito é um fenômeno de múltiplas dimensões não é recente. Oliver Wendell Holmes Jr., Roscoe Pound e Benjamin Cardozo defendiam que a lei não pode ser compreendida sem referenciar-se às condições sociais, e que as perspectivas de outras ciências sociais deviam integrar-se ao Direito (MERCURO e MEDEMA, 1997, p.9).

Já em 1972, em relatório preparado para a Comissão Carnegie sobre a Educação Superior, Packer e Ehrlich (1972, p.56) assinalavam que o Direito é reconhecido pela maioria dos professores de Direito como “um fenômeno multidimensional – histórico, filosófico, psicológico, social, político, econômico e religioso”.

É cediço que o Direito cumpre um papel fundamental ao organizar as relações sociais. Para cumprir efetivamente esse papel, o Direito não pode apenas se autorreferenciar, sem cotejar a realidade que busca conformar.

Com esse objetivo, as pesquisas em Direito empírico, com o apoio de outras ciências, contribuem para o aperfeiçoamento do Direito. O reencontro da realidade e da norma contribuem para que o *ser* e o *dever ser* aproximem-se, o que constitui o próprio fim do Direito enquanto ciência normativa.

A necessidade de trabalhos empíricos no Direito e Desenvolvimento foi destacada por Trubek (2009a, p.3):

As políticas de Direito e Desenvolvimento devem ser baseadas em evidências. Precisamos ir além dos debates abstratos e desenvolver evidências empíricas sobre o que funciona e sobre o que não funciona. [...] Os países em desenvolvimento precisam dar saltos quânticos em sua capacidade de pesquisa sóciojurídica. Isto inclui o desenvolvimento de ferramentas para diagnosticar problemas e medir os resultados de reformas (TRUBEK, 2009, p.3).

A pesquisa jurídica não pode prescindir de um método. Nas palavras de Coutinho (COUTINHO; FERRAZ; CUNHA, 2013), método é.

saber percorrer conscientemente um conjunto de etapas de investigação, sabendo, se não exatamente onde tal investigação vai dar ao menos o que está se buscando, que hipótese se está testando, com que problema de pesquisa se está lidando, que pergunta se está tentando responder, que tese se

está tentando falsear, que conclusão ou achado de pesquisa alheia se está tentando submeter à verificação. É preciso, em suma, haver um referencial, um repertório autoconsciente (COUTINHO; FERRAZ; CUNHA, 2013, p.51).

Dessa forma, busca-se apresentar neste capítulo do trabalho o método que guiou a realização da pesquisa, situando-a na tipologia de pesquisa jurídica, apresentando a estratégia utilizada, a questão de pesquisa que se busca responder, e as opções adotadas pelo pesquisador para a realização da pesquisa.

Minow (2013, p.65-69) apresenta uma tipologia para os trabalhos jurídicos:

- a) *Organização doutrinária*, os quais organizam o direito em elementos coerentes, categorias e conceitos;
- b) *Reformulação doutrinária*, que buscam oferecer novas molduras ou novos paradigmas englobando doutrinas, categorias ou desenvolvimentos históricos;
- c) *Análises de Políticas Públicas*, que analisam o distanciamento entre os objetivos buscados pelo quadro normativo e a implantação, os conflitos entre objetivos, a falta de adequação entre as normas e as circunstâncias dinâmicas da sociedade, da economia, da biologia ou da técnica, ou ainda premissas equivocadas conforme demonstrado por uma revisão histórica, por modelos econômicos, pesquisa psicológica ou evidência de outros campos;
- d) *Testes de Proposições* sobre a Sociedade, sobre a Economia ou sobre as Pessoas utilizadas por advogados ou assumidas por outras fontes jurídicas, que verificam a validade dessas proposições ou resumem trabalhos empíricos realizados por outros autores, ou buscam construir ou aplicar modelos;
- e) *Estudos de Análise Institucional*, que realizam análises históricas, antropológicas, sociológicas, ou econômicas sobre o comportamento dos atores jurídicos ou das instituições, mostrando a complexidade, as lacunas entre a teoria e a prática, a dinâmica e as relações de significados e efeitos;
- f) *Projetos Críticos*, que incluem a análise de inconsistências internas estruturais em uma área do Direito, práticas jurídicas ou instituições, e também as análises da tensão, das contradições e paradoxos entre o direito aparente e as práticas jurídicas.
- g) *Pesquisas comparativas e históricas*, que descrevem momentos normativos anteriores, apontando diferenças ou continuidades com a prática jurídica atual;

h) *Estudos de Jurisprudência, Filosofia Jurídica e da Interseção entre a Filosofia e o Direito*, que buscam desenvolver ou elaborar teorias sobre o direito, ou aplicar teorias alternativas, para o desenvolvimento da ciência jurídica.

i) *Combinações dos tipos anteriores*, onde os pesquisadores se valem de diversas estratégias citadas.

O presente trabalho situa-se, na tipologia apresentada, no tipo *Análise de Políticas Públicas*, pois tem por objetivo *analisar a Política de Microcrédito Produtivo Orientado como instrumento para a superação da pobreza, e como instrumento de desenvolvimento*. Não é objetivo do trabalho a análise de instituições individuais de microcrédito, tema tratado intensamente nas pesquisas sobre o microcrédito desde os anos 90; todavia, as práticas das instituições de microcrédito poderão ser analisadas na medida em que representem apoios ou dificuldades para a eficácia do marco normativo atual.

Para avaliar a eficácia da política de microcrédito como instrumento de superação da pobreza, este trabalho adota uma abordagem de métodos mistos, isto é, uma abordagem quantitativa-qualitativa.

Creswell (2010, p.238) relata que a pesquisa de métodos mistos teve seu início na psicologia e na matriz multitraços-multimétodos desenvolvida por Campbell e Fiske (1959), aperfeiçoada por Tashakkori e Teddlie (1998), e posteriormente aprimorada por Creswell e Clark (2007)⁵⁴.

Reunindo os pontos fortes das pesquisas quantitativas e qualitativas, a abordagem de métodos mistos permite enfrentar de maneira mais adequada a complexidade dos problemas abordados pelos pesquisadores das ciências sociais, permitindo uma melhor compreensão dos problemas enfrentados por esta pesquisa (CRESWELL, 2010, p.238).

Adotou-se uma coleta de dados concomitante, com o uso de um formulário de questões fechadas para o levantamento quantitativo, aplicado pessoalmente pelo pesquisador, e questões abertas que emergiram nas entrevistas realizadas. As respostas dos entrevistados às questões abertas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados. Tanto os questionários quanto as entrevistas aplicadas foram feitas assegurando-se aos entrevistados o anonimato, para permitir aos entrevistados uma expressão mais livre de suas opiniões.

⁵⁴ Um aprofundamento da história dos métodos mistos ultrapassa os limites deste estudo. Para o leitor interessado na metodologia dos métodos mistos, é recomendada a leitura dos textos: Tashakkori, A.; Teddlie, C. *Mixed methodology: combining qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks: Sage, 1998 e Tashakkori, A. ; Teddlie, C. *Handbook of mixed method research in the social and behavior sciences*. Thousand Oaks: Sage, 2007.

As questões colocadas, por meio da aplicação do formulário e da realização das entrevistas, combinam o levantamento de dados objetivos, importantes para o levantamento estatístico do perfil e da evolução da situação posicional dos respondentes, e informações subjetivas, ligadas à percepção dos entrevistados quanto aos diversos aspectos do microcrédito produtivo orientado.

Adotou-se nesta dissertação uma perspectiva teórica abrangente – apresentada nos capítulos anteriores – para permitir ao leitor a compreensão dos aspectos analisados do objeto do estudo, verificados por meio da pesquisa jurídica empírica.

Embora a técnica de métodos mistos traga ao pesquisador um desafio maior, em razão da extensa coleta de dados e do tempo necessário para a análise dos relatos e dos dados numéricos, acredita-se que a técnica investigativa adotada valoriza a experiência dos respondentes e sua participação na construção de uma política pública mais eficaz, incorporada na análise dos resultados da pesquisa.

4.2 Medindo a pobreza: considerações metodológicas sobre indicadores não monetários

A superação da pobreza deve considerar as múltiplas dimensões em que a pobreza se estabelece. A superação da pobreza está relacionada à renda, como *meio* para a alteração de múltiplas condições insatisfatórias de vida, e *diretamente* às condições básicas para uma existência digna, como sublinharam Kageyama e Hoffmann (2006):

A ideia central é que a pobreza tem uma dupla natureza: de um lado, deve-se ao subdesenvolvimento regional e local, que impõe privações em condições básicas de existência, como luz elétrica, água encanada e instalações sanitárias, e dificuldade de acesso aos serviços de saúde e educação; de outro lado, a pobreza tem raízes nas características demográficas e nas limitações de capital humano e financeiro das famílias, que prejudicam a capacidade de elevar a vida familiar. A superação do primeiro aspecto depende mais de investimentos públicos e privados em infraestrutura e serviços básicos; o segundo aspecto teria que ser atacado em duas frentes: na melhoria da educação fundamental, incluindo programas de esclarecimento de controle da natalidade e de normas de higiene, e na melhoria das condições de acesso ao mercado de trabalho, seja pelo crescimento dos empregos assalariados, seja pelo apoio às atividades autônomas, ou pela diversificação e fontes de renda da família (KAGEYAMA E HOFFMANN, 2006, p.84).

A medição da pobreza pode ser feita basicamente a partir de duas abordagens: a *abordagem direta* e a *abordagem indireta*, ou da renda (ALKIRE e SANTOS, 2013, p.5).

A abordagem direta busca verificar a fruição de um conjunto de direitos, necessidades básicas, ou, utilizando a terminologia de Sen, funcionamentos - o que uma pessoa pode considerar valioso ter, ser ou desfrutar (Sen, 2000, p.95).

A abordagem indireta busca verificar se a renda de uma pessoa se situa abaixo de um valor definido, denominado linha de pobreza. A abordagem da medição da pobreza por meio da renda foi adotada em todos os países do mundo.

O método de medição de pobreza por meio da renda possui diversas limitações. O padrão de comportamento de consumo pode não ser uniforme, o que significa que estar acima de uma linha de pobreza estabelecida não significa que uma pessoa tenha suas necessidades mínimas atendidas: as diferenças de preços podem reduzir a precisão de uma linha de pobreza, e a habilidade de converter renda em certas funcionalidades varia conforme a idade, gênero, saúde, localização, clima e condições adversas, como deficiências físicas (Sen, 1981, p.28); assim, os fatores de conversão entre renda e funcionalidades variam entre pessoas (Sen, 1979, p.219). Além disso, auferir renda não significa necessariamente ter o acesso a alguns serviços básicos que são muitas vezes fornecidos pelo Estado, como água, saúde e educação. O método indireto não significa que haja uma distribuição homogênea nas famílias. Finalmente, estudos participativos indicam que as pessoas descrevem a pobreza como a existência de privações, e não apenas como a deficiência de renda (ALKIRE e SANTOS, 2013, p.6).

Bourguignon e Chakravarty (2003) destacaram a importância de estabelecer com precisão as dimensões que devem ser consideradas de modo a identificar os estratos em situação de pobreza a partir dos atributos em cada uma das dimensões consideradas. Assim, a metodologia de medição deverá especificar os critérios para que sejam efetuadas comparações entre dimensões qualitativamente distintas, como a saúde, a educação, ou a qualidade de vida na residência.

Alkire e Santos (2013) propõem a medição direta da pobreza por meio de um índice de pobreza multidimensional, composto de três dimensões e dez indicadores: a dimensão saúde, com os indicadores nutrição e mortalidade infantil; a dimensão educação, composta pelos indicadores “número de anos de educação formal” e comparecimento das crianças à escola; e finalmente, qualidade de vida, que é composta pelos indicadores: combustível limpo para cozinhar, saneamento, água, eletricidade, piso e um determinado conjunto mínimo de bens. A medição desses indicadores é feita de forma individual; quando isto não é possível, considera-se que a presença de um indicador de vulnerabilidade identifica toda a família como vulnerável. As dimensões saúde, educação e qualidade de vida refletem os indicadores

considerados no Índice de Desenvolvimento Humano, utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (ALKIRE e SANTOS, 2013, p.10).

O índice de pobreza multidimensional, elaborado pelas autoras, tem por objetivo permitir a comparação entre países. Alkire e Santos (2013, p.10-12) propõem as seguintes linhas de corte para os indicadores de vulnerabilidade:

a) *nutrição*: presença de uma pessoa subnutrida na família. A subnutrição tem efeitos que podem se prolongar por toda a vida de um indivíduo quanto ao seu desenvolvimento físico e cognitivo, e que pode deixar uma pessoa vulnerável à ameaças à sua saúde. Um adulto é considerado subnutrido se seu índice de massa corporal é inferior a 18,5; para as crianças, são utilizados critérios específicos de acordo com a idade da criança.

b) *mortalidade infantil*: a morte de qualquer criança na família. A morte de uma criança é um evento trágico, e com frequência evitável por meio de medidas simples de prevenção e cuidados com a saúde.

c) *número de anos de educação formal*: nenhum membro da casa teve um mínimo de cinco anos de educação formal. Embora indicadores sobre a qualidade do ensino fossem desejáveis, as autoras consideram que cinco anos na escola são o mínimo para prover habilidades básicas de leitura, de cálculo matemático e de compreensão do mundo.

d) *presença das crianças na escola*: a presença da criança na escola é considerada como um importante meio para interromper o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações. Caso uma criança não frequente a escola, considera-se que a vulnerabilidade atinge toda a família.

e) *combustível para cozinhar*: a falta de acesso a combustível limpo é considerada uma vulnerabilidade. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mais de 1,3 milhões de mortes anuais são associadas à inalação de gases provenientes da queima de combustíveis não limpos para cozinhar em ambientes internos (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2006, p.419) como o carvão, a lenha e o esterco.

f) *saneamento*: a ausência de banheiro, a presença apenas de banheiro compartilhado entre várias residências, e a ausência de rede de esgoto ou fossa é considerada uma

vulnerabilidade. Segundo a Organização Mundial de Saúde (2002, p.68), a falta de saneamento contribui para a contaminação da água, causando numerosas doenças.

g) *acesso à água tratada*: a falta ou deficiência de acesso à água tratada é considerada como uma vulnerabilidade. Numerosas doenças são transmitidas pela água contaminada, e de acordo com a Organização Mundial de Saúde (2002, p.68), mais de 1,8 milhões de mortes anuais - das quais 90% são crianças - são provenientes de doenças transmitidas pelo consumo de água não tratada, pela ausência de saneamento e pela falta de condições mínimas de higiene. São consideradas vulnerabilidades todas as formas de acesso que não a água canalizada, os poços artesianos, os poços protegidos, todos a uma distancia inferior a 30 minutos de caminhada.

h) *eletricidade*: a falta de eletricidade leva à falta de acesso às inúmeras facilidades modernas e à informação, e constitui uma vulnerabilidade.

i) *piso*: a ausência de um piso impermeável, além do inconveniente causado em dias de chuvas, pode levar a doenças causadas por fungos e outros parasitas;

j) *conjunto mínimo de bens*: há vulnerabilidade se a residência não possui mais do que um, entre um conjunto de bens associados à integração do homem em uma sociedade moderna. Estes bens são: rádio, televisão, telefone, bicicleta, motocicleta, carro ou caminhão e geladeira. A posse de carro ou caminhão já caracteriza a ausência de vulnerabilidade no que se refere aos bens.

Uma importante dimensão, não incluída por Alkire e Santos (2013) no cálculo do Índice de Pobreza Multidimensional, é o empoderamento. Alkire (2007) define empoderamento como a habilidade de avançar rumo aos objetivos que uma pessoa define para si e valoriza (ALKIRE, 2007, p.1). O empoderamento é instrumentalmente importante para a redução da pobreza, conforme ressaltado por Sen (2000):

A liberdade [substantiva] não é apenas a base da avaliação de êxito ou fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento (SEN, 2000, p.33).

Entre as diversas faces do empoderamento, inclui-se a habilidade de mudar a própria vida, aumentando a autoestima (IBRAHIM e ALKIRE, 1997, p.29). Um segundo aspecto do empoderamento refere-se ao poder de mudar como parte de uma comunidade (IBRAHIM e

ALKIRE, 1997, p.30). Como apresentado anteriormente, o empoderamento é relatado por Yunus e Jolis (2000, p.117) e outros autores como um dos efeitos do microcrédito, e por Trubek (2009a, p.3) como uma característica do desenvolvimento.

Quando da realização das primeiras entrevistas desta pesquisa, tornou-se evidente que o Índice de Pobreza Multidimensional, desenvolvido para a realização de comparações internacionais, não se mostra apropriado para países de renda média como o Brasil. Por esta razão, alguns países, como o México e o Brasil, desenvolveram outros indicadores e linhas de corte para as medições diretas da pobreza, a partir do Índice de Pobreza Multidimensional.

O Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL) do México desenvolveu uma metodologia detalhada, considerando as dimensões renda per capita, atraso educacional médio na residência, acesso aos serviços de saúde, acesso à seguridade social, qualidade e espaço na residência, acesso aos serviços básicos na residência, acesso à alimentação e grau de coesão social (CONEVAL, 2009, p.18).

O sistema normativo brasileiro estabelece uma série de direitos que especificam um mínimo social. A saúde, a educação, a alimentação, a moradia e a assistência social são direitos sociais estabelecidos pelo artigo 6º da Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso) (BRASIL, 2013).

O direito universal de acesso aos serviços de saúde é ainda objeto do artigo 196 da Magna Carta:

Art. 196 A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (grifo nosso) (BRASIL, 2013).

A educação fundamental, por sua vez, é direito público subjetivo e dever do Estado, como estabelece o artigo 208 da Constituição Federal:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

[...]

§ 1º - *O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.* (grifo nosso) (BRASIL, 2013).

O direito à alimentação é objeto da Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que define o direito de todos à alimentação e o dever do Estado em assegurar a alimentação:

Art. 2º *A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.*

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, *prover*, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do *direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais*, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (grifo nosso) (BRASIL, 2006).

Embora não estabelecido no texto constitucional o direito ao acesso à água, aos serviços de esgoto e a coleta de lixo foram objeto da lei nº 11.445, de cinco de janeiro de 2007, em seus artigos 2º e 3º:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - *universalização do acesso*;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - *abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos* realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

[...]

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

[...]

XI - segurança, qualidade e regularidade;

[...]

Art. 3º Para os efeitos desta Lei considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) *abastecimento de água potável*: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) *esgotamento sanitário*: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) *limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos*: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; (grifo nosso) (BRASIL, 2007)

O direito de acesso à luz elétrica não tem uma previsão normativa expressa. Todavia, pode-se inferir a essencialidade do acesso à energia elétrica a partir da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que ao tratar do direito de greve inclui em seu artigo 10º o tratamento e abastecimento de água, a produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis como serviços essenciais, que, na forma do artigo 11º, devem ter a continuidade da prestação de serviços à comunidade, constituindo-se em “necessidades inadiáveis”.

A proteção social é prevista no artigo 194 da Constituição federal, que prevê a universalidade da cobertura da seguridade social:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - *universalidade da cobertura e do atendimento*; [...] (grifo nosso) (BRASIL, 2013).

A partir desse elenco de direitos sociais fundamentais, o IBGE elaborou quatro indicadores compostos, referentes ao *acesso à educação fundamental*, *acesso à qualidade dos espaços nos domicílios*, *acesso aos serviços básicos de saneamento e iluminação* e *acesso à proteção social*. Não foram incluídos indicadores relativos à saúde ou alimentação, em razão

da ausência dessas informações na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013, p. 181).

São consideradas vulnerabilidades:

- a) o *acesso restrito a educação fundamental*, que se caracteriza pela presença de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade que não frequentem a escola, ou a existência de pessoas de mais de 15 anos de idade analfabetas, ou ainda da existência de pessoas de 16 anos de idade ou mais que não concluíram o ensino fundamental;
- b) o *acesso restrito à qualidade nos domicílios*, que se caracteriza pela existência de moradores em domicílios cujas paredes não sejam de alvenaria ou madeira aparelhada; ou cujo telhado não seja predominantemente de telha, laje ou madeira aparelhada, ou ainda cuja densidade de moradores por dormitório seja superior a 2,5 pessoas por dormitório;
- c) o *acesso restrito aos serviços básicos de saneamento e iluminação*, caracterizado por moradores em domicílios cujo abastecimento de água não seja feito por rede geral; ou pelo esgotamento sanitário que não seja realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica; pela inexistência da coleta de lixo direta ou indireta, ou pela falta de acesso à eletricidade;
- d) o *acesso restrito à proteção social*, caracterizado pela existência de moradores em domicílios nos quais não há pelo menos uma pessoa de dez anos ou mais que seja contribuinte para instituto de previdência social em qualquer trabalho, aposentado, pensionista de instituto de previdência ou beneficiário de programas de transferência de renda.

4.3 Medindo a pobreza: considerações metodológicas sobre indicadores monetários

A abordagem monetária da pobreza teve seu início na determinação das necessidades nutricionais mínimas, convertida em valores monetários (LACERDA, 2012, p.207). A separação entre pobres e não pobres, isto é, o estabelecimento de uma linha de pobreza - “o parâmetro que permite, a uma sociedade específica, considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor” (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000, p.22) - é objeto de intensa discussão acadêmica, dada a subjetividade do conceito de necessidades básicas e a imperfeição da medição monetária; todavia, a facilidade de tomar

uma única dimensão como parâmetro levou a grande popularização da medição indireta da pobreza.

Além do conceito de linha de pobreza absoluta, é também relevante o conceito de linha de indigência, miséria ou pobreza extrema, valor monetário que corresponderia às necessidades nutricionais mínimas que garantem as condições vitais do indivíduo. Os indivíduos cuja renda é inferior ao valor da linha de indigência encontram-se na situação de pobreza extrema (LACERDA, 2012, p.208).

Com alguma frequência, o valor da linha de pobreza absoluta monetária é calculado como um múltiplo da linha de indigência. No Brasil, a CEPAL adota o fator 2 como multiplicador para o cálculo da linha de pobreza.

No Brasil, o IBGE adota como linha da pobreza o valor correspondente a meio salário mínimo por mês de renda per capita. O Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 – que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – definiu em seu artigo 4º, inciso II, que são consideradas como de baixa renda as famílias com renda per capita até meio salário mínimo, ou com renda total até três salários mínimos por mês.

4.4 Medindo a pobreza: opções metodológicas da pesquisa

Este trabalho tem por objetivo a verificação de eficácia da Política Nacional de Microcrédito Produtivo orientado como instrumento de desenvolvimento inclusivo e de superação da pobreza.

A verificação de eficácia foi feita a partir de dados primários, levantados em 273 entrevistas de campo, realizadas pelo autor, com os microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado e com um grupo controle, de mesmo perfil socioeconômico, nos seus locais de trabalho ou em suas residências. A pesquisa de campo é de natureza quantitativa-qualitativa, foi adotada por permitir maior qualidade dos dados e pela riqueza das percepções disponíveis ao pesquisador

A utilização de dados secundários foi feita exclusivamente para fins de comparação com os resultados encontrados por esta pesquisa, e não como base para a análise realizada. Foram utilizados como dados secundários os resultados da pesquisa “*Economia Informal Urbana*”, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no ano de 2003 (IBGE, 2005), bem como resultados das pesquisas internacionais e nacionais sobre o microcrédito produtivo orientado como instrumento de superação da pobreza, apresentadas nos itens 3.5 e 3.11, respectivamente.

As instituições de microcrédito produtivo orientado e as cidades onde foram realizadas as entrevistas foram escolhidas em razão de sua representatividade na concessão de microcrédito para o estrato de baixa renda, levantada em discussões com especialistas no decorrer do 5º Fórum do Banco Central sobre Inclusão Financeira, realizado em Fortaleza de 4 a 6 de novembro de 2013. Foram selecionados para pesquisa o programa Amazônia Florescer, do Banco da Amazônia, em Belém, Pará; o programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil, em Fortaleza, Ceará; o programa Prospera, da Secretaria do Trabalho do Distrito Federal, em Brasília; o programa Santander Microcrédito, do Banco Santander; e o programa de microcrédito do Instituição Comunitária de Crédito Blumenau Solidariedade (Blusol), em Blumenau e cidades do Vale do Itajaí.

A pesquisa realiza a análise por meio da medição direta de uma série de direitos que especificam um mínimo social, elencados na Constituição e em diversas leis, bem como a medição indireta, por meio de indicadores monetários, como a renda.

Face às múltiplas dimensões da pobreza, torna-se necessário especificar esses diversos direitos mínimos, considerando a concepção de *Desenvolvimento como Liberdade*, formulada por Sen (2000), e os fundamentos da *Análise Jurídica da Política Econômica*, proposta por Castro (2009), que compõem o marco jurídico deste trabalho.

Entre os efeitos do microcrédito, relatados na literatura apresentada, destaca-se a liberdade instrumental relativa às facilidades econômicas (as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca, na formulação de Sen (2000, p.55-56)), que se relaciona à contribuição da elevação da renda familiar dada pelo microempreendimento e à contribuição do microcrédito na elevação do faturamento, na perspectiva do microempreendedor. Cabe destacar que não é possível uma medição direta do efeito do microcrédito sobre o faturamento, dada a inexistência de registros nos negócios informais.

A comparação entre o percentual de elevação da renda dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e o percentual de elevação da renda de um grupo controle de baixa renda que não utilizou esta modalidade de crédito pode fornecer indicações qualitativas sobre os efeitos do microempreendimento, apoiado pelo microcrédito, na superação da pobreza.

Também as oportunidades sociais, com destaque para o acesso à saúde e o acesso à educação, compõem uma medição da pobreza em um aspecto multidimensional. São adotadas nesta pesquisa as dimensões de vulnerabilidade adotadas pelo IBGE que caracterizam a

pobreza, incorporando indicadores selecionados do Índice de Pobreza Multidimensional, assinaladas em negrito:

- a) o *acesso restrito a educação fundamental*, que se caracteriza pela ocorrência de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade que não frequentam a escola, de pessoas de mais de 15 anos de idade analfabetas, ou de pessoas de 16 anos de idade ou mais que não concluíram o ensino fundamental;
- b) o *acesso restrito à qualidade nos domicílios(ou à moradia digna)*, caracterizado pela ocorrência de moradores em domicílios cujas paredes não sejam de alvenaria ou madeira aparelhada; **cujo piso não seja predominantemente de cerâmica, madeira aparelhada ou cimento**; ou ainda cuja densidade de moradores por dormitório seja superior a 2,5 pessoas por dormitório;
- c) o *acesso restrito aos serviços públicos básicos(ou essenciais)*, caracterizado por: domicílios cujo abastecimento de água não seja feito por rede geral; **pela ausência de banheiro, ou pela existência apenas de banheiro compartilhado entre várias residências**, ou ainda pelo esgotamento sanitário que não seja realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica; pela ausência de coleta de lixo direta ou indireta, ou pela ausência de acesso à eletricidade;
- d) o *acesso restrito à saúde à alimentação*, caracterizado **pela percepção de falta de acesso a hospitais ou postos de saúde; pela nutrição inadequada, considerada como a realização de menos de duas refeições por dia, associada à percepção subjetiva do entrevistador; ou pela ocorrência da perda de crianças na família, por aborto não provocado, doenças, acidentes ou violência urbana**. Destaque-se que este último indicador, em geral, tem caráter estático, sendo neutro quanto à evolução na situação posicional, porém relevante por sua contribuição com informações sobre a incidência deste aspecto da vulnerabilidade no grupo pesquisado.

A ocorrência de subnutrição, dada à impossibilidade de realizar medições de peso e altura, necessárias para o cálculo do índice de massa corporal, foi associada, como aproximação, à realização de menos de duas refeições por dia, e a uma avaliação subjetiva pelo entrevistador de um estado de magreza acentuada do entrevistado.

Por limitações de escopo da pesquisa, não será verificada a inclusão ou exclusão de programas de assistência social e de transferência de renda.

Também será verificada a percepção de empoderamento (orientado à mudança) dos entrevistados, tendo como agentes os indivíduos e também a comunidade, utilizando as questões desenvolvidas por Ibrahim e Alkire (2007, p. 29 e 30).

A verificação de déficit de fruição empírica dos direitos de acesso à educação fundamental, à saúde e à alimentação, à moradia digna e aos serviços públicos essenciais é feita de forma individualizada, considerando a data em que a pesquisa foi realizada e a situação referente aos indicadores levantados três anos antes da realização da pesquisa, tempo suficiente para a consolidação (ou não) dos efeitos do microcrédito e do micronegócio na melhoria da renda, da saúde, da alimentação, da educação, do acesso aos serviços públicos básicos e da qualidade de moradia, melhorias que integram (ou deveriam) integrar a superação da pobreza.

4.5 Etapas da análise da situação posicional quanto às oportunidades sociais

Para a Análise da Situação Posicional, será utilizado o procedimento proposto por Castro (2009) para a análise das oportunidades sociais - componentes não-monetários associados ao desenvolvimento, na concepção de Direito como Liberdade proposta por Sen (2000).

As oportunidades sociais podem ser associadas a um direito complexo, o direito às oportunidades sociais. O direito as oportunidades sociais é composto por diversos direitos (ou, de forma mais exata, por feixes de direitos) cuja fruição caracteriza um estado de desenvolvimento econômico em um sentido abrangente, e cuja ausência ou fruição deficiente está diretamente associada à pobreza:

- (a) o direito de acesso à educação;
- (b) o direito de acesso à saúde e à alimentação;
- (c) o direito de acesso a uma moradia adequada, ou digna;
- (d) o direito de acesso aos serviços públicos essenciais.

Consideremos, por exemplo, o direito de acesso aos serviços públicos essenciais. Esse direito pode ser decomposto em diversos direitos, como o direito de acesso à água de qualidade, o direito de acesso aos serviços de saneamento (esgoto), o direito de acesso aos serviços de coleta de lixo e o direito de acesso aos serviços de eletricidade.

Da mesma forma, o direito de acesso à saúde e alimentação, o direito de acesso à educação fundamental e o direito de acesso a uma moradia adequada, que constituem feixes de direitos, são direitos compostos por diversos direitos.

É possível quantificar o déficit de fruição empírica de cada um dos direitos que compõem esses feixes de direitos a partir dos indicadores apresentados no item 4.4, os quais medem, para cada indivíduo, a presença de situações empiricamente injustas. A quantificação destas situações – que podemos denominar, utilizando a terminologia adotada por Sen (2000) como carências de funcionalidades, ou ainda, vulnerabilidades – permite a construção de um índice de fruição empírica para cada feixe de direitos.

Desta forma, são adotados nesta pesquisa os seguintes indicadores associados à fruição deficiente do direito à educação fundamental pelos entrevistados:

C: percentual de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos sem frequência regular à escola;

F: percentual de famílias em que há pessoas acima de 16 anos sem a conclusão do ensino fundamental;

A: percentual de famílias em que há pessoas de mais de 15 anos que não sabem ler e escrever;

Os seguintes indicadores são utilizados para a medição de uma fruição deficiente do direito de acesso à alimentação e à saúde pelos entrevistados:

N: percentual de entrevistados com indícios de subnutrição;

S: percentual dos entrevistados que declararam que não possuem um acesso adequado aos serviços de saúde (que nesta pesquisa corresponde a soma do percentual dos entrevistados que declararam não ter acesso aos serviços de saúde com o percentual das pessoas que declararam ter um acesso irregular aos serviços de saúde, ou seja, “ter acesso às vezes”);

Z: percentual de famílias que declararam ter perdido um filho com menos de 13 anos por aborto natural, doença, acidente ou em razão da violência urbana.

Os seguintes indicadores são utilizados para a medição de uma fruição deficiente do direito de acesso a uma moradia adequada pelos entrevistados:

D: percentual de domicílios densidade superior a 2,5 pessoas por dormitório;

P: percentual de domicílios com material do piso inadequado;

W: percentual de domicílios com material inadequado das paredes;

Os indicadores que serão adotados para quantificar a deficiência de acesso aos serviços públicos essenciais são:

H: percentual de domicílios em que o abastecimento de água é inadequado, seja em razão do acesso, seja em razão da fonte;

E: percentual de domicílios nos quais as instalações sanitárias ou a destinação do esgoto doméstico seja inadequada;

L: percentual de domicílios em que a forma de eliminação do lixo doméstico seja inadequada;

V: percentual de domicílios em que o fornecimento de energia elétrica seja inadequado;

O procedimento utilizado para a construção dos índices de fruição empírica relativos ao direito de acesso à alimentação e à saúde ($IFE_{saúde}$), ao direito de acesso à educação fundamental ($IFE_{educação}$), ao direito de acesso à moradia adequada ou digna ($IFE_{moradia}$) e ao direito de acesso aos serviços públicos essenciais ou básicos ($IFE_{serviços-públicos}$) adotados nesta pesquisa é apresentado de forma detalhada no apêndice D.1. Aplicando-se o referido procedimento, é possível chegar às expressões (i) a (iv):

$$IFE_{saúde} = ((1-n) + (1-z) + (1-s)) / 3 \quad (i)$$

$$IFE_{educação} = ((1-a) + (1-c) + (1-f)) / 3 \quad (ii)$$

$$IFE_{moradia} = ((1-d) + (1-p) + (1-w)) / 3 \quad (iii)$$

$$IFE_{serviços públicos} = ((1-h) + (1-e) + (1-l) + (1-v)) / 4 \quad (iv)$$

Será também utilizado na avaliação um indicador composto pela média aritmética entre o índice de fruição empírica do direito de acesso à moradia digna e o índice de fruição empírica do direito de acesso aos serviços públicos básicos: o *índice de fruição empírica de qualidade de vida*. A criação deste índice busca integrar os dois aspectos mais destacados nas conversas informais com os entrevistados, a qualidade de moradia e o pleno acesso aos serviços públicos, fortemente associados à qualidade de vida.

Desta forma, pode-se definir o índice de fruição empírica de qualidade de vida como

$$IFE_{qualidade de vida} = (IFE_{moradia} + IFE_{serviços públicos}) / 2 \quad (v)$$

Conforme apresentado anteriormente, para Sen (2000, p.18 e p.71) a caracterização explícita do bem-estar e da liberdade buscada por uma sociedade exige uma maior quantidade de informações, sendo recomendada a atribuição de pesos para os diferentes componentes que integram o conceito de *desenvolvimento como liberdade* no processo de avaliação (Sen, 2000, p. 101).

Seguindo as recomendações de Sen (2000), foram criados índices que atuam como pesos, considerando as valorações individuais dadas à educação, à saúde e à qualidade de vida. Para o levantamento dessas valorações individuais, a entrevista inclui perguntas para avaliar qual a importância dada por cada entrevistado à educação, à saúde e à qualidade de vida, em uma escala com os valores zero (nenhuma importância), um (pouca importância), dois (muita importância) e três (importância total). A fração correspondente à divisão entre o valor atribuído à educação, à saúde, ou à qualidade de vida, dividido pelo total dos valores atribuídos corresponderá ao índice ponderado, ou peso, para aquele direito e para cada entrevistado. A média aritmética dos índices individuais (ou pesos individuais) compõe um índice médio que compõe o cálculo do índice que integra todos os direitos associados ao conceito de desenvolvimento como liberdade, avaliados nesta pesquisa: o *Índice de Fruição Empírica dos Direitos associados ao Desenvolvimento* (IFE_{direitos ligados ao desenvolvimento}). O demonstrativo da construção dos índices ponderados (individual e médio) da importância atribuída à educação, à saúde e à qualidade de vida é apresentado no apêndice D.2. Aplicando-se esse procedimento, é possível chegar às expressões (vi) a (xi), apresentadas a seguir:

$$IEP_{individual} = E_1 / (E_1 + S_1 + QV_1) \quad (vi)$$

$$ISP_{individual} = S_1 / (E_1 + S_1 + QV_1) \quad (vii)$$

$$IQVP_{individual} = QV_1 / (E_1 + S_1 + QV_1) \quad (viii)$$

$$IEP_{médio} = \text{média dos } IEP_{individuais} \quad (ix)$$

$$ISP_{médio} = \text{média dos } ISP_{individuais} \quad (x)$$

$$IQVP_{médio} = \text{média dos } IQVP_{individuais} \quad (xi)$$

Sendo os direitos associados ao desenvolvimento que compõem esta pesquisa os direitos de acesso à educação fundamental, de acesso à saúde e à alimentação e de acesso à qualidade de vida (direito composto pelo direito de acesso à uma moradia adequada e pelo

direito de acesso aos serviços públicos essenciais), pode-se calcular o Índice de Fruição dos Direitos associados ao Desenvolvimento ($IFE_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}}$) por meio da expressão:

$$IFE_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}} = IEP_{\text{médio}} \times IFE_{\text{educação}} + ISP_{\text{médio}} \times IFE_{\text{saúde}} + IQVP_{\text{médio}} \times IFE_{\text{qualidade de vida}}. \quad (\text{xii})$$

A diferença entre o índice presente de fruição do feixe de direitos, calculado a partir da situação atual (i.e., quando da realização da pesquisa) e o índice passado de fruição do feixe de direitos (calculado a partir da situação três anos antes da realização da pesquisa) mostra a evolução na fruição daquele complexo de direitos.

Cabe destacar ainda que cada uma das parcelas que compõem os índices de fruição empírica relativos ao direito de acesso à alimentação e à saúde ($IFE_{\text{saúde}}$), ao direito de acesso à educação fundamental ($IFE_{\text{educação}}$), ao direito de acesso à moradia adequada ou digna (IFE_{moradia}) e ao direito de acesso aos serviços públicos essenciais ou básicos ($IFE_{\text{serviços-públicos}}$) é também um índice de fruição de um direito específico (acesso aos serviços de saúde, acesso à energia elétrica, etc.). A análise deverá considerar também a evolução do déficit de cada uma dessas parcelas.

Como apresentado no item 4.2, o direito de acesso à saúde e à alimentação, o direito de acesso à educação fundamental, o direito de acesso a uma moradia digna e o direito de acesso aos serviços públicos essenciais são universais, e abrigados por expressa previsão constitucional e legal. Portanto, o Padrão de Validação Jurídica (PVJ) desses direitos deve ter como base a ausência de vulnerabilidades relativas a eles. Desta forma, o valor do PVJ será 100%, ou 1, correspondendo à ausência de vulnerabilidades nos indicadores associados à educação fundamental, à alimentação e à saúde, à moradia digna e ao acesso aos serviços públicos essenciais. Da mesma forma, o PVJ para os direitos associados à qualidade de vida e para os direitos associados ao desenvolvimento será 1; a demonstração deste cálculo é apresentada no apêndice D.3.

Portanto, **todos os padrões de validação jurídica correspondem à unidade para todos os feixes de direitos analisados nesta pesquisa.** Todos os índices de fruição empírica utilizados poderão assumir valores entre zero (ausência total de fruição do direito ou do feixe de direitos) e um (valor do PVJ).

4.6 Etapas da análise indireta (renda)

Em razão da dificuldade em identificar de forma precisa os efeitos do microcrédito, são realizadas diversas análises para identificar os indícios dos efeitos do microcrédito por meio da comparação de dados e indicadores quantitativos e qualitativos relacionados à renda e ao faturamento.

A comparação dos percentuais de incidência da superação da pobreza e superação da pobreza extrema, medidas pela renda *per capita*, pode fornecer informações sobre a eficácia do micronegócio, apoiado pelo microcrédito, na superação da pobreza. Para esta análise serão utilizados os limites de meio salário mínimo *per capita* como linha de pobreza e um quarto de salário mínimo *per capita* como linha de extrema pobreza, em conformidade com as recomendações da CEPAL e do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

A comparação da frequência do aumento da renda e do faturamento entre os dois grupos será também utilizada como indicador qualitativo.

Será avaliada, de forma quantitativa, a evolução da renda familiar média, do faturamento mensal médio e da renda líquida do negócio, comparando o grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito e o grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito. Será também avaliada a participação da renda líquida do negócio na renda familiar.

4.7 Instrumento de pesquisa e amostragem

Para a realização da pesquisa foi utilizado um formulário com perguntas fechadas reproduzido no apêndice A deste trabalho. A aplicação do formulário foi feita pelo autor deste trabalho. O formulário compõe-se de nove blocos de perguntas, detalhados a seguir:

- a) Bloco 1 – Dados Gerais: o levantamento dos dados gerais do entrevistado se restringiu à identificação do município, bairro, idade do entrevistado, sexo, e estado civil, com o objetivo de traçar um perfil dos grupos de microempreendedores e de controle entrevistados. Não houve nenhum registro de nomes, para permitir aos entrevistados o fornecimento de respostas francas, sem o temor de que houvesse qualquer represália futura por parte da instituição de microcrédito.
- b) Bloco 2 – Moradores do domicílio: Este bloco destinou-se a levantar a quantidade de moradores, famílias, crianças e idosos nos domicílios, para fins de perfil e para o

cálculo da densidade de moradores por dormitório, que é um dos indicadores de vulnerabilidade.

c) Bloco 3 – Características do Domicílio hoje: O formulário foi construído com base no formulário de coleta de dados do Cadastro Único de Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, acrescido das perguntas sobre o conjunto mínimo de bens que integra o levantamento de dados do Índice de Pobreza Multidimensional pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Em razão da constatação empírica da reduzida utilidade da aplicação no Brasil dos critérios relativos ao conjunto mínimo de bens na forma desenvolvida por Alkire e Santos (2013), esses dados foram utilizados apenas de forma subsidiária, complementando informações sobre o perfil dos respondentes. O bloco três e o bloco quatro permitem a verificação da alteração da qualidade da moradia e do acesso empírico às oportunidades sociais.

d) Bloco 4 – Características do Domicílio há três anos: O bloco quatro é idêntico ao bloco três, e teve por objetivo a comparação de dados entre os dois blocos.

e) Bloco 5 – Escolaridade do Respondente e Moradores: O bloco cinco destinou-se à coleta de dados sobre a escolaridade dos entrevistados e dos moradores de seus domicílios, e sobre o acesso à escola pelas crianças e adolescentes de até 14 anos, para verificar a presença das vulnerabilidades relativas à educação fundamental quando da realização da pesquisa e três anos antes da realização da entrevista.

f) Bloco 6 – Saúde e Alimentação. O bloco seis buscou coletar dados sobre as vulnerabilidades referentes à saúde e à alimentação quando da realização da pesquisa e três anos antes - intervalo temporal selecionado na pesquisa. Há ainda uma pergunta referente à percepção do entrevistado quanto ao acesso a alimentos quando da realização da pesquisa, comparado com o acesso a alimentos três anos antes da entrevista.

g) Bloco 7 – Trabalho e Renda: A renda familiar, o faturamento mensal médio, a renda líquida do negócio e o aumento do faturamento causado pelo microcrédito na percepção do entrevistado são as principais informações levantadas neste bloco. A utilização do microcrédito também foi pesquisada, buscando verificar a destinação dos recursos. Além disso, o bloco sete levantou sugestões para a melhoria do microcrédito na percepção dos entrevistados.

h) Bloco 8 – Empoderamento: o bloco oito foi feito com base nas perguntas desenvolvidas por Ibrahim e Alkire (2007), relativas à percepção do empoderamento individual e da comunidade. O bloco integrou também uma pergunta sobre a percepção do entrevistado de sua liberdade na data da entrevista e nos três anos anteriores.

i) Bloco 9 – Pesos: O bloco nove buscou verificar a percepção relativa da importância atribuída pelo entrevistado à educação, saúde e padrão de vida, utilizada no cálculo dos índices individuais ponderados da importância atribuída à saúde ($ISP_{individual}$), à qualidade de vida ($IQVP_{individual}$) e à educação ($IEP_{individual}$).

Embora o formulário contenha 84 perguntas no total, a aplicação do questionário não superou, em média, o tempo de 15 minutos.

Durante a realização das entrevistas, perguntas emergentes foram formuladas de forma livre a alguns entrevistados. Essas entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados, e complementam a análise das respostas fechadas, de acordo com a abordagem quantitativa-qualitativa de métodos mistos.

Não houve um processo de amostragem formal. Considerando a fração reduzida dos microempreendedores que se enquadravam no perfil de baixa renda em relação ao total da carteira (estimado em aproximadamente dez por cento por diversas instituições de microcrédito), buscou-se realizar o máximo de entrevistas possível dentro de uma semana, tempo destinado à realização das entrevistas em cada uma das cidades selecionadas. Foram descartadas as entrevistas que não correspondiam, em verificação realizada posteriormente, ao estrato de baixa renda.

O grupo de controle foi entrevistado de forma consecutiva à realização das entrevistas com os microempreendedores, a partir da indicação, pelos entrevistados, de pessoas que atendessem ao perfil de baixa renda e residissem na mesma comunidade. Também integram o grupo controle as pessoas de baixa renda que buscaram o microcrédito pela primeira vez, cujo processo se encontrava em análise e, por essa razão, ainda não haviam recebido o valor solicitado.

Uma fonte de erro das pesquisas de campo, onde não há situações controladas, é o distanciamento dos perfis do grupo pesquisado em relação ao grupo controle. Para evitar - ou pelo menos permitir a avaliação - as possíveis diferenças de perfil entre os grupos, buscou-se trazer o máximo de informações socioeconômicas possíveis dentro das limitações desta pesquisa.

Naturalmente, a imprecisão das respostas dos entrevistados pode ser uma fonte de erro. A ausência de registros nos negócios informais também não contribui para uma maior precisão da análise. Todavia, a dinâmica das entrevistas anônimas mostrou-se positiva para uma maior sinceridade nas respostas, em especial quando os entrevistados eram beneficiários do programa Bolsa Família, o que se tornou evidente pela pergunta diversas vezes formulada por alguns entrevistados: “Isto não vai fazer perder a Bolsa Família, vai?”.

5 RESULTADOS CONSOLIDADOS DA PESQUISA DE CAMPO E ANÁLISE JURÍDICA DO MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO COMO INSTRUMENTO PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA

São apresentados a seguir os resultados consolidados da pesquisa de campo realizada nas cidades de Belém, na Região Norte; Blumenau e cidades do Vale do Itajaí, na Região Sul; Brasília, na Região Centro-Oeste; Fortaleza, na Região Nordeste, e Rio de Janeiro, na Região Sudeste. Embora haja particularidades regionais, é possível identificar questões comuns na forma em que o microcrédito produtivo orientado é praticado e pontos de melhoria, que orientam sugestões de reformas no quadro normativo referente ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado como instrumento para a superação da pobreza, apresentadas no próximo capítulo. Os resultados detalhados para cada uma das cidades pesquisadas pode ser encontrado no apêndice B, a leitura do mesmo é fortemente recomendada ao leitor.

É apresentado um perfil dos entrevistados do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle, seguida de uma análise da superação da pobreza por meio da medição direta - associada à restrição dos direitos (ou vulnerabilidades) de acesso à educação, de acesso à saúde, de acesso a uma moradia adequada e de acesso aos serviços públicos essenciais (água de qualidade, serviços de esgoto, coleta de lixo e eletricidade) - utilizando a metodologia da Análise Jurídica da Política Econômica desenvolvida por Castro (2009), e destacando a contribuição do micronegócio e do microcrédito produtivo orientado nesta evolução. Após esta análise, é apresentada uma análise da superação da pobreza por meio da medição indireta - analisada a partir da evolução da renda familiar, e da contribuição do negócio para a elevação da renda.

São ainda apresentados como resultados da pesquisa uma avaliação da contribuição do microcrédito para o aumento do faturamento nos micronegócios do estrato de baixa renda, e uma análise dos limites do microcrédito na forma em que hoje é praticado, de forma a trazer subsídios para a melhoria do marco jurídico.

A pesquisa realizou ainda uma avaliação do empoderamento causado pelo microcrédito, um dos efeitos positivos desta modalidade de crédito, destacado por Yunus e Jolis (2000).

Finalmente, são apresentados ao final do capítulo os potenciais de melhoria do microcrédito produtivo orientado, apontados pelos entrevistados na pesquisa semiestruturada e nas entrevistas livres.

5.1. Entrevistas realizadas nas cinco regiões brasileiras

A pesquisa envolveu, em seu total, a realização de 273 entrevistas, onde 174 entrevistas foram realizadas junto à microempreendedores de baixa renda que contrataram o microcrédito produtivo orientado e 99 entrevistas junto a um público de baixa renda, que não utilizou esta modalidade de crédito. Sete entrevistas foram descartadas, dentro do conjunto de entrevistas realizado junto aos microempreendedores, em razão de inadequação ao perfil da pesquisa ou inconsistência das respostas; uma entrevista do grupo controle de baixa renda foi desconsiderada no conjunto de entrevistas.

O microcrédito foi concedido com aval solidário em 62% dos casos, e com aval individual em 38% dos casos.

5.2 Perfis consolidados dos grupos entrevistados

São apresentados a seguir os perfis do grupo de microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito, e dos entrevistados do grupo controle consolidado das cidades pesquisadas.

5.2.1 Grupo consolidado dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito

Considerando o conjunto de 167 entrevistas válidas, dentro do grupo de microempreendedores que contrataram o microcrédito, verifica-se que 46% dos entrevistados são beneficiários dos programas de assistência social do governo, em especial do programa Bolsa Família.

Oitenta e nove por cento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado, entrevistados nesta pesquisa, são do sexo feminino. A prevalência do sexo feminino repetiu-se em todas as regiões pesquisadas, com diferentes percentuais de participação no programa Bolsa Família. Isto permite afirmar que o perfil majoritário do

microempreendedor de baixa renda que busca o microcrédito produtivo orientado, no que tange ao gênero, é do **sexo feminino**.

A faixa etária entre 36 e 45 anos corresponde à faixa etária típica dos microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado, com 34% do total de entrevistados, seguida da faixa etária entre 46 e 55 anos, com 24% do total. A coincidência deste intervalo (36-55 anos) com a faixa etária em que há maior dificuldade de reinserção no mercado de trabalho sugere que a atividade microempreendedora, para o estrato pesquisado, é a alternativa de geração de renda disponível em face de um mercado de trabalho que lhes fechou as portas.

As uniões formais representam 36% dos estados civis declarados pelos microempreendedores nas cinco cidades, seguidas pelas uniões informais, estado civil declarado por 34% dos microempreendedores entrevistados.

O grupo consolidado de microempreendedores que utilizaram o microcrédito entrevistado possui os bens móveis tradicionais na sociedade brasileira, excetuados veículos motorizados e linhas telefônicas fixas, como se vê na tabela a seguir. É interessante destacar a elevada presença nos domicílios de telefones celulares, equivalente à presença de televisores, e próxima àquela de itens essenciais, como geladeiras e fogões a gás.

Tabela 3 - Bens básicos no grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Brasil.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	100%	31%	40%	14%	99%	81%	43%	98%	98%

Fonte: o autor

O perfil típico do domicílio dos microempreendedores entrevistados neste grupo, em uma visão consolidada, é unifamiliar (87% dos casos), com quatro moradores (23% dos casos). Em trinta e oito por cento das famílias dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado não há crianças (38% das ocorrências); há uma única criança em trinta e um por cento dos domicílios dos microempreendedores entrevistados. Não há idosos em 84% dos domicílios.

A residência típica deste grupo possui cinco cômodos no total (24 % dos casos), e considerando o mínimo de um cômodo para a cozinha e um cômodo para o banheiro, há três cômodos que podem ser empregados como dormitórios, divididos pelos quatro moradores. A maior parte do piso da casa é de cerâmica (61% dos casos), com paredes com revestimento (74% dos casos).

O domicílio típico tem acesso à água canalizada (99% dos casos), proveniente da rede pública de distribuição de água em 97% dos casos. Há um banheiro para uso da família em 98% dos casos, e o esgotamento sanitário é feito, na maioria das vezes, por meio da rede pública de esgoto (65% dos casos). Em setenta e cinco por cento das residências deste grupo o lixo é coletado diretamente na porta das casas dos microempreendedores. Em oitenta e três por cento dos casos há fornecimento de energia elétrica com medidor próprio. Em sessenta e um por cento dos casos, há calçadas e asfalto na rua em que residem.

O microempreendedor típico que utiliza o microcrédito produtivo orientado, neste grupo consolidado das cidades selecionadas nas cinco regiões brasileiras, sabe ler e escrever (93% dos casos), e tem o ensino médio completo (27% dos casos). Em todos os casos, há frequência regular dos filhos à escola (nas famílias em que há crianças ou adolescentes). Observa-se no grupo consolidado que, em cinquenta e nove por cento dos lares, há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que ainda não concluiu o ensino fundamental.

No grupo consolidado de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado, há indícios de subnutrição em apenas um por cento dos casos. Em média, o microempreendedor faz quatro refeições por dia. Setenta e três por cento dos microempreendedores têm a percepção de que hoje compra mais alimentos do que há três anos.

Neste grupo consolidado, quinze por cento das famílias perdeu filhos em razão de aborto não provocado, morte prematura por doenças, acidentes ou em razão da violência urbana. Quarenta e seis por cento dos microempreendedores do grupo consolidado considera que não têm um acesso adequado à saúde, e onze por cento possui plano de saúde privado.

O apêndice C detalha o perfil do grupo consolidado de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado.

5.2.2 Grupo controle consolidado de baixa renda que não utilizou o microcrédito

Os dados consolidados indicam que 88% dos 97 entrevistados do grupo controle (com perfil de baixa renda e não tomador de microcrédito produtivo orientado) recebem benefícios de programas federais de assistência social. A diferença entre este percentual (88%) e o percentual de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e recebem benefícios do programa Bolsa família ou outros benefícios de programas federais de assistência social (46%) pode indicar que, considerando apenas a participação em programas de assistência social como critério, os dois grupos são distintos.

De fato, o alcance da população de mais baixa renda pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado é fortemente determinado pela focalização de cada um dos programas desenvolvidos pelas instituições de microcrédito, no vácuo normativo provocado pela ausência de resolução do Conselho Monetário Nacional que determine uma *estratificação por renda bruta anual que priorize os segmentos de mais baixa renda*, no exercício da competência atribuída pela Lei 11.110/2005.

Noventa e nove por cento dos entrevistados do grupo de baixa renda são do sexo feminino. As faixas etárias de 26 e 35 anos, e de 36 a 45 anos correspondem, cada uma, a trinta e três por cento do total da amostra.

As uniões informais representam trinta e um por cento dos estados civis declarados no grupo de baixa renda consolidado.

A diferença mais relevante entre os bens do grupo controle consolidado e do grupo consolidado de microempreendedores que utilizou o microcrédito é a reduzida ocorrência da propriedade de veículos motorizados e telefones fixos. A ocorrência de bens selecionados nas famílias do grupo controle consolidado é apresentada na tabela a seguir.

Tabela 4 - Bens básicos no grupo controle – Brasil.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	98%	10%	44%	3%	98%	61%	27%	92%	100%

Fonte: o autor

O perfil típico das famílias dos domicílios do grupo consolidado não tem diferenças significativas em relação ao grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado: também é unifamiliar (em 87% dos casos), porém com três moradores (32% dos casos), sendo um deles criança (27% das ocorrências). Em dez por cento dos lares há a presença de idosos.

A residência típica possui quatro cômodos no total (31 % dos casos), um a menos que no grupo de microempreendedores. Dessa forma, os quatro moradores dividem os dois dormitórios. Em quarenta e seis por cento dos casos o piso da casa é de cerâmica, e em quarenta e um por cento dos casos o piso é de cimento. As paredes possuem revestimento em cinquenta e nove por cento das casas deste grupo.

Todas as casas do grupo controle consolidado têm acesso à água canalizada, proveniente da rede de distribuição de água em 95% dos casos. Há um banheiro para uso da família em todos os domicílios do grupo controle consolidado, e o esgotamento sanitário é

feito por meio da rede pública de esgoto em 62% dos casos. Prevalece a coleta direta do lixo (66% dos casos). Há fornecimento de energia elétrica com medidor próprio em 84% dos casos. Há calçadas e asfalto em 49% das ruas dos participantes do grupo controle consolidado.

O participante típico do grupo consolidado sabe ler e escrever (em 91% dos casos), e tem o ensino médio completo (26% dos casos). Seguindo o padrão que se repetiu em toda a pesquisa, os filhos dos entrevistados - quando há crianças ou adolescentes - sempre frequentam a escola. Todavia, em sessenta e um por cento dos domicílios há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que ainda não concluiu o ensino fundamental.

São raros os indícios de subnutrição (4% dos casos), e, como no grupo dos microempreendedores, os participantes típicos do grupo controle fazem quatro refeições por dia. Na percepção da maioria do grupo (68% dos entrevistados) há mais acesso a alimentos do que há três anos.

Dezenove por cento das famílias entrevistadas perdeu filhos por razões naturais ou em razão da violência urbana. Cinquenta e sete por cento considera que seu acesso à saúde não é adequado; apenas um por cento possui um plano de saúde privado para a cobertura de suas necessidades de serviços de saúde.

O perfil detalhado do grupo controle consolidado pode ser consultado no apêndice C.

5.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda em uma visão consolidada

O grupo consolidado de microempreendedores de baixa renda que contrataram o microcrédito produtivo orientado possui vulnerabilidades significativas nas áreas de acesso à educação, acesso à saúde e acesso à moradia adequada. As tabelas 5 e 6 apresentam os indicadores que refletem a restrição empírica dos direitos de acesso à educação fundamental, à alimentação e saúde, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos pelos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e pelo grupo controle, e ainda os índices de fruição empírica destes direitos, bem como o índice de fruição empírica associado à qualidade de vida e o índice de fruição empírica dos direitos ligados ao desenvolvimento.

O analfabetismo declarado pelo grupo atinge sete por cento do grupo consolidado dos microempreendedores que utilizam o microcrédito produtivo orientado. O resultado

consolidado confirmou ainda o elevado percentual (cinquenta e nove por cento) de famílias em que há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que não concluiu o ensino fundamental. Destaque-se que este percentual foi elevado em todas as cidades pesquisadas.

O destaque positivo, que se repetiu em todas as cidades, é a elevada frequência de crianças e adolescentes na escola - mesmo pelas famílias que não recebem o benefício do programa Bolsa Família.

Em todas as cidades pesquisadas, não houve variação do índice de fruição empírica do direito à educação fundamental, quando da realização da pesquisa, em relação ao índice de fruição empírica do direito à educação fundamental três anos antes de sua realização para o grupo de microempreendedores que contratou o microcrédito produtivo orientado. Isto indica que *não há busca de educação formal complementar pelos microempreendedores*. Este resultado diverge dos resultados encontrados por Khandker (1998).

Comparando-se o índice de analfabetismo do grupo consolidado de microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado com esse mesmo índice no grupo controle, verifica-se que a incidência do analfabetismo (sete por cento) é um pouco menor no grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito do que àquela verificada no grupo controle, onde este índice é de nove por cento.

O índice de fruição dos direitos ligados à alimentação e saúde teve uma evolução negativa no grupo consolidado de microempreendedores e no grupo controle. A falta de acesso a serviços adequados de saúde foi característica no estrato de renda pesquisado, e os planos de saúde parecem não ser uma alternativa viável para os grupos entrevistados: apenas 11% dos microempreendedores os possuem, e estes são inexistentes no grupo controle. Estes resultados convergem com os resultados encontrados por Souza (2011).

De fato, há uma proporção mais elevada da contratação de planos de saúde para o grupo de microempreendedores pesquisado apenas nas cidades onde a renda média dos microempreendedores é maior. Considerando ainda a elevada importância atribuída à saúde pelos entrevistados, há fortes indícios de que os planos de saúde são de custo inacessível para a maioria dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado. Assim, pode-se afirmar que o microcrédito e o micronegócio não permitiram a elevação de renda a um ponto tal que houvesse uma melhoria significativa no acesso aos serviços de saúde, o que diverge das afirmações de Barone *et al.* (2002). Desta forma, ambos os grupos dependem dos serviços de saúde públicos e gratuitos oferecidos pelo Estado.

Como destaque positivo, observa-se a redução de um por cento na ocorrência de indícios de subnutrição em ambos os grupos.

Quanto ao direito a uma moradia digna, observa-se que a melhoria na fruição desse direito pelo grupo de microempreendedores é **duas vezes maior** que no grupo controle. Cabe destacar especialmente a melhoria no número de pessoas por dormitório: o percentual de domicílios com mais de 2,5 moradores por dormitório reduziu-se de 26% para 15% no grupo consolidado de microempreendedores. A redução da vulnerabilidade relativa ao número de moradores por dormitórios foi menor no grupo controle: de quarenta e três por cento em 2010, reduziu-se para trinta e oito por cento em 2013. Os resultados referentes à melhoria das condições de moradia pelos microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado convergem com as afirmações de Barone *et al.* (2002).

Observou-se ainda, na pesquisa empírica, que as melhorias na residência são um destino importante dos recursos destinados à família. A instalação de cerâmica nas casas onde o piso era de cimento, seguida da aplicação de revestimento nas paredes de alvenaria nua são muito importantes para os grupos pesquisados, e são expressos com um status de dignidade.

Em uma visão consolidada do direito empírico de acesso aos serviços públicos básicos, não se observam diferenças muito significativas entre os grupos de microempreendedores e controle. A vulnerabilidade de maior incidência no conjunto de serviços públicos básicos é a de serviços de esgoto. O acesso à energia elétrica é universal em ambos os grupos.

Não foi identificado nesta pesquisa nenhum caso em que um microempreendedor de baixa renda tenha mudado de bairro para que tivesse melhor acesso aos serviços públicos essenciais. Desta forma, não houve efeitos sensíveis do microcrédito e do micronegócio na melhoria do acesso aos serviços públicos essenciais. Os microempreendedores de baixa renda e os integrantes do grupo controle dependem do Estado para que tenham acesso aos serviços públicos essenciais nas comunidades onde vivem.

O índice de qualidade de vida dos microempreendedores - que reflete os índices de fruição dos serviços públicos essenciais e da fruição do direito à moradia digna - é 6,25% superior àquele do grupo controle, refletindo a menor vulnerabilidade do primeiro grupo no que se refere à efetiva fruição do direito a uma moradia adequada.

Tabela 5: Vulnerabilidades não monetárias do grupo consolidado de microempreendedores de baixa renda entrevistado - Brasil.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	7%	Hoje	1%	Densidade	Hoje	1,5%	Água	Hoje	4%	
	há 3 anos melhorias	7%	há 3 anos melhorias	2%		há 3 anos melhorias	2,6%		há 3 anos melhorias	8%	
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Mortalidade fetal ou infantil	1,5%	Piso	Hoje	1%	Esgoto	Hoje	8%	
	há 3 anos melhorias	0%	há 3 anos melhorias	1,5%		há 3 anos melhorias	6%		há 3 anos melhorias	10%	
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	59%	Falta de acesso à serviços de saúde	4,6%	Material	Hoje	1%	Lixo	Hoje	1%	
	há 3 anos melhorias	59%	há 3 anos melhorias	4,3%		há 3 anos melhorias	3%		há 3 anos melhorias	3%	
IFE educação, hoje		78,00%	IFE saúde, hoje	79,33%	IFE moradia, hoje		94,33%		Hoje	0%	
IFE educação, há 3 anos		78,00%	IFE saúde, há 3 anos	80,00%	IFE moradia, há 3 anos		88,33%	Iluminação	há 3 anos melhorias	0%	
Diferença IFE educação		0,00%	Diferença IFE saúde	-0,67%	Diferença IFE moradia		6,00%			0%	
IEP médio		0,338	ISP médio	0,356	IFE qualidade de vida, hoje		95,54%	IFE serviços públicos, hoje		96,75%	
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			IFE qualidade de vida, há 3 anos			IFE serviços públicos, há 3 anos			IFE serviços públicos, há 3 anos		
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			Diferença IFE qualidade de vida			Diferença IFE serviços públicos			Diferença IFE serviços públicos		
Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			IQVP médio			0,306					

Fonte: O autor.

Tabela 6: Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda consolidado entrevistado - Brasil.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	9%	Subnutrição	Hoje	4%	Hoje	Hoje	38%	Água	Hoje	5%
	há 3 anos	9%		há 3 anos	5%					há 3 anos	há 3 anos
	melhorias	0%		melhorias	1%			5%		melhorias	9%
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Mortalidade fetal ou infantil	Hoje	22%	Hoje	Hoje	3%	Esgoto	Hoje	13%
	há 3 anos	0%		há 3 anos	22%					há 3 anos	há 3 anos
	melhorias	0%		melhorias	0%			5%		melhorias	2%
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	61%	Falta de acesso à serviços de saúde	Hoje	57%	Hoje	Hoje	8%	Lixo	Hoje	3%
	há 3 anos	63%		há 3 anos	54%					há 3 anos	há 3 anos
	melhorias	2%		melhorias	-3%			8%		melhorias	6%
IFE educação, hoje		76,67%	IFE saúde, hoje		72,33%	IFE moradia, hoje		83,67%		Hoje	0%
IFE educação, há 3 anos		76,00%	IFE saúde, há 3 anos		73,00%	IFE moradia, há 3 anos		80,33%	Iluminação	há 3 anos	1%
Diferença IFE educação		0,67%	Diferença IFE saúde		-0,67%	Diferença IFE moradia		3,33%		melhorias	1%
IEP médio		0,352	ISP médio		0,347	IFE qualidade de vida, hoje		89,21%	IFE serviços públicos, hoje		94,75%
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			IFE desenvolvimento, hoje		78,94%	IFE qualidade de vida, há 3 anos		85,29%	IFE serviços públicos, há 3 anos		90,25%
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			IFE desenvolvimento, há 3 anos		77,76%	Diferença IFE qualidade de vida		3,92%	Diferença IFE serviços públicos		4,50%
Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			Diferença IFE desenvolvimento		1,18%	IQVP médio		0,301			

Fonte: O autor.

O índice de fruição empírica dos direitos ligados ao desenvolvimento, composto pelos índices de fruição empírica do direito à saúde, do direito à educação fundamental e do direito à qualidade de vida (este composto pelo índice de fruição empírica do direito à moradia adequada e pelo índice de fruição empírica do direito de acesso aos serviços públicos básicos) é 4,79% mais elevado para o grupo de microempreendedores que àquele relativo ao grupo controle.

Em síntese, a reduzida evolução dos índices de fruição empírica referentes ao acesso à educação fundamental, ao acesso à saúde e à alimentação, e ao acesso aos serviços públicos essenciais confirmam a reduzida eficácia do microcrédito e do micronegócio em alterar, no intervalo de três anos analisado, as vulnerabilidades ligadas à educação fundamental, à saúde e ao acesso aos serviços públicos, aspectos não monetários ligados ao desenvolvimento. O hiato entre a realidade e a previsão constitucional relativa aos direitos de acesso à educação fundamental, à alimentação e saúde, aos serviços públicos básicos exige a atuação do Estado.

Por outro lado, **há efeitos rápidos do microcrédito e do micronegócio na qualidade de moradia**, evidentes nos indicadores relativos ao direito a uma moradia adequada, que igualmente integra um conceito abrangente de desenvolvimento.

5.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda em uma visão consolidada

Na visão consolidada das 167 entrevistas realizadas nas cinco regiões do Brasil, a atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para cinquenta e sete por cento dos microempreendedores entrevistados. Predomina a atuação no comércio, ramo escolhido por sessenta e seis por cento dos microempreendedores, seguida pela atuação nos ramos industrial e de serviços, cada um dos quais representando dezessete por cento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado.

Os negócios do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito, em uma visão consolidada, têm em média 9,1 anos. Setenta e três por cento dos microempreendimentos operam há mais de três anos. Estes microempreendimentos geram em média 1,7 empregos, incluindo o do microempreendedor; quarenta e um por cento dos microempreendimentos do grupo que utilizou o microcrédito geram mais do que um emprego.

Cinquenta e seis dos noventa e sete entrevistados dos grupos controle (cinquenta e oito por cento) exercem atividades microempreendedoras, sendo que dezenove pessoas (vinte por cento do total) deste subgrupo têm exclusivamente a atividade microempreendedora como fonte de renda. A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para vinte e cinco (vinte e seis por cento) dos 97 entrevistados dos grupos controle. Trinta pessoas do grupo controle (trinta e um por cento) mantinham exclusivamente relação de emprego sem o exercício de atividades microempreendedoras, e doze pessoas dos grupos controle (12%) se encontravam em situação de desemprego.

O ramo de serviços é o ramo predominante no grupo controle consolidado - no qual atuam quarenta e quatro por cento dos integrantes do grupo em atividade - seguido do ramo do comércio, com vinte e nove por cento dos entrevistados em atividade, e do ramo industrial, com vinte e quatro por cento dos entrevistados em atividade. Três entrevistados não declararam suas atividades.

Um resumo quantitativo das entrevistas realizadas, os resultados referentes à penetração dos programas nos segmentos de baixa renda e de pobreza extrema, um resumo quantitativo dos microempreendedores de baixa renda e pertencentes ao segmento de pobreza extrema que superaram os limites de pobreza extrema (um quarto do salário mínimo) e de pobreza (meio salário mínimo), medidos pela renda per capita, são apresentados nas tabelas 10 e 11. É importante ressaltar que a análise de eficácia apresentada nas tabelas foi feita com base nas entrevistas realizadas com o segmento de mais baixa renda da carteira de cada instituição de microcrédito - estimado pelos agentes de crédito de duas instituições como correspondente a, aproximadamente, dez por cento das carteiras de microcrédito, sendo os noventa por cento restantes pertencentes a segmentos de renda superior. Dessa forma, as eficácias globais dos programas poderão ser significativamente inferiores.

A tabela 10 comprova que há maior alcance dos segmentos de baixa renda e pobreza extrema, medidos pela renda per capita, pelos bancos de desenvolvimento (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil e Banco Palmas) do que pelos programas de microcrédito operados pela Oscip, pelo banco privado e pelo programa de microcrédito distrital, nos quais o alcance desse estrato de renda é reduzido, e, no caso do estrato de pobreza extrema, inexistente. Uma representação gráfica do alcance dos estratos de baixa renda e de pobreza extrema pelas instituições de microcrédito pesquisadas é apresentada na figura a seguir.

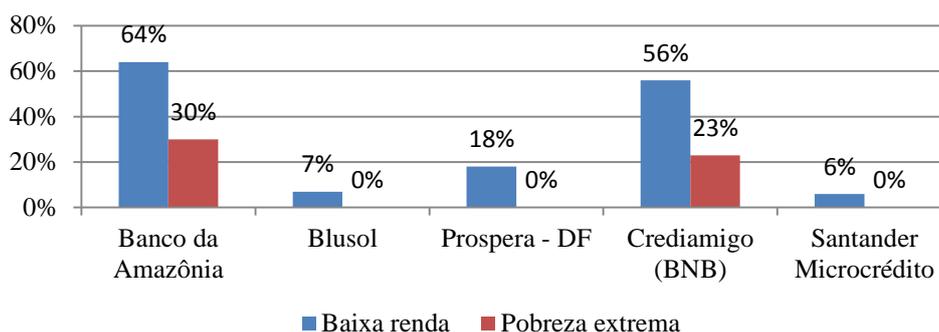


Figura 9 – Alcance dos estratos de baixa renda e de pobreza extrema pelas instituições de microcrédito produtivo orientado pesquisadas.

Fonte: o autor

Os dados evidenciam ainda que os programas de microcrédito têm um alcance muito reduzido no segmento de extrema pobreza: de 167 microempreendedores entrevistados em todo o Brasil, em uma pesquisa focada no segmento de mais baixa renda das carteiras de microcrédito, apenas 21 microempreendedores se encontravam neste segmento, sendo dez no programa Amazônia Florescer e onze nos programas Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil, e no programa de microcrédito do Banco Palmas.

Nesta pesquisa, os segmentos de baixa renda (e, em menor grau, de pobreza extrema) foram alcançados com maior intensidade pelo programa de microcrédito do Banco da Amazônia.

Há evidências de uma clara diferença de focalização entre os programas realizados pela Oscip, pelo banco privado e pela instituição de microcrédito distrital em relação aos bancos de desenvolvimento. Não é possível descartar a hipótese de que haja uma exclusão *a priori* dos candidatos de mais baixa renda na análise do levantamento socioeconômico realizado pelos comitês de crédito dessas instituições, na forma apontada por Silva (2011).

Os resultados para os poucos microempreendedores no segmento de pobreza extrema alcançados pelos programas Amazônia Florescer, Crediamigo e do Banco Palmas foram positivos: 48% superaram a pobreza extrema, e 10% tiveram um crescimento de renda que lhes tornou possível até mesmo superar a linha de pobreza.

Os programas do Banco do Nordeste do Brasil e do Banco Palmas apresentaram os melhores resultados de eficácia na superação da pobreza e pobreza extrema entre as instituições analisadas: trinta e sete por cento dos microempreendedores pertencentes ao grupo de baixa renda, participantes dos programas de microcrédito produtivo orientado Crediamigo e Palmas, superaram a linha de pobreza no intervalo de três anos pesquisado. No grupo de microempreendedores pertencentes ao estrato de pobreza extrema, a superação dessa

condição foi alcançada por cinquenta e cinco por cento dos participantes pertencentes a esse estrato de renda nesses programas.

Os resultados positivos da superação da pobreza (em especial da pobreza extrema) alcançados pelos bancos de desenvolvimento apontam que **não existe a contradição absoluta do microcrédito como meio de inserção social** afirmada por Silva (2011). A proximidade dos perfis dos microempreendedores de baixa renda aos quais foi concedido o empréstimo e dos integrantes do grupo controle de baixa renda em Belém e em Fortaleza evidencia a possibilidade de alcançar, pelo menos com uma fração do total da carteira de empréstimos de microcrédito, este público alvo.

Tomando-se por base os grupos consolidados e considerando os subgrupos específicos que se encontravam nas faixas de pobreza e de extrema pobreza em 2010, medidos pela renda per capita, **os empreendedores que tiveram acesso ao microcrédito tiveram taxas de superação das respectivas linhas de pobreza superiores às taxas de superação da pobreza e de superação da pobreza extrema alcançadas pelo grupo controle**, como se vê na figura 10.

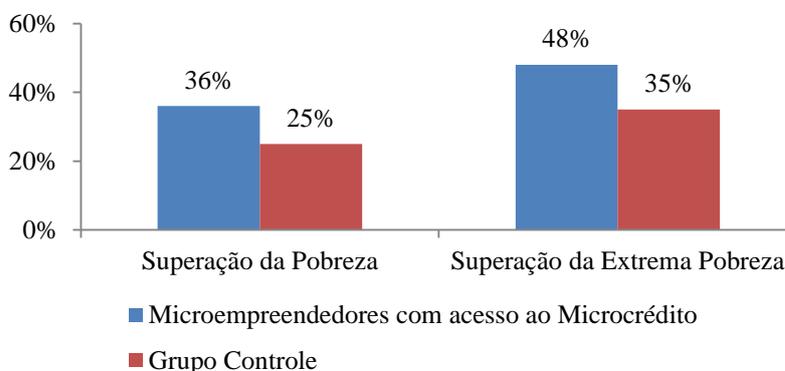


Figura 10 - Resultados na superação da pobreza e na superação da pobreza extrema para os grupos de microempreendedores que utilizaram o microcrédito e para o grupo controle - Brasil.

Fonte: o autor

Os programas de microcrédito têm o potencial de apoiar à superação da pobreza extrema com uma eficácia mediana (48%), e também a superação da pobreza, com eficácia um pouco mais baixa (36%). A maior eficácia da atividade microempreendedora, apoiada pelo microcrédito, na superação do limite de extrema pobreza é contrária aos resultados encontrados por Souza (2011), que em sua pesquisa verificou um efeito de redução de renda – e não do aumento de renda – com o microcrédito, para esse estrato de renda.

É possível que esta eficácia seja aumentada na medida em que houver uma maior focalização dos programas nestes segmentos, e sejam superadas algumas deficiências dos programas de microcrédito produtivo orientado, apresentadas no item 5.8.

Embora este resultado tenha uma forte influência do maior tamanho da amostra de Fortaleza, esta influencia se mostra razoável, pois nesta cidade (e na Região Nordeste) o microcrédito se encontra muito mais presente do que nas cidades de outras regiões.

A figura a seguir apresenta o perfil da evolução da renda e do faturamento do grupo consolidado dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado, e o perfil da evolução da renda e do faturamento dos microempreendedores do grupo controle consolidado. Observe-se que o percentual de microempreendedores que teve aumento de renda familiar no grupo consolidado que utilizou o microcrédito foi superior ao percentual do grupo controle consolidado, que se alinha ao resultado encontrado por numerosos autores⁵⁵ e diverge dos resultados encontrados por Banerjee *et al.* (2013). Quanto ao faturamento, o mesmo comportamento pode ser observado, o que se alinha aos resultados encontrados por Andreassi (2004), Pereira (2005), Monzoni Neto (2006) e Neri e Buchanan (2008) e diverge dos resultados apresentados por Schreiber (2009).

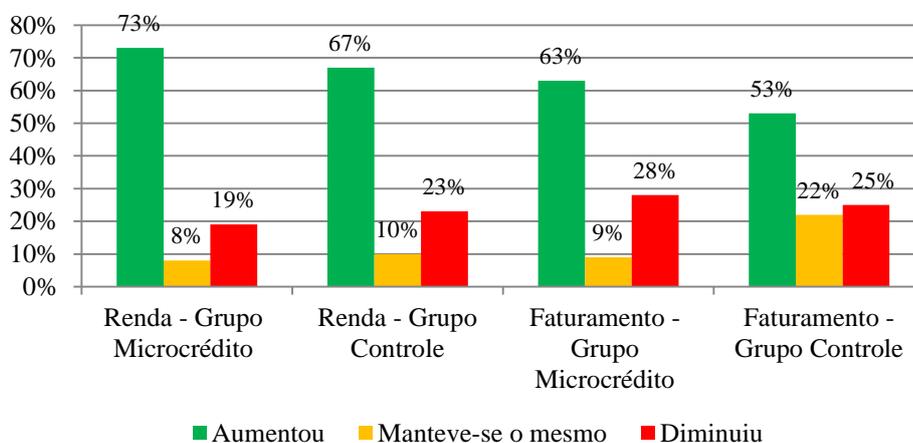


Figura 11 - Evolução de renda e faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Brasil.

Fonte: o autor

A comparação dos indicadores referentes à renda mostra um resultado mais favorável para os microempreendedores entrevistados que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em relação ao grupo controle entrevistado. A tabela 7 resume os indicadores referentes à

⁵⁵ Confira-se em Hossain (1988); Hulme e Mosley (1996); Pitt e Khandker (1998); Khandker (1998); MKNelly e Dunford (1998); MKNelly e Dunford (1999); Fortes (2006); Neri (2008); Souza (2011) e Braga, Leandro e Lyra Júnior (2012).

renda para os dois grupos, e a figura a seguir mostra a variação de renda média entre os dois grupos consolidados.

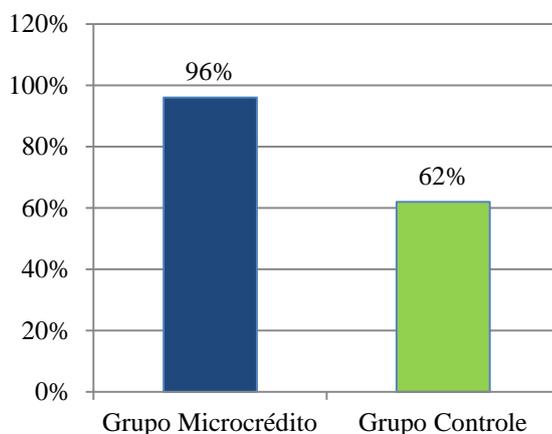


Figura 12 – Evolução percentual média da renda do grupo de microempreendedores que contrataram o microcrédito e do grupo controle.

Fonte: o autor.

A variação da renda familiar, no período de três anos, foi 34% superior para o grupo consolidado de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado em relação ao grupo controle consolidado. O grupo consolidado de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado também teve uma variação do faturamento no período superior ao do grupo controle consolidado.

A comparação das diferenças percentuais de renda e faturamento médios entre o grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito e o grupo controle mostra uma queda da diferença percentual de renda (que se reduz de 188% em 2010 para 172% em 2013) e da diferença percentual do faturamento (que cai de 385% em 2010 para 328% em 2013)⁵⁶, reforçando a ideia da existência de limites para o crescimento do faturamento no modelo de micronegócios apoiado pelo microcrédito hoje praticado no Brasil. A redução na variação do faturamento, à medida que o faturamento se eleva, diverge das afirmações de Hulme e Mosley (1996), que defendem que há um aumento de renda crescente com o aumento de renda média.

A comparação direta da renda mensal média entre o grupo consolidado de microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito produtivo orientado, com um recorte do grupo de controle que inclui apenas os microempreendedores de baixa renda, bem como a comparação direta da renda com um recorte do grupo controle que inclui famílias em que a relação de emprego é a única fonte de renda, confirma os melhores resultados do grupo de microempreendedores com acesso ao microcrédito. Destacam-se a elevação da

⁵⁶ Comportamento idêntico foi verificado nas análises das cidades de Belém, Blumenau e Rio de Janeiro. A análise do microcrédito destas cidades é apresentada no apêndice B deste trabalho.

diferença da renda média familiar (quando da realização da pesquisa, o grupo de microempreendedores consolidado tinha uma renda 62,8% mais elevada do que a do grupo controle; em 2010 esta diferença era de apenas 7,4%), o faturamento médio mais elevado (196% maior quando da realização da pesquisa), a variação média do faturamento superior (194% para o grupo de microempreendedores com microcrédito, e 87% para os microempreendedores que não utilizaram o microcrédito), e a renda líquida do negócio, 90 % superior no grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado. O comparativo de indicadores relativos à renda e faturamento é apresentado na tabela 8; a variação de renda líquida do negócio e da variação do faturamento é apresentada na figura a seguir.

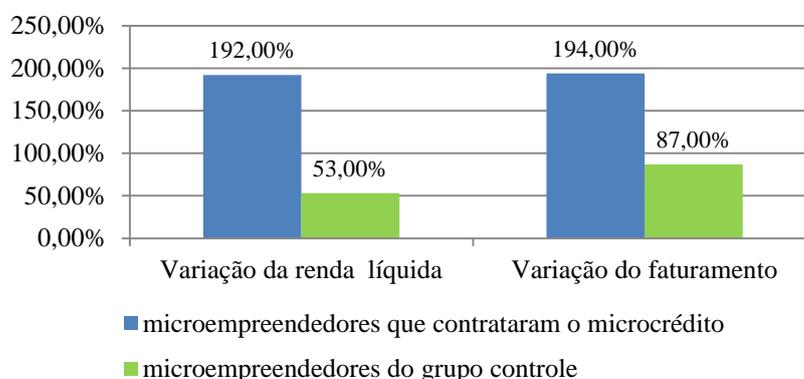


Figura 13 – Variação da renda líquida e do faturamento para os microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado e para os microempreendedores do grupo controle.
Fonte: o autor.

A tabela 9 compara os dados de renda do microempreendedor que utilizou o microcrédito com os dados de renda das atividades das relações de emprego, e mostra que o início do microempreendedor pode ser mais penoso, no que se refere à renda. As rendas mais baixas do grupo de microempreendedores que utilizaram microcrédito produtivo orientado são inferiores aos rendimentos do trabalho de menor valor verificados no grupo de controle, excetuadas as pessoas sem renda. Porém, em média, a renda familiar dos microempreendedores é 88% superior à renda das pessoas que têm exclusivamente rendimentos de relação de emprego em 2013, enquanto em 2010 a diferença de renda entre os dois grupos era de apenas dezoito por cento.

Em síntese, a comparação dos indicadores relativos à renda e ao faturamento, relativos aos grupos de microempreendedores que contrataram o microcrédito, são superiores àqueles do grupo controle e de seus recortes.

Tabela 7 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças - Brasil.

Renda dos Microempreendedores, Brasil	Mínimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 265,00	R\$ 2.884,71	R\$ 11.600,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 140,00	R\$ 2.104,22	R\$ 9.800,00
Variação da renda mensal (%)	-81%	96%	1400%
Faturamento mensal médio	R\$ 300,00	R\$ 3.387,85	R\$ 30.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 2.701,92	R\$ 20.000,00
Variação Faturamento mensal médio (%)	-93%	95%	1100%
Renda líquida média do negócio	R\$ 200,00	R\$ 1.569,91	R\$ 8.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 1.216,22	R\$ 7.000,00
Variação da renda líquida média	-77%	101%	1100%
Participação da renda do negócio na renda familiar	8%	56%	100%
Renda do Grupo Controle, Brasil			
	Mínimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 0,00	R\$ 1.059,75	R\$ 4.524,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 731,06	R\$ 4.000,00
Variação da renda mensal (%)	-100%	62%	386%
Faturamento mensal médio*	R\$ 0,00	R\$ 791,29	R\$ 3.800,00
Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 557,10	R\$ 3.000,00
Variação Faturamento mensal médio (%)*	-83%	64%	700%
Renda líquida média do negócio*	R\$ 0,00	R\$ 583,93	R\$ 2.500,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 432,44	R\$ 2.500,00
Variação da renda líquida média	-81%	56%	301%
Participação da renda do negócio na renda familiar*	5%	52%	100%
Diferenças Microemp. - Grupo Controle, Brasil			
	Mínimo	Média	Maxima
Dif. Renda mensal total	R\$ 265,00	R\$ 1.824,96	R\$ 7.076,00
Dif. Renda mensal total há 3 anos	R\$ 140,00	R\$ 1.373,16	R\$ 5.800,00
Dif. Variação da renda mensal (%)	19%	34%	1014%
Dif. Faturamento mensal médio*	R\$ 300,00	R\$ 2.596,57	R\$ 26.200,00
Dif. Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 2.144,82	R\$ 17.000,00
Dif. Variação Faturamento mensal médio em 3 anos(%)*	-9%	31%	400%
Dif. Renda líquida média do negócio*	R\$ 200,00	R\$ 985,98	R\$ 5.500,00
Dif. Renda líquida média do negócio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 783,78	R\$ 4.500,00
Dif. Variação da renda líquida neg. média em 3 anos	4%	45%	799%
Dif. Participação da renda do negócio na renda familiar	3%	3%	0%
* considerados apenas os casos em que o entrevistado do grupo controle exercia atividade de microempreendedora			

Fonte: o autor

Tabela 8 - Comparação de resultados entre o grupo de microempreendedores de baixa renda com acesso ao microcrédito e grupo de microempreendedores do grupo controle, sem acesso ao microcrédito.

Renda dos Microempreendedores de Baixa Renda, Brasil	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 265,00	R\$ 1.822,76	R\$ 7.960,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 140,00	R\$ 719,96	R\$ 2.000,00
Variação da renda mensal (%)	-58%	180%	1400%
Faturamento mensal médio	R\$ 300,00	R\$ 1.940,55	R\$ 18.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos	R\$ 80,00	R\$ 1.037,91	R\$ 6.500,00
Variação Faturamento mensal médio (%)	-60%	194%	1100%
Renda líquida média do negócio	R\$ 200,00	R\$ 902,59	R\$ 6.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos	R\$ 60,00	R\$ 409,18	R\$ 2.000,00
Variação da renda líquida média	-50%	192%	1100%
Participação da renda do negócio na renda familiar	12%	50%	100%
Renda dos Microempreendedores do Grupo Controle, Brasil	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 154,00	R\$ 1.119,28	R\$ 2.800,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 100,00	R\$ 670,55	R\$ 1.350,00
Variação da renda mensal (%)	-59%	78%	350%
Faturamento mensal médio	R\$ 50,00	R\$ 656,63	R\$ 2.500,00
Faturamento mensal médio há 3 anos	R\$ 100,00	R\$ 276,33	R\$ 1.200,00
Variação Faturamento mensal médio (%)	-60%	87%	700%
Renda líquida média do negócio	R\$ 50,00	R\$ 476,56	R\$ 2.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos	R\$ 50,00	R\$ 394,92	R\$ 1.200,00
Variação da renda líquida média	-60%	53%	300%
Participação da renda do negócio na renda familiar	5%	45%	100%
Diferenças Microemp. Microcrédito - Microemp. G. Controle, Brasil	Minimo	Média	Maxima
Dif. Renda mensal total	R\$ 111,00	R\$ 703,49	R\$ 5.160,00
Dif. Renda mensal total há 3 anos	R\$ 40,00	R\$ 49,42	R\$ 650,00
Dif. Variação da renda mensal (%)	1%	103%	1050%
Dif. Faturamento mensal médio	R\$ 250,00	R\$ 1.283,92	R\$ 15.500,00
Dif. Faturamento mensal médio há 3 anos	-R\$ 20,00	R\$ 761,57	R\$ 5.300,00
Dif. Variação Faturamento mensal médio em 3 anos(%)	0%	107%	400%
Dif. Renda líquida média do negócio	R\$ 150,00	R\$ 426,04	R\$ 4.000,00
Dif. Renda líquida média do negócio há 3 anos	R\$ 10,00	R\$ 14,27	R\$ 800,00
Dif. Variação da renda líquida neg. média em 3 anos	10%	139%	800%
Dif. Participação da renda do negócio na renda familiar	8%	5%	0%

Fonte: o autor

Tabela 9 - Comparação de resultados entre o grupo de microempreendedores de baixa renda com acesso ao microcrédito e pessoas exclusivamente com relação de emprego do grupo controle.

Renda dos Microempreendedores de Baixa Renda, Brasil	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 265,00	R\$ 1.822,76	R\$ 7.960,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 140,00	R\$ 719,96	R\$ 2.000,00
Variação da renda mensal (%)	-58%	180%	1400%
Faturamento mensal médio	R\$ 300,00	R\$ 1.940,55	R\$ 18.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos	R\$ 80,00	R\$ 1.037,91	R\$ 6.500,00
Variação Faturamento mensal médio (%)	-60%	194%	1100%
Renda líquida média do negócio	R\$ 200,00	R\$ 902,59	R\$ 6.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos	R\$ 60,00	R\$ 409,18	R\$ 2.000,00
Variação da renda líquida média	-50%	192%	1100%
Participação da renda do negócio na renda familiar	12%	50%	100%
Renda das pessoas com rel. de emprego do Grupo Controle, Brasil	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 400,00	R\$ 969,54	R\$ 2.100,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 265,00	R\$ 609,96	R\$ 1.500,00
Variação da renda mensal (%)	-60%	66%	386%
Diferenças Microemp. De Baixa Renda - Empreg.Grupo Controle, Brasil	Minimo	Média	Maxima
Dif. Renda mensal total	-R\$ 135,00	R\$ 853,23	R\$ 5.860,00
Dif. Renda mensal total há 3 anos	-R\$ 125,00	R\$ 110,00	R\$ 500,00
Dif. Variação da renda mensal (%)	2%	114%	1014%

Fonte: o autor

Tabela 10 - Resultados quantitativos, penetração, eficácia geral e de subgrupo na superação da pobreza e da pobreza extrema – grupo de microempreendedores.

Quantitativo de Entrevistas						
	BASA	Blusol	GDF	BnB e Palmas	Santander	Total
Microempreendedores	33	28	22	48	36	167
Baixa Renda per Capita	21	2	4	27	2	56
Extrema Pobreza	10	0	0	11	0	21
Penetração nos Segmentos de Baixa Renda e Pobreza Extrema						
Microempreendedores	33	28	22	48	36	167
Baixa Renda per Capita	64%	7%	18%	56%	6%	34%
Extrema Pobreza	30%	0%	0%	23%	0%	13%
Resumo Quantitativo - Superação da Pobreza						
Pessoas de Baixa Renda que superaram a pobreza	3	1	4	10	2	20
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que a superaram	4	0	0	6	0	10
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que ultrapassaram a linha de pobreza	0	0	0	2	0	2
Eficácia do Grupo Geral na Superação da Pobreza						
Pessoas de Baixa Renda que superaram a pobreza	9%	4%	18%	21%	6%	12%
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que a superaram	12%	0%	0%	13%	0%	6%
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que ultrapassaram a linha de pobreza	0%	0%	0%	4%	0%	1%
Eficácia do Sub-Grupo na Superação da Pobreza						
Pessoas de Baixa Renda que superaram a pobreza	14%	50%	100%	37%	100%	36%
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que a superaram	40%	0%	0%	55%	0%	48%
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que ultrapassaram a linha de pobreza	0%	0%	0%	18%	0%	10%

Fonte: o autor

Tabela 11 - Resultados quantitativos, penetração, eficácia geral e de subgrupo na superação da pobreza e da pobreza extrema – grupo controle.

Quantitativo de Entrevistas						
	Belém	Blumenau	Brasília	Fortaleza	Rio de Janeiro	Total
Entrevistados do Grupo Controle	16	13	23	25	20	97
Baixa Renda per Capita	12	12	17	18	14	73
Extrema Pobreza	9	9	10	4	2	34
Participação dos Segmentos de Baixa Renda e Pobreza Extrema						
Entrevistados do Grupo Controle	16	13	23	25	20	97
Baixa Renda per Capita	75%	92%	74%	72%	70%	75%
Extrema Pobreza	56%	69%	43%	16%	10%	35%
Resumo Quantitativo - Superação da Pobreza						
Pessoas de Baixa Renda que superaram a pobreza	0	5	2	8	3	18
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que a superaram	1	5	4	0	2	12
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que ultrapassaram a linha de pobreza	1	3	0	0	0	4
Eficácia do Grupo Geral na Superação da Pobreza						
Pessoas de Baixa Renda que superaram a pobreza	0%	38%	9%	32%	15%	19%
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que a superaram	6%	38%	17%	0%	10%	12%
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que ultrapassaram a linha de pobreza	6%	23%	0%	0%	0%	4%
Eficácia do Sub-Grupo na Superação da Pobreza						
Pessoas de Baixa Renda que superaram a pobreza	0%	42%	12%	44%	21%	25%
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que a superaram	11%	56%	40%	0%	100%	35%
Pessoas pertencentes ao segmento de pobreza extrema que ultrapassaram a linha de pobreza	11%	33%	0%	0%	0%	12%

Fonte: o autor

5.5 A Contribuição do microcrédito para o aumento do faturamento nos micronegócios do estrato de baixa renda

A contribuição do microcrédito para o aumento do faturamento, na percepção dos microempreendedores entrevistados, é bastante diversificada entre as regiões pesquisadas. O aumento do faturamento alcançado em razão do microcrédito indicado pelos respondentes variou entre vinte e três por cento e sessenta e sete por cento. O gráfico a seguir resume as percepções, indicadas pelos microempreendedores, da parcela de aumento do faturamento causada pelo microcrédito.

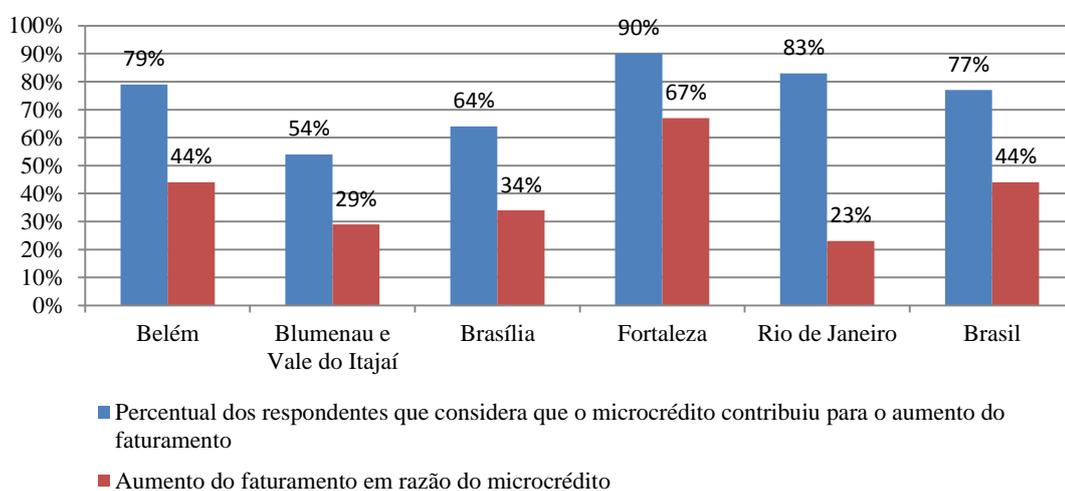


Figura 14 - Contribuição do microcrédito produtivo orientado para o aumento do faturamento.
Fonte: o autor

Observa-se ainda que o microcrédito, com base no destino declarado pelos respondentes da pesquisa, foi utilizado de forma preponderante em atividades ligadas ao negócio, o que diverge dos resultados encontrados por Schreiber (2009) em sua pesquisa.

Tabela 12 - Utilização declarada do microcrédito, por cidade, consolidada.

Utilização do Microcrédito	Belém	Blumenau e Vale do Itajaí	Brasília	Fortaleza	Rio de Janeiro	Brasil
Compra de Matéria-Prima ou Bens para venda	63%	7%	44%	77%	48%	49%
Outras finalidades ligadas a capital de giro	0%	0%	0%	2%	0%	0%
Maquinas ou ativo imobilizado	16%	31%	16%	8%	15%	17%
Instalacoes e Reparos no Negócio	8%	11%	31%	7%	13%	12%
Pagamento de dividas	10%	22%	6%	5%	19%	13%
Pagamento de impostos	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Pagamento de salários	2%	0%	0%	0%	0%	0%
Compra de bens de uso pessoal	0%	29%	3%	2%	6%	8%

Fonte: o autor

Observa-se um uso elevado no microcrédito produtivo para fins pessoais (estranhos ao negócio) na região de Blumenau e Vale do Itajaí. Isto se refletiu na percepção dos respondentes, que aponta uma contribuição mais reduzida do microcrédito para o aumento do faturamento. O oposto também se mostra válido: a cidade de Fortaleza – onde foi indicado o maior percentual de aplicação do microcrédito no negócio – é também a cidade onde, na percepção dos usuários, foi maior a contribuição do microcrédito.

Os resultados mostram a importância da orientação dos usuários do microcrédito, e de uma cuidadosa elaboração do sistema de incentivos aos agentes de crédito, hoje orientado, em muitas instituições de microcrédito, aos volumes de crédito concedidos e às taxas de inadimplência de seus clientes, sem prejuízo da necessidade do estabelecimento de controles internos pelas instituições de microcrédito, de forma a minimizar o uso indevido do microcrédito produtivo orientado.

5.6 Os limites do microempreendedorismo atual

O crescimento dos negócios dos microempreendedores, na forma hoje praticada, é limitado. Em que pese à diversidade de atividades desenvolvidas, há uma elevada concentração em atividades nas quais há muita concorrência, como na venda de cosméticos e na venda de roupas prontas (em todo o Brasil), e, em Blumenau e no Vale do Itajaí, na fabricação de roupas. O excesso de concorrência limita a evolução da renda líquida dos microempreendedores.

Nas cidades de Belém, Blumenau e cidades do Vale do Itajaí e Fortaleza, verifica-se empiricamente que a contribuição do negócio para a renda familiar (renda líquida do negócio) está limitada a dois mil reais para os grupos de microempreendedores entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado: a faixa de zero a dois mil reais compreende a maior parte dos casos.

Para os grupos de microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado em Brasília e no Rio de Janeiro, o limite empírico de renda líquida é de três mil reais. Acredita-se que o limite superior aplicável em Brasília e no Rio de Janeiro seja causado pela maior renda per capita destas cidades⁵⁷, o que permite a obtenção de margens de lucro maiores nas atividades desempenhadas pelos microempreendedores.

⁵⁷ A renda per capita das cidades pesquisadas, conforme dados de 2010, é de R\$846,36 para Fortaleza, R\$ 853,82 para Belém, R\$ 1.253,17 para Blumenau, R\$ 1.492,63 para o Rio de Janeiro e R\$ 1.715,11 para Brasília (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013).

As figuras 15 a 19 apresentam os gráficos de dispersão da renda líquida em função do tempo do negócio nas cidades pesquisadas, que mostram que apenas um número reduzido de microempreendedores (aproximadamente dez por cento de cada grupo) supera os limites de dois mil reais, ou, no caso de Brasília e Rio de Janeiro, de três mil reais.

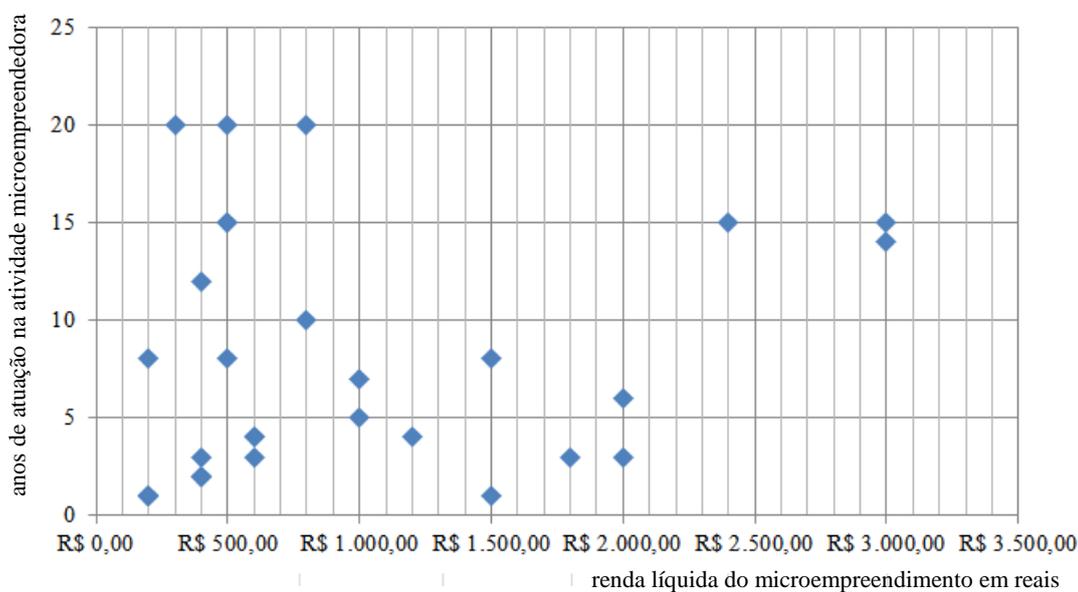


Figura 15 - Renda líquida dos microempreendimentos e tempo do negócio em anos - Belém.
Fonte: o autor.

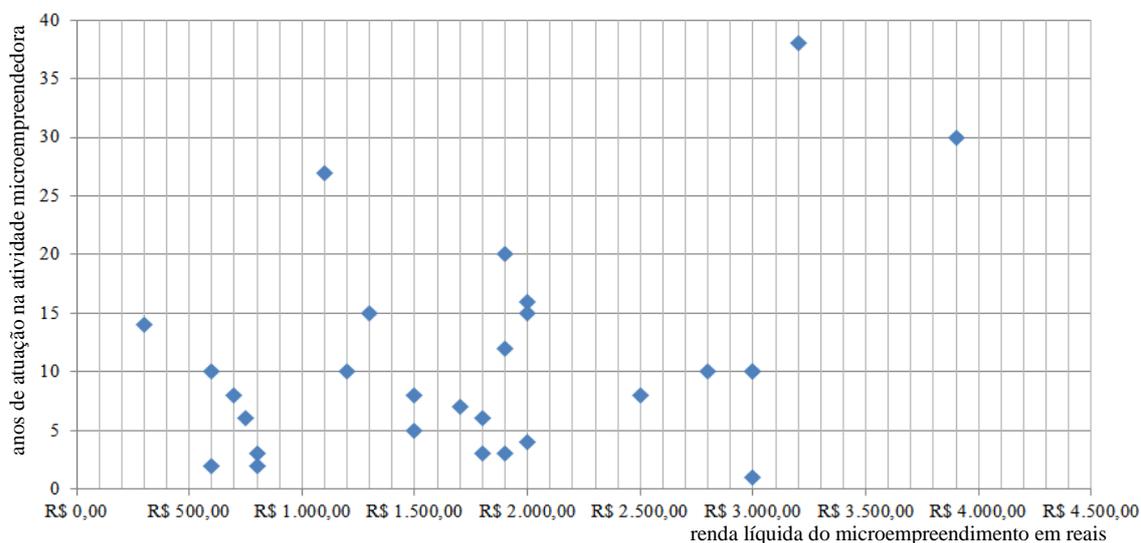


Figura 16 - Renda líquida dos microempreendimentos e tempo do negócio em anos - Blumenau e Vale do Itajaí.
Fonte: o autor.

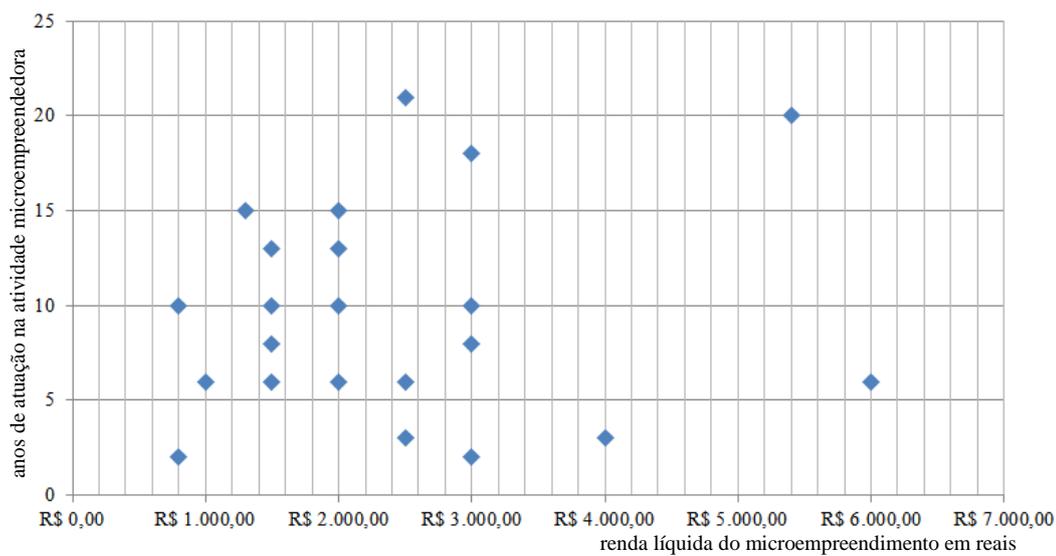


Figura 17 - Renda líquida dos microemprendimentos e tempo do negócio em anos - Brasília.
Fonte: o autor.

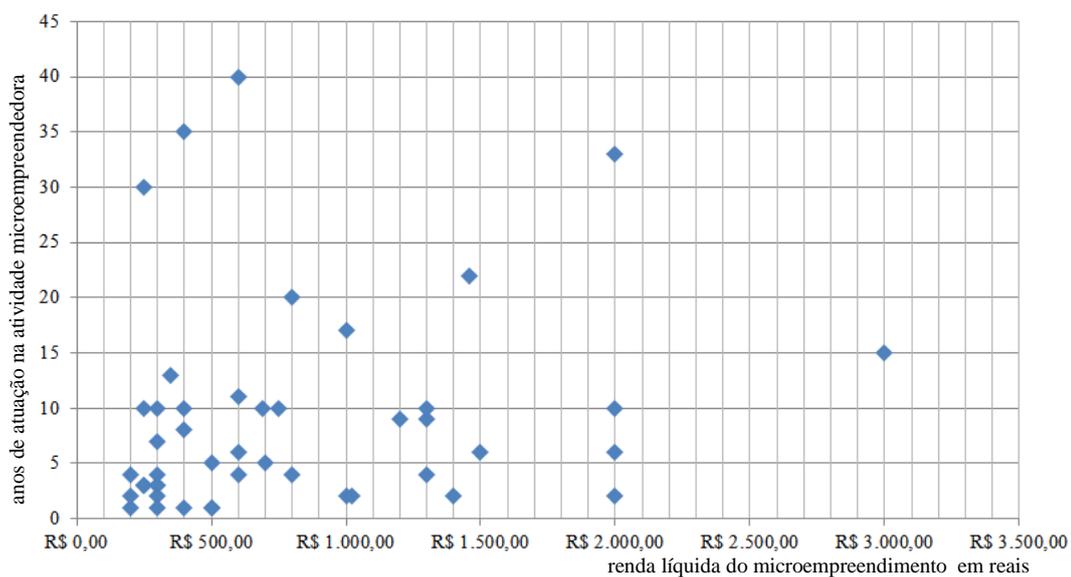


Figura 18 - Renda líquida dos microemprendimentos e tempo do negócio em anos - Fortaleza.
Fonte: o autor.

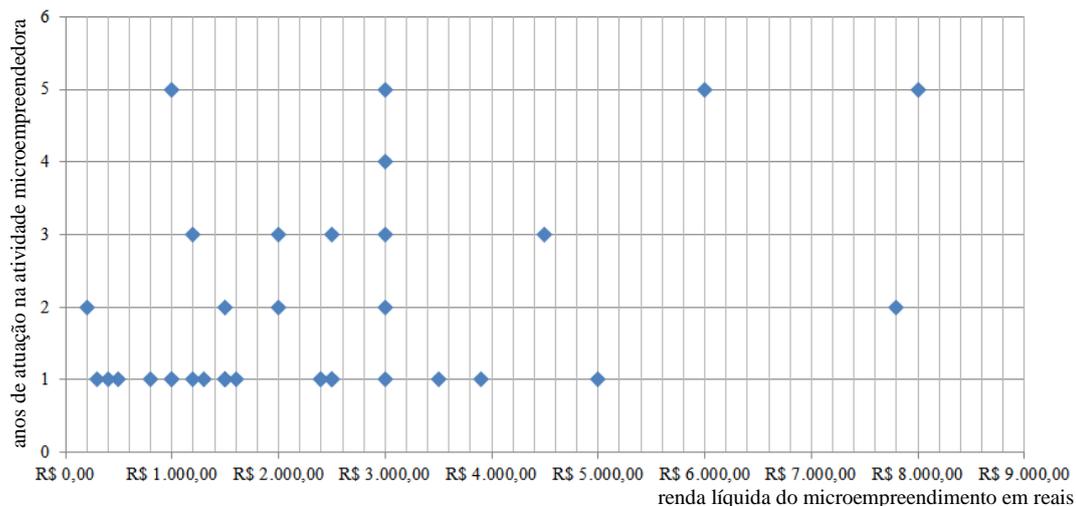


Figura 19 - Renda líquida dos microempreendimentos e tempo do negócio em anos - Rio de Janeiro.
Fonte: o autor.

A consolidação dos dados das cidades pesquisadas parece confirmar o limite de três mil reais. Apenas 12 microempreendedores, de uma total de 167 microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito produtivo orientado, superaram este limite, sendo sete no Rio de Janeiro, três em Brasília e dois em Blumenau. Assim, é alta a probabilidade de que uma família, caso tenha como sua fonte de renda exclusivamente o microempreendimento, poderá **atingir até a classe D (de 2 a 4 salários mínimos), mas dificilmente poderá auferir rendimentos maiores.**

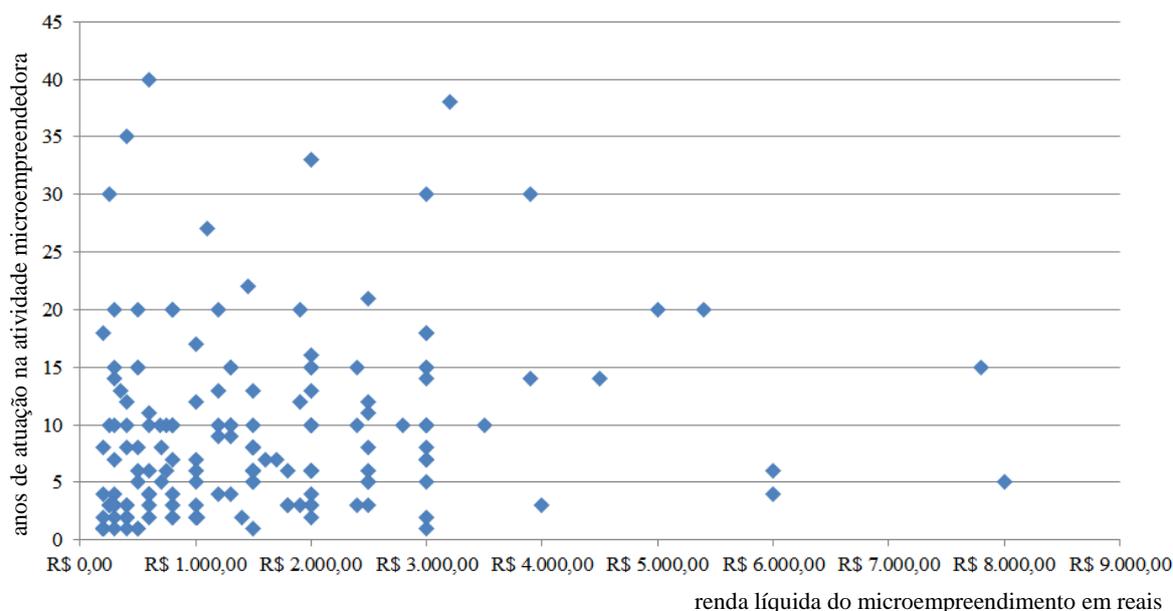


Figura 20 - Renda líquida dos microempreendimentos e tempo do negócio em anos - Brasil.
Fonte: o autor.

As características dos microempreendimentos do estrato de baixa renda, na forma hoje praticada - sem um modelo de negócio, e com elevada concorrência nos mesmos tipos de produtos e serviços – pode ser uma das causas da redução do crescimento do faturamento a medida que o faturamento do microempreendimento se aproxima de um limite. É possível que a diversificação dos microempreendimentos e a orientação quanto à gestão – que integram o conceito de microcrédito produtivo orientado - possam estender este limite à valores superiores.

5.7 Microcrédito, empoderamento e liberdade

O aumento da liberdade de cada indivíduo para fazer suas próprias escolhas é o principal sentido de desenvolvimento, na concepção de Amartya Sen. Assim, o desenvolvimento social e econômico do indivíduo estaria associado a um empoderamento, onde o indivíduo se reconhece como agente principal das mudanças em sua própria vida.

Para verificar os efeitos de empoderamento causados pelo microcrédito – um dos efeitos do microcrédito segundo Yunus e Jolis (2000, p.117) – os entrevistados foram questionados sobre suas expectativas de mudança de vida quanto a um melhor acesso à saúde, um melhor acesso à educação, um melhor acesso à alimentação, ter uma moradia melhor, um emprego melhor ou um trabalho por conta própria melhor.

Em seguida, perguntou-se aos entrevistados quem poderia contribuir mais para realizar esta mudança, indicando apenas uma opção entre as opções: “*eu*” (o próprio entrevistado); “*minha família*”; “*minha comunidade*”; “*a prefeitura*”, “*o governo do estado*”, “*o governo federal*” (os três níveis de governo); “*outros*”, ou ainda “*não sei*”.

Os entrevistados foram ainda questionados sobre a possibilidade e grau de facilidade de auto-organização da comunidade para resolver seus próprios problemas.

Finalmente, foi levantada a percepção dos entrevistados quanto ao grau de liberdade para fazer suas próprias escolhas, no momento de realização da pesquisa e três anos antes, em uma escala com as opções “*nenhuma liberdade*”, “*pouca liberdade*”, “*muita liberdade*” e “*liberdade total*”.

A tabela 13 resume os resultados das entrevistas referentes ao empoderamento e ao aumento de liberdade para fazer escolhas, analisados nos itens a seguir.

5.7.1 – Resultados da pesquisa quanto à percepção de empoderamento

A pesquisa quantitativa não mostrou uma diferença sistemática na comparação direta das respostas relativas ao empoderamento entre os grupos de microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado e os grupos controles em cada cidade.

A comparação das respostas entre os grupos controle nas cidades indica que em Belém, Blumenau e Fortaleza os integrantes do grupo controle indicam com maior frequência os governos como os principais agentes de mudança que podem modificar suas vidas.

Na análise de diferenças, observa-se que no grupo consolidado de microempreendedores que utilizaram o microcrédito, 42% das respostas indicaram o núcleo *individual/familiar* como o principal agente para as mudanças na vida, e 31% das respostas indicaram os *governos* como o agente principal de mudança, i.e., há uma diferença de onze por cento entre os núcleos *individual/familiar* e *governo* nas respostas dos microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado. A diferença entre os núcleos *individual/familiar* e *governo* nas respostas do grupo controle consolidado é de apenas dois por cento, com 43% de indicações do núcleo individual/familiar e 41% de indicações do núcleo das três esferas do governo como o principal agente de mudança. Medindo-se o empoderamento do grupo dos microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado como a diferença entre o percentual de entrevistados que indicaram o núcleo individual/familiar como o principal agente de mudança e o percentual de entrevistados que indicaram o núcleo de governo como o principal agente de mudança, há indícios de empoderamento em Blumenau, (com uma diferença de cinco por cento nas respostas), Fortaleza (com uma diferença de 15% nas respostas) e Rio de Janeiro (com uma diferença de 39% nas respostas).

Destaque-se ainda **não houve evidências que permitam afirmar que haja uma associação entre renda e empoderamento** a partir das respostas dos grupos entrevistados nas cinco cidades.

A pesquisa revela ainda uma expectativa de dificuldades na organização e ação da comunidade em favor da vida de seus integrantes: cinquenta dos microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado no grupo consolidado das cinco cidades pesquisadas considera que a comunidade pode se organizar para melhorar a vida da comunidade, porém com muita dificuldade. O grupo controle revela mais otimismo: quarenta e um por cento dos entrevistados do grupo controle consolidado acredita que a comunidade pode se organizar para melhorar a vida na comunidade “com alguma dificuldade”.

A expectativa de muita dificuldade na mobilização da comunidade para a solução dos problemas comunitários é maior entre os microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado na cidade de Brasília e no Rio de Janeiro: sessenta e nove por cento dos microempreendedores cariocas e sessenta e oito por cento dos microempreendedores brasilienses que contrataram o microcrédito produtivo orientado indicaram que a comunidade poderia se organizar, mas com muita dificuldade, para resolver os problemas da comunidade.

O depoimento de uma entrevistada de Fortaleza é um exemplo da percepção da dificuldade de organização comunitária para a solução dos problemas de saúde e educação de uma das comunidades visitadas:

Eu acho que quem está no poder poderia ajudar melhor[sic], né [sic]? Porque nós somos só morador [sic], a gente não tem poder nenhum. O único poder que a gente tem é a voz, e prá [sic] essa voz ser ouvida tinha que vir algum representante prá [sic] poder ouvir a reivindicação de cada um, e a gente aqui não tem. (...) Eu não posso falar por todos, eu falo por mim, eu falo o que eu acho. Eu não posso falar pela comunidade toda. A minha opinião é essa, que alguém tenha autoridade, que tenha total poder de fato, o poder público, porque aqui é uma comunidade que nem inaugurada foi. A gente só foi jogado aqui e pronto. É cada um por si, Deus por todos e pronto. Não tem [sic] liderança, não tem [sic] comunidade, não tem nada. Tem [sic] só os moradores mesmo. Cada um pensando na sua sobrevivência (ENTREVISTADA).

5.7.2 – Resultados da pesquisa quanto à percepção de aumento de liberdade de escolha

Embora haja diferenças de renda e de condições de moradia (fatores que integram o conceito de desenvolvimento como liberdade) entre os grupos dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito e os grupos controle, estas não se refletiram em diferenças sistemáticas, na percepção dos entrevistados, de maior liberdade para fazer escolhas. Nas entrevistas realizadas, verificou-se que a percepção de liberdade está frequentemente associada a outros fatores, como convicções religiosas ou ainda à situação de não mais estar submetido a relacionamentos familiares ou conjugais opressivos.

Em algumas entrevistas livres o microcrédito foi identificado pelos entrevistados como um instrumento que permite o aumento da liberdade de escolha. A entrevista, transcrita parcialmente abaixo, é um exemplo claro de percepção de aumento da liberdade (e da autoestima) pelo entrevistado em Brasília:

Olha, o microcrédito para mim representou tudo, porque antigamente eu não tinha acesso a banco, eu tinha vontade de trabalhar por minha conta própria e não eu conseguia porque não eu tinha dinheiro, e hoje para mim é tudo. Eu não trabalho mais [como empregado] (...) Eu não tenho emprego assim para mim (sic) trabalhar fichado (sic). Eu já tô (sic) com cinquenta e poucos anos, é mais complicado ainda. Então eu comecei a trabalhar por minha conta e hoje eu tô (sic) bem. Trabalho, posso ter meu dinheiro, ter acesso ao banco, vou no (sic) banco, pego meu dinheiro, compro as minhas coisas, vou pra feira, vendo e é o que eu faço hoje. (...) O que eu tenho hoje prá (sic) trazer prá (sic) casa (...) eu tenho através do microcrédito. Pego, compro, e faço meu negócio (ENTREVISTADO).

Desta forma, os resultados da pesquisa não permitem afirmar o microcrédito tenha contribuído para o aumento do empoderamento ou da liberdade para fazer escolhas na percepção dos entrevistados.

Tabela 13: Resultados da pesquisa referentes ao empoderamento associado ao microcrédito.

Empoderamento	Belém		Blumenau e Vale do Itajaí		Brasília		Fortaleza		Rio de Janeiro		Brasil	
	Microemp.	Grupo Controle	Microemp.	Grupo Controle	Microemp.	Grupo Controle	Microemp.	Grupo Controle	Microemp.	Grupo Controle	Microemp.	Grupo Controle
Você gostaria de mudar algo na sua vida?												
Sim	88%	100%	86%	85%	68%	91%	75%	92%	81%	95%	80%	93%
Não	12%	0%	14%	15%	32%	9%	25%	8%	19%	5%	20%	7%
O que você gostaria de mudar?												
Ter mais acesso à saúde	18%	22%	17%	17%	0%	19%	24%	19%	23%	15%	22%	18%
Ter mais acesso à educação	9%	14%	9%	20%	38%	12%	12%	13%	9%	12%	11%	14%
Ter mais acesso à alimentação	2%	5%	4%	9%	29%	12%	6%	6%	4%	8%	4%	8%
Ter uma moradia melhor	47%	30%	37%	26%	0%	22%	24%	28%	25%	25%	30%	26%
Ter um emprego melhor	13%	22%	2%	20%	29%	17%	6%	13%	4%	17%	6%	17%
Ter uma trabalho por conta própria melhor	11%	8%	30%	9%	5%	17%	29%	21%	36%	23%	26%	17%
Quem pode contribuir mais para mudar a sua vida?												
Eu mesmo	33%	31%	29%	23%	14%	39%	35%	36%	53%	40%	35%	35%
Minha família	3%	6%	11%	15%	9%	4%	8%	4%	3%	15%	7%	8%
<i>Núcleo individual/familiar</i>	36%	37%	40%	38%	23%	43%	43%	40%	56%	55%	42%	43%
Minha Comunidade	3%	6%	4%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%
A Prefeitura	15%	25%	14%	8%	0%	0%	8%	20%	3%	15%	8%	13%
O Governo do Estado	15%	19%	0%	0%	27%	26%	10%	20%	6%	10%	11%	16%
O Governo Federal	12%	6%	21%	31%	9%	17%	10%	4%	8%	10%	12%	12%
<i>Governos</i>	42%	50%	35%	39%	36%	43%	28%	44%	17%	35%	31%	41%
Outros	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Não Sei	6%	6%	11%	8%	5%	4%	4%	8%	8%	5%	7%	6%
não aplicável	9%	0%	11%	15%	32%	9%	23%	8%	19%	5%	19%	7%
A comunidade pode se organizar para melhorar a vida da comunidade?												
Sim, com facilidade	9%	6%	7%	8%	5%	13%	13%	20%	8%	15%	9%	13%
Sim, mas com alguma dificuldade	48%	50%	43%	46%	27%	26%	40%	52%	11%	35%	34%	41%
Sim, mas com muita dificuldade	39%	44%	39%	46%	68%	52%	40%	12%	69%	30%	50%	35%
Não	0%	0%	7%	0%	0%	9%	8%	8%	8%	15%	5%	7%
Não sei	3%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	8%	3%	5%	1%	3%
Houve aumento de sua liberdade de fazer escolhas nos últimos 3 anos?												
Sim	64%	56%	39%	46%	50%	70%	75%	68%	39%	55%	56%	61%
Não	33%	44%	61%	54%	50%	30%	25%	32%	61%	45%	44%	39%
Não Sei	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%

Fonte: o autor.

5.8 Potenciais de melhoria do microcrédito produtivo orientado

A burocracia excessiva e o reduzido valor concedido foram os principais problemas apontados pelos usuários do microcrédito produtivo orientado entrevistados nesta pesquisa.

O valor reduzido do microcrédito é o principal ponto a melhorar para os clientes dos programas de microcrédito dos bancos de desenvolvimento regionais (Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil). Já para os clientes do banco comercial e da Oscip pesquisados, a principal observação dos usuários é sobre a taxa de juros praticada. No caso do programa desenvolvido pela Secretaria do Trabalho distrital, o principal ponto citado foi a burocracia excessiva.

A tabela a seguir resume os potenciais de melhoria indicados pelos respondentes da pesquisa.

Tabela 14 - Problemas do microcrédito na percepção dos entrevistados.

Problemas do Microcrédito na percepção dos usuários	Belém	Blumenau e Vale do Itajaí	Brasília	Fortaleza	Rio de Janeiro	Brasil
Burocracia excessiva	9%	7%	56%	12%	22%	20%
Orientação técnica deficiente	0%	0%	3%	10%	2%	4%
Prazo de pagamento muito curto	3%	0%	13%	9%	12%	8%
Taxa de juros elevada	3%	23%	0%	9%	29%	13%
Valor mínimo muito elevado	0%	0%	6%	2%	7%	3%
Valor concedido muito reduzido	21%	10%	19%	31%	20%	22%
Nada precisa melhorar	64%	60%	3%	28%	7%	30%

Fonte: o autor

Nas entrevistas livres, a falta de orientação para a gestão do negócio foi também destacada como um problema. O trecho abaixo, transcrito de uma das entrevistas livres, traduz a situação observada em diversas entrevistas, em todas as cidades pesquisadas:

[A orientação do negócio pode melhorar] com certeza, principalmente oferecendo cursos. Nós somos totalmente desamparado [sic] de curso, de orientação, né? Nós não recebemos visitas periódicas, o banco, ele [sic] apenas te empresta o dinheiro, mas ele não cuida do cliente como é prá [sic] cuidar, porque ele tem que fazer visitas para ver como é que anda [sic] os negócios do cliente, [se] tá [sic] vendendo, [se] o cliente está satisfeito, [se] o cliente tá [sic] tendo problemas. O banco, ele [sic] não faz isso. Então assim [sic], ele não tem uma fiscalização, né[sic], pra ver em que tipo de produto o cliente dele tá [sic] aplicando o dinheiro, se o dinheiro está sendo aplicado e tá [sic] tendo um retorno, se o cliente tá [sic] tendo dificuldade, né [sic], no mercado, então assim[sic], nós tamos [sic] totalmente desamparados. Nisso

[sic] o banco deveria fazer um levantamento, fazendo visita aos seus clientes, visita aos locais de trabalho de seus clientes, para ele poder ver a necessidade do cliente (ENTREVISTADO).

As observações do entrevistado alinham-se à percepção do pesquisador: nas diversas reuniões com microempreendedores em que o autor participou, a máxima orientação dada resumiu-se à necessidade de investir na formação de estoques. Em nenhuma das cidades em que a pesquisa foi realizada foi observada ou relatada uma orientação individualizada dos microempreendedores para o sucesso de seus negócios.

A deficiência de orientação contraria a própria definição legal de microcrédito produtivo orientado constante do artigo 1º, parágrafo 3º, incisos I e II da Lei 11.110/2005, o marco jurídico central do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

§ 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:

I - o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e **prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio**, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;

II - o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para **acompanhamento e orientação, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica**; (...) (grifo nosso) (BRASIL, 2005).

O prazo reduzido para pagamento foi também destacado nas entrevistas livres, o que sugere a necessidade de introdução de um período de carência, dependendo do perfil do cliente e da natureza do negócio.

Nós temos a necessidade de uma melhora em termos de parcelas, o tempo de retorno para a gente devolver o dinheiro. Nós temos pouco tempo para a devolução ao banco, nós não temos tempo suficiente de [sic] trabalhar com o cliente, e receber esse dinheiro para repassar para o banco, né [sic]? O tempo de retorno para o banco é tempo pouco [sic] para nós que trabalhamos com o microcrédito. (ENTREVISTADO)

Os resultados da pesquisa apontam para diversos potenciais de melhoria no quadro normativo do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado. Um resumo dos

principais potenciais de melhoria verificados e recomendações para o aprimoramento das normas, orientadas ao aumento da eficácia do microcrédito produtivo orientado como instrumento de desenvolvimento e de apoio para a superação da pobreza, é apresentado no próximo capítulo.

6. PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO QUADRO NORMATIVO DO PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO

Apresenta-se a seguir um resumo dos resultados da pesquisa de campo, seguido de recomendações para o aperfeiçoamento da Lei nº 11.110/2005, do Decreto nº 5.288/2004, da Resolução nº 124 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, e da Resolução nº 4000 do Conselho Monetário Nacional, com o objetivo de melhorar a eficácia do microcrédito produtivo orientado como instrumento de inclusão econômica e de desenvolvimento inclusivo dos microempreendedores de baixa renda.

Ao fim do capítulo, é apresentada uma sugestão de tema de pesquisa, que extrapola o escopo desta dissertação: a organização dos microempreendedores em *arranjos produtivos locais*, forma de organização que permite às empresas de menor porte obter ganhos de produtividade e de mercado.

6.1 Resumo dos resultados da pesquisa de campo

O Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), criado a partir da Medida Provisória 226, de 29 de novembro de 2004 (e posteriormente convertido na Lei 11.110/2005) foi criado no âmbito das ações de estímulo às microfinanças, objetivando a geração de postos de trabalho e de renda para os segmentos de baixa renda da população (BRASIL, 2004). Todavia, apenas uma fração reduzida das operações de microcrédito produtivo orientado é realizada com o segmento de baixa renda (renda per capita inferior a meio salário mínimo). São ainda mais escassas as operações realizadas com o estrato de renda muito baixa, ou de extrema pobreza (renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo). Das 167 entrevistas realizadas com o segmento de mais baixa renda das carteiras de microcrédito avaliadas, 56 microempreendedores (34%) pertenciam efetivamente ao estrato de baixa renda, e, destes, apenas 21 microempreendedores (13%) pertenciam ao estrato de pobreza extrema.

As leis e resoluções que definem os beneficiários do PNMPO o fazem de forma muito abrangente, o que leva à concessão do microcrédito para os segmentos de maior renda.

Não houve, até o presente, a publicação de resolução pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou pelo Conselho Monetário Nacional que determinasse a

estratificação por renda bruta anual, com priorização dos segmentos de mais baixa renda, na forma do art. 3º, III da Lei 11.110/2005. Isso torna o alcance dos estratos de baixa renda pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado dependente da estratégia de focalização adotada pelas instituições de microfinanças.

Observa-se no conjunto dos microempreendedores de baixa renda entrevistado que os bancos de desenvolvimento pesquisados têm maior alcance dos segmentos de baixa renda e de pobreza extrema, medidos pela renda *per capita*. Pertenciam ao segmento de baixa renda, medido pela renda *per capita*, cinquenta e nove por cento dos microempreendedores que contrataram operações de microcrédito produtivo orientado junto a essas instituições no ano de 2010. O estrato de extrema pobreza, por sua vez, representava vinte e seis por cento do total de microempreendedores de baixa renda que contrataram microcrédito produtivo orientado junto a essas instituições. Em contraste, considerando o conjunto formado pelos programas de microcrédito desenvolvidos pela Oscip, pela instituição privada e pela Secretaria de Trabalho distrital, a participação de microempreendedores de baixa renda, pelo critério de renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, foi de apenas 9,3 por cento. Nenhum dos entrevistados dessas instituições se inseria no segmento de extrema pobreza.

Nos 167 casos pesquisados, trinta e seis por cento dos tomadores de microcrédito produtivo orientado, pertencentes ao estrato de baixa renda superaram a linha de pobreza no período de três anos. A superação da linha de extrema pobreza foi alcançada por quarenta e oito por cento dos tomadores de microcrédito pertencentes ao segmento de extrema pobreza em 2010; dez por cento dos tomadores de microcrédito produtivo orientado, pertencentes ao segmento de extrema pobreza naquele ano, chegaram a superar a linha de pobreza no intervalo de três anos pesquisado.

O microcrédito produtivo orientado tem efeitos rápidos sobre a qualidade de moradia dos microempreendedores, porém é ineficaz na melhoria do acesso à educação fundamental, à saúde e à alimentação e aos serviços públicos básicos.

Houve aumento de renda para setenta e três por cento dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito produtivo orientado. Por sua vez, houve aumento do faturamento para sessenta e três por cento dos microempreendedores de baixa renda que contrataram o microcrédito produtivo orientado. Estes percentuais são sete por cento e dez por cento superiores, respectivamente, aos percentuais de microempreendedores do grupo de controle consolidado que tiveram aumento de renda e de faturamento.

O aumento da renda familiar para o grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito foi, em média, trinta e quatro por cento superior ao aumento da renda familiar

para o grupo controle. O aumento do faturamento para o grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito, por sua vez, foi, em média, trinta e um por cento superior ao aumento do faturamento médio do grupo de microempreendedores do grupo controle.

Na percepção dos entrevistados do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito, a concessão do microcrédito contribui com quarenta e quatro por cento do aumento do faturamento.

Há indícios de que a contribuição dos micronegócios para a renda familiar, com o apoio do microcrédito, está empiricamente limitada a dois mil reais nas cidades de Belém, Blumenau e Vale do Itajaí, e Fortaleza; nas cidades do Rio de Janeiro e Brasília, este limite empírico se eleva para três mil reais. É possível que contribuam para a formação desse limite a ausência de plano de negócios, e a deficiência da orientação relativa à gestão aos microempreendedores que contrataram o microcrédito.

Devido aos limites atuais, os microempreendimentos apoiados pelo microcrédito – quando única fonte de renda da família - não permitem a elevação da renda familiar além da classe D (de 2 a 4 salários mínimos).

Não foram encontradas evidências de que houvesse uma diferença sistemática no empoderamento dos microempreendedores que contrataram o microcrédito em relação ao grupo controle. Os resultados encontrados não permitem afirmar que haja uma relação entre empoderamento e renda nos estratos de baixa renda pesquisados.

Os microempreendedores entrevistados consideram que há muitas dificuldades de organização para que as comunidades em que vivem possam agir visando à solução dos problemas que enfrentam. O grupo controle, por sua vez, considera que há um nível um pouco menor de dificuldade (“alguma dificuldade”) para que a comunidade se organize buscando a melhoria das condições de vida da própria comunidade.

Não há pelos entrevistados a percepção de uma maior liberdade para fazer escolhas, que constitui o núcleo do conceito de desenvolvimento como liberdade, formulado por Amartya Sen. A percepção de liberdade está frequentemente associada a convicções religiosas ou à libertação de relacionamentos conjugais ou familiares opressivos.

A burocracia excessiva e o reduzido valor concedido nas operações de microcrédito produtivo orientado são apontados como problemas nos programas de microcrédito. A deficiência de orientação técnica e o prazo reduzido para pagamento foram também destacados nas entrevistas livres realizadas.

6.2 Proposta de reformas jurídicas e institucionais

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, elaborado dentro de conceito minimalista, não poderá cumprir um papel desenvolvimentista sem que haja modificações em seu marco jurídico central, a lei nº 11.110/2005, e nas normas que o regulamentam: o Decreto nº 5.288/2004, a Resolução nº 124 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, e a Resolução nº 4000 do Conselho Monetário Nacional.

Para que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado possa melhor cumprir um papel de instrumento de superação da pobreza, é necessário criar um subprograma específico para a população de baixa renda, com focalização e apoio que permita o sucesso do negócio. Este subprograma pode ser criado com o apoio da definição de microempreendedor individual, que compreende os microempreendedores com renda bruta anual até 60 mil reais, estabelecida pela Lei Complementar nº 128, de 22 de dezembro de 2008, que modificou a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 – o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Os quadros a seguir apresentam as reformas sugeridas, comparadas aos textos originais, do marco jurídico e das normas regulamentadoras do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, bem como as reformas pontuais necessárias do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, acompanhadas do objetivo buscado com a alteração normativa para cada artigo, inciso ou alínea alterado.

As modificações apresentadas têm por objetivo:

- (a) incorporar, na definição de microcrédito produtivo orientado presente no marco jurídico central do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado a necessidade de orientação individual e contínua dos microempreendedores quanto à gestão durante todo o prazo de relacionamento entre a instituição de microcrédito produtivo orientado e o cliente;
- (b) estender o subsídio, hoje previsto apenas para a contratação, às despesas relativas à orientação individual e contínua dos microempreendedores quanto à gestão e às despesas relativas à formalização do microempreendedor;
- (c) estender o subsídio criado a todas as instituições autorizadas a operar no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado;
- (d) acrescentar, como condições para o recebimento do subsídio, a formalização dos microempreendedores e o cumprimento das obrigações fiscais pelo microempreendedor;

- (e) limitar o prazo de subsídio, para cada microempreendedor, ao máximo de cinco anos;
- (f) extinguir o Comitê Interministerial do PNMPO e criar o Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual, subordinado à secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, com ampliação de suas tarefas, incorporando procedimentos do *experimentalismo democrático* e da *nova governança*, alinhados às propostas de Sabel (2001), e Sabel e Simon (2006);
- (g) isentar os microempreendedores pertencentes aos estratos de baixa renda e pobreza extrema dos impostos previstos no art. 18-A, parágrafo 3º;
- (h) reforçar a compreensão de que o conceito de microempreendedor, para fins de microcrédito produtivo orientado, está limitado ao faturamento anual de cento e vinte mil reais, e limitar o uso dos recursos do FAT a esse limite de faturamento anual;
- (i) introduzir a estratificação com priorização do microcrédito para os microempreendedores individuais, de forma a ampliar o espaço para o crescimento dos microempreendedores de baixa renda;
- (j) autorizar a realização das atividades de orientação para o planejamento e gestão do microempreendimento a pessoas físicas e jurídicas habilitadas pelo SEBRAE;
- (k) ampliar o escopo de atividades dos controles internos das instituições de microcrédito produtivo orientado com mais de dez mil clientes, incluindo a verificação da conformidade das ações de orientação para o planejamento e gestão do micronegócio durante todo o prazo de relacionamento entre a instituição de microcrédito produtivo orientado e o microempreendedor.

Cabe destacar que o conceito de microempreendedor individual não foi tratado como uma especificação do conceito de microempreendedor, porém como um conceito específico, em razão da diversidade de conceitos de microempreendedor nos diversos diplomas legais.

Texto original	Modificações propostas	Objetivos das modificações
<p>§ 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:</p> <p>I - o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;</p>	<p>§ 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, que deve incluir:</p> <p>I - o atendimento ao tomador final dos recursos, feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico, prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, apoiar o registro de microempreendimentos individuais junto às entidades responsáveis, assessorar a definição das necessidades de crédito, orientar de forma individual e contínua o microempreendedor quanto à gestão, com vistas ao desenvolvimento do empreendimento;</p>	<p>Destacar na definição de microcrédito produtivo orientado a necessidade de orientação individual e contínua dos microempreendedores quanto à gestão durante todo o prazo do relacionamento entre a instituição de microcrédito produtivo orientado e o cliente.</p>

Quadro 1 – Texto original, modificações propostas, e objetivos das modificações ao art. 3º, § 3º e inciso I da Lei 11.110/2005.
Fontes: BRASIL, 2005 e o autor.

Textos originais	Modificações propostas	Objetivos das modificações
<p>Art. 4º-A. Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado.</p>	<p>Art. 4º-A. Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação, prestação da orientação educativa sobre o planejamento do negócio, apoio ao registro de microempreendimentos individuais junto às entidades responsáveis, assessoramento na definição das necessidades de crédito, e orientação de forma individual e contínua do microempreendedor quanto à gestão, com vistas ao desenvolvimento do empreendimento.</p>	<p>Estender o subsídio previsto para as despesas de contratação às despesas relativas à orientação individual e contínua dos microempreendedores quanto à gestão, e às despesas relativas à formalização do microempreendedor.</p>
<p>§ 2º A subvenção de que trata o caput será concedida:</p> <p>I - às instituições financeiras relacionadas no art. 1º da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003;</p> <p>II - aos bancos de desenvolvimento;</p> <p>III - às agências de fomento de que trata a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001; e</p> <p>IV - às instituições elencadas nos incisos I e III do § 6º do art. 1º, desde que por intermédio e responsabilidade dos agentes referidos nos incisos I a III deste § 2º.</p>	<p>§ 2º A subvenção de que trata o caput será concedida às instituições autorizadas a operar no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.</p>	<p>Estender o subsídio a todas as instituições autorizadas a operar no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Destaque-se que esta redação implica a inclusão das Oscips nas entidades do PNMPO fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil.</p>

Quadro 2 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações ao art. 4º-A, caput e § 2º da Lei 11.110/2005.
Fontes: BRASIL, 2005 e o autor.

Texto original	Modificação proposta	Objetivos da modificação
<p>§ 3º O pagamento da subvenção de que trata o caput deste artigo, com vistas no atendimento do disposto no inciso II do § 1º do art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, fica condicionado à apresentação pela instituição financeira recebedora da subvenção de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações relativas às operações realizadas.</p>	<p>§ 3º O pagamento da subvenção de que trata o caput deste artigo fica condicionado à apresentação pela instituição de microcrédito recebedora da subvenção de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações relativas às operações realizadas, e ao cumprimento das obrigações fiscais principais e acessórias estabelecidas para os microempreendedores individuais definidas na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.</p>	<p>Acrescenta como condição adicional ao recebimento do subsídio a formalização dos microempreendedores, e o cumprimento das obrigações fiscais.</p>
<p>§ 4º A equalização de parte dos custos de que trata o caput corresponderá a montante fixo por operação contratada de microcrédito produtivo orientado.</p>	<p>§ 4º A equalização de parte dos custos de que trata o caput corresponderá a montante fixo mensal por operação vigente de microcrédito produtivo orientado concedida aos microempreendedores individuais.</p>	<p>Altera o sistema de subsídios, que deixa de abranger unicamente a contratação e passa a incluir as despesas de orientação à gestão do microempreendimento.</p>
<p>(não há)</p>	<p>§ 4º-A O pagamento da subvenção é limitado ao prazo máximo de cinco anos para cada microempreendedor individual.</p>	<p>Limita o prazo de subvenção ao máximo de cinco anos, evitando que o subsídio seja perpétuo.</p>
<p>Art. 6º Fica criado o Comitê Interministerial do PNMPO para subsidiar a coordenação e a implementação das diretrizes previstas nesta Lei, receber, analisar e elaborar proposições direcionadas ao Codefat e ao CMN, de acordo com suas respectivas atribuições, cabendo ao Poder Executivo regulamentar a composição, organização e funcionamento do Comitê.</p>	<p>Art. 6º Fica criado o Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual (NDMI), subordinado à Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, para: subsidiar a coordenação e o aperfeiçoamento do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, elaborando padrões provisórios, recomendações e proposições direcionadas à Casa Civil, ao Codefat e ao CMN, de acordo com suas respectivas atribuições, cabendo ao Poder Executivo regulamentar sua composição, organização e funcionamento.</p>	<p>Extingue o Comitê Interministerial do PNMPO e cria o Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual (NDMI), subordinado à Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República.</p>

Quadro 3 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações ao art. 4º-A, § 3º, § 4º; § 4º-A e Art. 6º sugerido para a Lei 11.110/2005.
Fontes: BRASIL, 2005 e o autor.

Textos originais	Modificações propostas	Objetivos das modificações
Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo. (produção de efeitos: 1º de julho de 2009)	Não há modificações.	Não há modificações.
§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo.	Não há modificações.	Não há modificações.
§ 2º No caso de início de atividades, o limite de que trata o § 1º será de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) multiplicados pelo número de meses compreendido entre o início da atividade e o final do respectivo ano-calendário, consideradas as frações de meses como um mês inteiro.	Não há modificações.	Não há modificações.
<p>§ 3º Na vigência da opção pela sistemática de recolhimento prevista no caput deste artigo: (produção de efeitos: 1º de julho de 2009.)</p> <p>(...)</p> <p>V - o Microempreendedor Individual recolherá, na forma regulamentada pelo Comitê Gestor, valor fixo mensal correspondente à soma das seguintes parcelas: (produção de efeitos: 1º de julho de 2009)</p> <p>a) R\$ 45,65 (quarenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), a título da contribuição prevista no inciso IV deste parágrafo; (produção de efeitos: 1º de julho de 2009)</p> <p>b) R\$ 1,00 (um real), a título do imposto referido no inciso VII do caput do art. 13 desta Lei Complementar, caso seja contribuinte do ICMS; e (produção de efeitos: 1º de julho de 2009)</p> <p>c) R\$ 5,00 (cinco reais), a título do imposto referido no inciso VIII do caput do art. 13 desta Lei Complementar, caso seja contribuinte do ISS; (produção de efeitos: 1º de julho de 2009)</p>	Não há modificações.	Não há modificações.

Quadro 4 - Textos originais do art. 18-A, § 1º, § 2º e § 3º da Lei Complementar 123/2006 (sem alterações).
Fonte: BRASIL, 2006.

Texto original	Modificação proposta	Objetivos da modificação
VI - sem prejuízo do disposto nos §§ 1º a 3º do art. 13, o MEI terá isenção dos tributos referidos nos incisos I a VI do caput daquele artigo, ressalvado o disposto no art. 18-C.	Não há modificações.	Não há modificações
Não há.	VII – Os microempreendedores individuais de baixa renda nos termos do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e com cadastro atualizado no máximo há dois anos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal terão direito à isenção dos impostos referidos no parágrafo 3º, inciso V, deste artigo por doze meses, renovável anualmente, desde que a renda familiar per capita não supere meio salário mínimo.	Busca estimular a formalização dos microempreendedores de baixa renda por meio da isenção dos impostos previstos para os microempreendedores individuais.

Quadro 5 - Textos originais, modificações propostas, e objetivos das modificações ao art. 18-A, § 3º, incisos VI e VII (sugerido) da Lei Complementar 123/2006.
Fontes: BRASIL, 2006 e o autor.

Textos originais	Modificações propostas	Objetivos das modificações
<p>Art. 3º Para efeito do disposto neste Decreto, consideram-se pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte aquelas com renda bruta anual de até R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).</p>	<p>Art. 3º Para efeito do disposto neste Decreto, consideram-se microempreendedores as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte aquelas com renda bruta anual de até R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais). (Redação dada pelo Decreto (...))</p>	<p>Destaca que o conceito de microempreendedor, para efeito do microcrédito produtivo orientado, está limitado ao faturamento de cento e vinte mil reais. (alteração redacional apenas).</p>
<p>(não há)</p>	<p>Art. 3º A - Aplica-se o disposto neste decreto aos microempreendedores individuais, na forma definida no artigo 18-A, parágrafo 1º, da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.</p>	<p>Explicita a aplicação do PNMPO aos microempreendedores individuais conforme a definição da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.</p>

Quadro 6 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações ao art. 3º e art. 3º-A (sugerido) do Decreto nº 5.288/2004.
Fontes: BRASIL, 2004 e o autor.

Texto original	Modificações propostas	Objetivos das modificações
<p>Art. 4º O Comitê Interministerial criado pelo art. 6º da Medida Provisória nº 226, de 2004, tem caráter consultivo e as seguintes atribuições:</p> <p>I - subsidiar a coordenação e a implementação das diretrizes do PNMPO;</p> <p>II - incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares;</p> <p>III - acompanhar e avaliar a execução do PNMPO;</p> <p>IV - receber, analisar e elaborar proposições a serem submetidas aos Ministérios diretamente envolvidos no PNMPO, ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT e ao Conselho Monetário Nacional - CMN;</p> <p>V - definir prioridades e condições técnicas e operacionais do PNMPO, observadas as diretrizes emanadas dos atos disciplinadores do Programa;</p> <p>VI - instituir comissões consultivas para auxiliar no exercício das suas atribuições;</p>	<p>Art. 4º O Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual, criado pelo art. 6º da Lei 11.110/2005, tem caráter consultivo e as seguintes atribuições:</p> <p>I - subsidiar a coordenação e a implantação das diretrizes do PNMPO;</p> <p>II - incentivar o microempreendedorismo individual e as formas de organização coletiva desses microempreendedores visando o seu desenvolvimento;</p> <p>III - acompanhar e avaliar a execução do PNMPO;</p> <p>IV - receber, analisar e elaborar proposições a serem submetidas à Secretaria da Micro e Pequena Empresa, aos Ministérios diretamente envolvidos no PNMPO, ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT e ao Conselho Monetário Nacional - CMN;</p> <p>V - estabelecer, em conjunto com as instituições financeiras, fórum para o compartilhamento das experiências das instituições envolvidas na concessão de microcrédito e no desenvolvimento dos microempreendedores individuais;</p> <p>VI – estabelecer, em conjunto com o SEBRAE e com as instituições de microcrédito, padrões provisórios, detalhando o conteúdo necessário das ações que devem integrar o apoio das instituições de microcrédito aos microempreendedores individuais para maximizar o sucesso dos micronegócios;</p>	<p>Definir as atribuições do Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual, subordinado à Secretaria da Micro e Pequena Empresa, da Presidência da República.</p>

Quadro 7 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações ao art. 4º, incisos I a VI, do Decreto nº 5.288/2004.
Fontes: BRASIL, 2004 e o autor.

Texto original	Modificações propostas	Objetivos das modificações
<p>Art. 4º O Comitê Interministerial criado pelo art. 6º da Medida Provisória nº 226, de 2004, tem caráter consultivo e as seguintes atribuições:</p> <p>(...)</p> <p>VII - propor medidas para o aperfeiçoamento do PNMPO e da política do Governo Federal para o microcrédito produtivo orientado;</p> <p>VIII - dispor sobre o envio, recebimento, acesso, tratamento e divulgação de informações do PNMPO;</p> <p>IX - receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes denúncias de irregularidades relativas à execução do PNMPO; e</p> <p>X - elaborar e aprovar o seu regimento interno.</p>	<p>Art. 4º O Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual, criado pelo art. 6º da Lei 11.110/2005, tem caráter consultivo e as seguintes atribuições:</p> <p>(...)</p> <p>VII - elaborar recomendações, com base nas melhores práticas das instituições de microcrédito, visando: reduzir a burocracia no processo de contratação; aperfeiçoar os métodos de avaliação socioeconômica, em especial para os estratos de baixa renda, permitindo uma avaliação mais precisa do perfil do cliente e do plano simplificado de negócio, e a concessão de taxas de juros e prazos de carência diferenciados de acordo com o perfil do cliente e o plano de negócio; e aperfeiçoar os procedimentos de controle interno visando à redução do uso irregular do microcrédito;</p> <p>VIII - avaliar os resultados alcançados, em conjunto com as instituições e entidades governamentais envolvidas, para o refinamento das recomendações e dos padrões provisórios, e a elaboração de propostas para o aperfeiçoamento do PNMPO e da política do Governo Federal para o microcrédito produtivo orientado;</p> <p>IX - dispor sobre o envio, recebimento, acesso, tratamento e divulgação de informações do PNMPO;</p> <p>X - receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes denúncias de irregularidades relativas à execução do PNMPO; e</p> <p>XI - elaborar e aprovar o seu regimento interno.</p>	<p>Definir as atribuições do Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual, subordinado à Secretaria da Micro e Pequena Empresa, da Presidência da República.</p>

Quadro 8 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações ao art. 4º, incisos VII a XI, do Decreto nº 5.288/2004.
Fontes: BRASIL, 2004 e o autor.

Textos originais	Modificações propostas	Objetivos
<p>Art. 5º O Comitê Interministerial do PNMPO será composto por representantes, titular e suplente, dos seguintes Ministérios:</p> <p>I - dois do Ministério do Trabalho e Emprego;</p> <p>II - dois do Ministério da Fazenda; e</p> <p>III - um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p> <p>§ 1º Os membros do Comitê serão indicados pelos titulares dos Ministérios representados e designados pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, que indicará, dentre os membros deste Ministério, o Coordenador do Comitê.</p> <p>§ 2º A participação no Comitê será considerada prestação de serviço relevante, não remunerada.</p> <p>§ 3º Os membros do Comitê terão mandato de um ano, permitida uma recondução.</p>	<p>Art. 5º O Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual será composto por representantes, titular e suplente, dos seguintes Ministérios e Secretarias:</p> <p>I - Ministério do Trabalho e Emprego;</p> <p>II – Secretaria da Pequena e da Microempresa;</p> <p>II - Ministério da Fazenda;</p> <p>IV - Banco Central do Brasil;</p> <p>V - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p> <p>§ 1º Os membros do Comitê serão indicados pelos titulares dos Ministérios representados e designados pelo Secretário da Pequena e da Microempresa.</p> <p>§ 2º Participam do Núcleo dois representantes das associações de instituições de microcrédito produtivo orientado, dois representantes dos bancos de desenvolvimento, e dois representantes do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa e dois representantes dos microempreendedores usuários do PNMPO.</p> <p>§ 3º Os membros do Comitê terão mandato de três anos, permitida uma recondução.</p>	<p>Define a organização do Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual, composto de representantes do governo, das instituições de crédito e dos microempreendedores usuários do microcrédito produtivo orientado.</p>
<p>Art. 6º Ao Ministério do Trabalho e Emprego caberá prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê.</p> <p>§ 1º Caberá aos Ministérios representados o custeio das despesas com deslocamento, alimentação e pousada de seus representantes.</p> <p>§ 2º O Coordenador do Comitê poderá convidar outros representantes para participar das reuniões e atividades do PNMPO.</p> <p>§ 3º As despesas com deslocamento, alimentação e pousada dos representantes de que trata o § 2º, quando na condição de colaborador eventual, poderão ser suportadas à conta dos recursos do Ministério do Trabalho e Emprego.</p>	<p>Art. 6º À Secretaria da Pequena e da Microempresa caberá prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê.</p> <p>§ 1º Caberá aos Ministérios e associações representadas o custeio das despesas com deslocamento, alimentação e pousada de seus representantes.</p> <p>§ 2º O Coordenador do Núcleo poderá convidar outros representantes para participar das reuniões e atividades do PNMPO.</p> <p>§ 3º As despesas com deslocamento, alimentação e pousada dos representantes de que trata o § 2º, quando na condição de colaborador eventual, poderão ser suportadas à conta dos recursos da Secretaria da Pequena e da Microempresa.</p>	<p>Define responsabilidades administrativas e de custeio do Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual.</p>

Quadro 9 - Textos originais, modificações propostas e objetivos das modificações aos artigos 5º e 6º do Decreto nº 5.288/2004.

Fontes: BRASIL, 2004 e o autor.

Texto original	Modificações propostas	Objetivos das modificações
<p>Art. 6º Os recursos de que se trata esta Resolução, só poderão ser usados para aplicação em crédito produtivo popular na área urbana conforme previsto no § 1º do art. 1º da Resolução nº 109, de 1º de julho de 1996, para viabilizar novos mecanismos de financiamento para geração de ocupação e renda:</p> <p>a) à população de baixa renda;</p> <p>b) aos trabalhadores do setor informal, na busca do auto-emprego ou para a formação de cooperativas de produção e trabalho; e</p> <p>c) às microempresas.</p>	<p>Art. 6º Os recursos de que se trata esta Resolução, só poderão ser usados para aplicação em crédito produtivo popular na área urbana conforme previsto no § 1º do art. 1º da Resolução nº 109, de 1º de julho de 1996, para viabilizar novos mecanismos de financiamento para geração de ocupação e renda:</p> <p>a) à população de baixa renda;</p> <p>b) aos trabalhadores do setor informal, na busca do auto-emprego ou para a formação de cooperativas de produção e trabalho; e</p> <p>c) aos microempreendedores individuais, definidos na forma do art.3º-A do Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004.</p> <p>d) aos microempreendedores, definidos na forma do art.3º do Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004.</p>	<p>Limita a utilização dos recursos do FAT aos microempreendedores com faturamento até 120 mil reais, na forma do art.3º do Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004 e aos microempreendedores individuais, de forma a assegurar a focalização nesses segmentos.</p>

Quadro 10 - Texto original, modificações propostas, e objetivos das modificações ao art. 6º, alíneas c e d da Resolução nº 124 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Fontes: BRASIL, 1996 e o autor.

Texto original	Modificação proposta	Objetivos da modificação
<p>Art. 2º Para efeito do disposto nesta Resolução, as operações de crédito devem ser realizadas com:</p> <p>I - população de baixa renda:</p> <p>a) pessoas naturais que se enquadrem no art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001;</p> <p>b) pessoas naturais detentoras de contas especiais de depósitos de que trata a Resolução nº 3.211, de 30 de junho de 2004;</p> <p>c) pessoas naturais titulares de outras contas de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações por elas mantidas em qualquer instituição financeira, tenham saldo médio mensal inferior a R\$3.000,00 (três mil reais); e</p> <p>II - microempreendedores, entendidos como pessoas naturais ou jurídicas empreendedoras de atividade produtiva de natureza profissional, comercial ou industrial, com renda anual bruta que não ultrapasse o valor estabelecido no art. 3º do Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004. (...)</p>	<p>Art. 2º Para efeito do disposto nesta Resolução, as operações de crédito devem ser realizadas com:</p> <p>I - população de baixa renda:</p> <p>a) pessoas naturais que se enquadrem no art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001;</p> <p>b) pessoas naturais detentoras de contas especiais de depósitos de que trata a Resolução nº 3.211, de 30 de junho de 2004;</p> <p>c) pessoas naturais titulares de outras contas de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações por elas mantidas em qualquer instituição financeira, tenham saldo médio mensal inferior a R\$3.000,00 (três mil reais); e</p> <p>II - microempreendedores, entendidos como pessoas naturais ou jurídicas empreendedoras de atividade produtiva de natureza profissional, comercial ou industrial, com renda anual bruta que não ultrapasse o valor estabelecido no art. 3º do Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004.</p> <p>III – microempreendedores individuais, na forma definida no artigo 18-A, parágrafo 1º, da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.(...)</p>	<p>Inclusão dos microempreendedores individuais como partes autorizadas a contratar o microcrédito produtivo orientado nos termos da Resolução nº 4.000 do Conselho Monetário Nacional..</p>

Quadro 11 – Texto original, modificação proposta, e objetivos da modificação ao art. 2º, inciso III da Resolução nº 4000 do Conselho Monetário Nacional
Fontes: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011 e o autor.

Texto original	Modificação proposta	Objetivos da modificação
<p>Art. 3º Nas operações realizadas ao amparo desta Resolução devem ser observadas ainda as seguintes condições, vedada a cobrança de quaisquer outras taxas ou despesas:</p> <p>(...)</p> <p>II - o valor do crédito não pode ser superior a:</p> <p>a) R\$2.000,00 (dois mil reais), quando se tratar de crédito às pessoas naturais referidas no art. 2º, inciso I;</p> <p>b) R\$5.000,00 (cinco mil reais), quando se tratar de crédito para microempreendedores referidos no art. 2º, inciso II;</p> <p>c) R\$15.000,00 (quinze mil reais), quando se tratar de crédito para microempreendedores referidos no art. 2º, inciso II, concedido na forma de microcrédito produtivo orientado em conformidade com o art. 4º;</p>	<p>Art. 3º Nas operações realizadas ao amparo desta Resolução devem ser observadas ainda as seguintes condições, vedada a cobrança de quaisquer outras taxas ou despesas:</p> <p>(...)</p> <p>II - o valor do crédito não pode ser superior a:</p> <p>a) R\$2.000,00 (dois mil reais), quando se tratar de crédito às pessoas naturais referidas no art. 2º, inciso I;</p> <p>b) R\$5.000,00 (cinco mil reais), quando se tratar de crédito para microempreendedores referidos no art. 2º, inciso II, ou para microempreendedores individuais referidos no art. 2º, inciso III;</p> <p>c) R\$15.000,00 (quinze mil reais), quando se tratar de crédito para microempreendedores referidos no art. 2º, inciso II, ou crédito para microempreendedores individuais referidos no art. 2º, inciso III; concedido na forma de microcrédito produtivo orientado em conformidade com o art. 4º;</p>	<p>Especificação dos limites de crédito dos microempreendedores individuais por operação de microcrédito produtivo orientado.</p>

Quadro 12 - Texto original, modificação proposta, e objetivos da modificação ao art. 3º, inciso II, alínea c da Resolução nº 4000 do Conselho Monetário Nacional
Fontes: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011 e o autor.

Texto original	Modificação proposta	Objetivos da modificação
<p>Art. 4º Incluem-se no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, as operações de microcrédito concedidas nas seguintes condições, cumulativamente:</p> <p>I - sejam realizadas pelos bancos múltiplos com carteira comercial, bancos comerciais e Caixa Econômica Federal, que possuam estrutura própria para o desenvolvimento dessas operações, e pelas instituições de microcrédito produtivo orientado, definidas na Lei nº 11.110, de 2005, assim compreendidas as:</p> <p>a) cooperativas singulares de crédito;</p> <p>b) agências de fomento;</p> <p>c) sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte;</p> <p>d) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, constituídas de acordo com a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que desenvolvam atividades de crédito destinadas a microempreendedores;</p> <p>II - sejam destinadas ao financiamento de bens, reformas, serviços e capital de giro essenciais ao empreendimento, incluindo a taxa de abertura de crédito, para o atendimento das necessidades financeiras dos empreendedores mencionados no art. 2º, inciso II; e</p> <p>III - utilizem metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor no local onde é executada a atividade econômica, de acordo com o estabelecido no art. 1º, § 3º, da Lei nº 11.110, de 2005.</p>	<p>Art. 4º Incluem-se no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, as operações de microcrédito concedidas nas seguintes condições, cumulativamente:</p> <p>I - sejam realizadas pelos bancos múltiplos com carteira comercial, bancos comerciais e Caixa Econômica Federal, que possuam estrutura própria para o desenvolvimento dessas operações, e pelas instituições de microcrédito produtivo orientado, definidas na Lei nº 11.110, de 2005, assim compreendidas as:</p> <p>a) cooperativas singulares de crédito;</p> <p>b) agências de fomento;</p> <p>c) sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte;</p> <p>d) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, constituídas de acordo com a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que desenvolvam atividades de crédito destinadas a microempreendedores ou microempreendedores individuais;</p> <p>II - sejam destinadas ao financiamento de bens, reformas, serviços e capital de giro essenciais ao empreendimento, incluindo a taxa de abertura de crédito, para o atendimento das necessidades financeiras dos empreendedores mencionados no art. 2º, incisos II e III; e</p> <p>III - utilizem metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor no local onde é executada a atividade econômica, de acordo com o estabelecido no art. 1º, § 3º e seus incisos, da Lei nº 11.110, de 2005.</p>	<p>Inclusão dos microempreendedores individuais como partes contratantes de microcrédito produtivo orientado e modificações de redação</p>

Quadro 13 - Texto original, modificação proposta, e objetivos da modificação ao art. 4º, incisos I, alínea d, II e III da Resolução nº 4.000 do Conselho Monetário Nacional
Fontes: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011 e o autor.

Textos originais	Modificações propostas	Objetivos das modificações
(não há)	IV- atendam aos limites máximos de estratificação de operações estabelecidos do art. 6º-A desta Resolução.	Introdução do cumprimento da estratificação como requisito para a caracterização das operações de microcrédito produtivo orientado.
(não há)	§ 4º A prestação de orientação educativa sobre o planejamento do negócio, o apoio para o registro de microempreendimentos individuais junto às entidades responsáveis, o assessoramento para a definição das necessidades de crédito, e a orientação individual e contínua do microempreendedor quanto à gestão, com vistas ao desenvolvimento do empreendimento podem ser realizadas pelas instituições de microcrédito produtivo orientado referidas no inciso I do caput, ou mediante contrato de prestação de serviços com pessoas físicas ou jurídicas, desde que habilitadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE).	Autorização para a realização das atividades de orientação para o planejamento e gestão do negócio e de apoio à formalização por pessoas físicas e jurídicas externas às instituições de microcrédito, desde que habilitadas pelo SEBRAE.

Quadro 14- Textos originais, modificações propostas, e objetivos das modificações ao art. 4º, incisos IV e § 4º da Resolução nº 4.000 do CMN
Fontes: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011 e o autor.

Textos originais	Modificações propostas	Objetivos das modificações
<p>Art. 5º Para o cumprimento da exigibilidade de aplicações de que trata o art. 1º, devem ser considerados:</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º Nas operações de microcrédito produtivo orientado, adquiridas na forma prevista no inciso IV do caput, permanece com a entidade cedente a responsabilidade pela prestação dos serviços mencionados no art. 4º, inciso III, inerentes a essas operações.</p>	<p>Art. 5º Para o cumprimento da exigibilidade de aplicações de que trata o art. 1º, devem ser considerados:</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º Nas operações de microcrédito produtivo orientado, adquiridas na forma prevista no inciso IV do caput, permanece com a entidade cedente a responsabilidade pela prestação dos serviços mencionados no art. 4º, incisos III e IV, inerentes a essas operações.</p>	<p>Responsabilização das entidades cedentes das operações de microcrédito produtivo orientado pelo cumprimento da estratificação prevista no art. 4º, inciso IV, e especificada no art. 6º-A.</p>
<p>(não há)</p>	<p>Art. 6º-A Devem ser destinados os seguintes percentuais mínimos do montante destinado às operações de microcrédito produtivo orientado aos microempreendedores individuais mencionados no art. 2º, inciso III desta Resolução:</p> <p>I - 10% (dez por cento), a partir de 1º de janeiro de 2015;</p> <p>II - 30% (trinta por cento), a partir de 1º julho de 2017; e</p> <p>III - 50% (sessenta por cento), a partir de 1º de janeiro de 2019.</p>	<p>Especificação dos percentuais mínimos do montante de operações destinadas aos microempreendedores individuais (estratificação).</p>

Quadro 15 - Textos originais, modificações propostas, e objetivos das modificações ao art. 5º, § 3º e Art. 6º-A (sugerido) da Resolução nº 4000 do CMN
Fontes: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011 e o autor.

Texto original	Modificação proposta	Objetivos da modificação
<p>Art. 9º Nas instituições referidas no caput do art. 1º que tenham mais de 10.000 (dez mil) clientes de microcrédito produtivo orientado, a diretoria deve implementar controles internos específicos com vistas a assegurar que os procedimentos adotados para a concessão das operações estejam em conformidade com o art. 4º, com ênfase nos aspectos do relacionamento direto com o empreendedor no local de sua atividade, do levantamento socioeconômico prévio à concessão e do acompanhamento durante o período do contrato.</p> <p>Parágrafo único. Os controles internos referidos no caput devem estar sujeitos à revisão anual por parte da auditoria interna.</p>	<p>Art. 9º Nas instituições referidas no caput do art. 1º que tenham mais de 10.000 (dez mil) clientes de microcrédito produtivo orientado, a diretoria deve implantar controles internos específicos com vistas a assegurar que os procedimentos adotados para a concessão das operações estejam em conformidade com o art. 4º, com ênfase nos aspectos do relacionamento direto com o empreendedor no local de sua atividade, do levantamento socioeconômico prévio à concessão, da prestação de orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito, da orientação para a gestão, voltadas para o desenvolvimento do empreendimento, e do acompanhamento durante o período do contrato.</p> <p>Parágrafo único. Os controles internos referidos no caput devem estar sujeitos à revisão anual por parte da auditoria interna.</p>	<p>Tornar obrigatória a criação de controles internos para assegurar o cumprimento dos requisitos das operações de microcrédito produtivo orientado quanto à orientação para a gestão, durante todo o período do contrato, para as instituições que possuam mais de dez mil clientes.</p>

Quadro 16 - Texto original, modificação proposta, e objetivos da modificação ao art. 9º, caput da Resolução nº 4.000 do CMN
Fontes: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011 e o autor.

As alterações propostas tornam necessário ainda modificar os apêndices da Portaria nº 411 do Ministério da Fazenda, com o ajuste da tabela de equalização dos valores, considerando as atribuições ampliadas das instituições de microcrédito. Cabe destacar, como um mérito dessa Portaria, a equiparação (ainda que não de forma explícita) da taxa de juros praticada no programa *Crescer* com a taxa estratégica de juros de longo prazo (TJLP), utilizada pelo BNDES em seus contratos de financiamentos para o fomento do desenvolvimento econômico..

As modificações propostas trazem, entre outras alterações, um papel de relevo para o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), com destaque para as ações de capacitação individual e o desenvolvimento prático de habilidades de gestão, tão necessário para o sucesso dos microempreendimentos quanto os capitais.

A maior focalização dos recursos do microcrédito para o desenvolvimento dos microempreendedores individuais e o aumento do conteúdo de apoio ao crescimento dos micronegócios na definição de microcrédito produtivo orientado, propostos neste trabalho de pesquisa, representam grandes desafios, que exigem uma maior interlocução entre as instituições de microcrédito, os bancos de desenvolvimento, o Banco Central do Brasil, o SEBRAE, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O estabelecimento de um Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual (NDMI), subordinado à Secretaria da Micro e Pequena Empresa, pode apoiar a coordenação necessária entre as instituições e entidades governamentais envolvidas. Caberia ao NDMI:

- a) o estabelecimento, em conjunto com as instituições financeiras, de espaços para o compartilhamento das experiências das instituições envolvidas na concessão de microcrédito e no desenvolvimento dos microempreendedores individuais;
- b) a criação e acompanhamento de projetos de infraestrutura institucional para o alcance dos objetivos de estratificação do crédito e de adensamento do suporte ao desenvolvimento dos microempreendimentos individuais de forma economicamente sustentável;
- c) o estabelecimento conjunto com o SEBRAE e com as instituições de microcrédito de padrões provisórios, detalhando o conteúdo necessário das ações que devem integrar o apoio das instituições de microcrédito aos microempreendedores individuais para maximizar o sucesso dos micronegócios.

- d) o estabelecimento de recomendações, com base nas melhores práticas das instituições de microcrédito, visando: reduzir a burocracia no processo de contratação; aperfeiçoar os métodos de avaliação socioeconômica, em especial para os estratos de baixa renda, permitindo uma avaliação mais precisa do perfil do cliente e do plano simplificado de negócio, e a concessão de taxas de juros e prazos de carência diferenciados de acordo com o perfil do cliente e o plano de negócio; e aperfeiçoar os procedimentos de controle interno visando à redução do uso irregular do microcrédito;
- e) a avaliação dos resultados alcançados, em conjunto com as instituições e entidades governamentais envolvidas, para o refinamento das recomendações e dos padrões provisórios.

A proposta de instituição de um Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual tem por base a aprendizagem contínua e o acesso compartilhado às experiências das esferas do governo, do SEBRAE e das instituições de microcrédito ao conhecimento sobre o desenvolvimento dos microempreendedores individuais.

Destaque-se que a criação do Núcleo de Desenvolvimento do Microempreendedorismo Individual junto à Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República é coerente com as funções desempenhadas por aquela Secretaria, na forma do artigo 24-E da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, modificada pela Lei nº 12.792, de 28 de março de 2012:

Art. 24-E. À Secretaria da Micro e Pequena Empresa compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República, especialmente:

I - na formulação, coordenação e articulação de:

- a) políticas e diretrizes para o apoio à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato e de fortalecimento, expansão e formalização de Micro e Pequenas Empresas;
- b) programas de incentivo e promoção de arranjos produtivos locais relacionados às microempresas e empresas de pequeno porte e de promoção do desenvolvimento da produção;
- c) programas e ações de qualificação e extensão empresarial voltadas à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato; e
- d) programas de promoção da competitividade e inovação voltados à microempresa e empresa de pequeno porte;

II - na coordenação e supervisão dos Programas de Apoio às Empresas de Pequeno Porte custeados com recursos da União;

III - na articulação e incentivo à participação da microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato nas exportações brasileiras de bens e serviços e sua internacionalização.

§ 1º A Secretaria da Micro e Pequena Empresa participará na formulação de políticas voltadas ao microempreendedorismo e ao microcrédito, exercendo suas competências em articulação com os demais órgãos da administração pública federal, em especial com os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda, da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Trabalho e Emprego. (BRASIL, 2012).

6.3 Além da subsistência: os arranjos produtivos locais

Para que os microempreendimentos individuais possam evoluir e contribuir de forma mais significativa para o desenvolvimento local e regional, pode ser apropriado o estímulo ao estabelecimento de cooperativas e de arranjos produtivos locais.

Diversas ações têm sido empreendidas para o desenvolvimento da competitividade dos microempreendimentos. Um exemplo é dado pelo Programa de Apoio à Competitividade das Micro e Pequenas Indústrias (PROCOMPI), da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e do SEBRAE Nacional, que tem apresentado resultados positivos no desenvolvimento de arranjos produtivos locais nas áreas industrial e de serviços.

As incubadoras de cooperativas populares, desenvolvidas em diversas universidades, são outro exemplo de iniciativa voltada ao estímulo das cooperativas. Todavia, este esforço enfrenta o desafio da mudança cultural de um ambiente pouco propício à organização coletiva nas comunidades de baixa renda, como apresentado no item 5.8.

O estabelecimento de um marco jurídico para os arranjos produtivos locais pode contribuir para um melhor desempenho das ações de desenvolvimento dos arranjos produtivos locais, hoje dispersas em diversas entidades.

O estudo de arranjos produtivos locais, em que pese o potencial do modelo para o desenvolvimento da escala dos microempreendimentos, ultrapassa o escopo deste trabalho.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por objetivo a compreensão, dentro de uma abordagem interdisciplinar, das possibilidades e limites do microcrédito produtivo orientado como instrumento para a superação da pobreza e para o desenvolvimento inclusivo, de forma a permitir a contribuição com sugestões para o aperfeiçoamento das normas jurídicas que regulam o microcrédito produtivo orientado.

Os efeitos do microcrédito produtivo orientado na superação da pobreza foram analisados de forma direta, sob a perspectiva das dimensões da educação, saúde e alimentação, qualidade dos espaços dos domicílios e acesso aos serviços públicos, e também de forma indireta, sob a perspectiva da dimensão da renda.

O conceito de Desenvolvimento como Liberdade proposto por Amartya Sen (2000) e a Análise Jurídica da Política Econômica, proposta por Castro (2009), foram os referenciais teóricos que forneceram a lente para a análise da situação posicional realizada nesta pesquisa.

A questão de pesquisa enfrentada - a eficácia do microcrédito produtivo orientado, como instrumento de desenvolvimento inclusivo e de superação da pobreza, na forma definida pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, e praticada no Brasil – exigiu uma extensa pesquisa de campo, com a realização de 273 entrevistas em todas as regiões brasileiras.

Os resultados da medição direta da eficácia do microcrédito produtivo orientado, como meio para a melhoria das condições de acesso à educação fundamental, à saúde e aos serviços públicos essenciais, mostraram a ineficácia dessa modalidade de crédito para esses fins. A falta de acesso à educação fundamental, de acesso à saúde, e de acesso aos serviços públicos essenciais não foi superada por meio da renda do micronegócio. A superação desses aspectos da pobreza depende da ação do Estado. Por outro lado, o microcrédito produtivo orientado e o micronegócio mostram-se eficazes em permitir o acesso a uma moradia digna.

Os resultados da medição indireta indicaram uma eficiência reduzida e uma eficácia média do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, em um período de três anos, como instrumento para a superação da pobreza, medida como renda per capita, em razão de deficiências na focalização dos programas de microcrédito produtivo orientado nos estratos de baixa renda e de extrema pobreza.

Os resultados permitiram, ainda, confirmar os bons resultados do microcrédito produtivo orientado na elevação da renda familiar dos microempreendedores que contrataram

o microcrédito produtivo orientado, permitindo a inserção econômica desse grupo. Todavia, há limites ao crescimento dos microempreendimentos, com a conseqüente limitação da renda familiar auferida na atividade microempresarial.

Um Estado desenvolvido é aquele capaz de desenvolver seus cidadãos, e responsivo a suas necessidades. Assim, pode-se concluir que o microcrédito produtivo orientado é eficaz, porém limitado, como instrumento de desenvolvimento inclusivo.

As sugestões de reforma jurídica e institucional apresentadas têm por objetivo ampliar a eficiência e a eficácia dessa modalidade de crédito como instrumento de superação da pobreza, combinando os instrumentos tradicionais de regulação com a atuação de um núcleo de políticas públicas, de forma a assegurar a flexibilidade, estimular a coordenação, e prover uma moldura normativa que permita a sinergia entre os diversos atores institucionais envolvidos.

O objetivo geral e o objetivo específico desta pesquisa foram alcançados. A revisão bibliográfica abrangente permitiu a compreensão: (i) da evolução do conceito de desenvolvimento, conceito de múltiplos significados e matizado por ideologias, que influenciou a construção do quadro normativo do microcrédito; (ii) da evolução do microcrédito no exterior e no Brasil, permitindo a compreensão do tema em foco; e (iii) da evolução do Direito e Desenvolvimento, permitindo uma contribuição jurídica mais abrangente na construção de propostas de aperfeiçoamento do quadro normativo que regula o microcrédito produtivo orientado, mostrando-se assim eficaz para o alcance dos objetivos deste trabalho.

A pesquisa de campo, com a utilização de uma abordagem quantitativa-qualitativa, propiciou uma visão clara sobre o microcrédito, suas possibilidades, seus limites, e sobre a extensão de seus efeitos na fruição dos direitos ligados ao desenvolvimento. Os déficits de fruição empírica desses direitos, e sua evolução, permitiram quantificar os aspectos não-monetários associados ao desenvolvimento, trazendo uma maior objetividade na análise da situação posicional. Assim, a utilização da matriz analítica da Análise Jurídica da Política Econômica mostrou-se adequada para a medição da fruição dos direitos.

A análise indireta possibilitou a constatação empírica dos efeitos sobre a renda e os limites do modelo de microcrédito produtivo orientado na forma em que é hoje praticado.

A metodologia multidisciplinar utilizada nesta pesquisa foi fundamental para a construção das propostas de reforma jurídica das normas que regulam o microcrédito, e mostrou-se eficaz.

As restrições temporal, geográfica e institucional e de escopo limitaram a abordagem do tema pesquisado. Em razão da importância do microcrédito produtivo orientado, sugere-se aos pesquisadores, como tema para futuras pesquisas sobre o microcrédito, a realização de análises jurídicas sobre os efeitos do microcrédito como instrumento de desenvolvimento inclusivo com base em estudos longitudinais. Sugere-se ainda, como tema para futuros trabalhos, a avaliação dos efeitos da organização em arranjos produtivos locais para os microempreendedores de baixa renda, e das dificuldades para a construção desta forma de organização, o que pode trazer subsídios para a construção de um marco jurídico que apoie esta forma de organização produtiva.

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir para o aperfeiçoamento do marco jurídico do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, e das normas que o regulamentam. Se esta contribuição, ainda que pequena, vier a acontecer, esta pesquisa terá cumprido o papel a ela atribuído por um microempreendedor de baixa renda entrevistado no Morro da Garuva, em Blumenau: “Obrigado por fazer essa pesquisa. Ela nos dá voz”.

REFERÊNCIAS

ACCIÓN COMUNITÁRIA DEL PERU. *Banco Ideal*. Lima, [2013]. Disponível em: <<http://www.grupoacp.com.pe/banco-ideal.html>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

ALEMANHA. *Die Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung)*. [Alemanha, 1919]. Disponível em: <<http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19.htm>> Acesso em: 04 jun. 2013.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALKIRE, Sabina; SANTOS, Maria Emma. Measuring Acute Poverty in the Developing World: robustness and scope of the Multidimensional Poverty Index. *World Development*, Maryland Heights, v. 59, p.251-274, julho de 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.026>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

_____. The Missing Dimensions of Poverty Data. *Oxford Development Studies*, Oxford, v.35, n.4, p.347-359, 2007.

ALMEIDA, Wilson Luiz Mota; SANTANA, José Ricardo. O Microcrédito como Instrumento de Redução da Pobreza no Nordeste: uma avaliação a partir do programa Crediamigo. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 42, n. 1, p.25-48, 2011.

ANDRADE, Juliana. Caixa faz parceria com banco comunitário para oferecer microcrédito em Fortaleza. *Agência Brasil*, Brasília, 15 fev.2011. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-02-15/caixa-faz-parceria-com-banco-comunitario-para-oferecer-microcredito-em-fortaleza>>. Acesso em: 23 dez 2013.

ANDRADE NETO, Rubens. O Papel das Instituições não Bancárias na Promoção da Inclusão Financeira. Apresentação. In: Fórum de Inclusão Financeira, 5., 2013, Fortaleza. *Anais eletrônicos ...* Brasília: BCB, 2013. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/incfinac/vforum/html/vforum_apresentacoes.asp>. Acesso em: 10 dez. 2013.

ANDREASSI, Tales. Impacto do Microcrédito junto ao Empreendedor de Pequenos Negócios: o caso do Bancari-SC. *Administração em Diálogo*, São Paulo, v. 6, n.1, p.75-85, 2004.

ARNDT, Heinz Wolfgang. *Economic Development: The History of an Idea*. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.

_____. *The Rise and Fall of Economic Growth : a study in contemporary thought*. Melbourne: Longman Cheshire, 1978.

ARRAES, Ronaldo de Albuquerque; SILVA, Lúcia de Fátima Barbosa. Demanda por Microcrédito no Nordeste. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 41, n. 2, p. 375-395, abr.-jun. 2010.

ASSOCIAÇÃO DE APOIO À ECONOMIA POPULAR DA AMAZÔNIA. Extrato do Relatório de Execução Física e Financeira. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 2013, Seção 3, p.227.

_____. *Termo de Parceria 2009/292*. Disponível em:
<http://amazoncred.org/resources/Termo_Parceria_2009_292_Banco_Amazonia.pdf>.
Acesso em: 01 jan. 2014.

ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA MULHER DO RIO DE JANEIRO. *Boletim Informativo*, Rio de Janeiro, n.13, nov.-dez. 2002.

ASSOCIATION POUR LE DROIT A L'INITIATIVE ECONOMIQUE. *Etude sur l'impact de l'action de l'Adie - Octobre 2013*. Disponível em:
<http://www.adie.org/sites/default/files/links/Etude_impact_action_Adie_2013.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2013.

AUWAL, Muhammad. Promoting Microcapitalism in the Service of the Poor: the Grameen model and its cross-cultural adaptation. *International Journal of Business Communication*, Blacksburg, v.33, n.1, p.27-49, jan. 1996.

BABA, Karina; FERREIRA, Nathalia Gomes. *Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Maranhão*. Projeto Conexão Local. São Paulo: FGV, 2007.

BAGCHI, Amiya Kumar. The Past and the Future of the Developmental State. In: Festschrift for Immanuel Wallerstein, *Journal of World-Systems Research*, Pittsburgh, v. 6, n. 2, p. 398-442, 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4.153, de 30 de outubro de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 out. 2012, Seção 1, p.45.

_____. Resolução nº 4.152, de 30 de outubro de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 out. 2012, Seção 1, p.45.

_____. Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2011, Seção 1, p.10.

_____. Resolução nº 3.229, de 26 de agosto de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 2004, Seção 1, p.16.

_____. Resolução nº 3.109, de 24 de julho de 2003. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 2003, Seção 1, p.21.

_____. Resolução nº 3.104, de 25 de junho de 2003. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2003, Seção 1, p.31-32.

_____. Resolução nº 2.874, de 26 de julho de 2001. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 ago. 2001, Seção 1, p.123.

_____. Resolução nº 2.627, de 02 de agosto de 1999. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 ago. 1999, Seção 1, p.4.

BANCO DA AMAZÔNIA. *Amazônia Florescer - Resultados*. Disponível em: <<http://www.bancoamazonia.com.br/index.php/amazonia-florescer-urbano-item/resultados-florescer-urbano>>. Acesso em: 01 jan. 2014.

BANCO DA FAMÍLIA. *Resultados*. Disponível em: <<http://www.bancodafamilia.org.br>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Histórico da Atuação do BNDES no microcrédito*, s.d. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Microcredito/historico.html>. Acesso em: 29 dez. 2013.

BANCO DO BRASIL. *Microcrédito Produtivo Orientado*. Disponível em:
<<http://www.bb.com.br/mpo>>. Acesso em: 21 dez. 2013.

_____. *O que é o Microcrédito Produtivo Orientado?* Disponível em:
<http://www.bb.com.br/portallbb/page47,116,2098,1,1,1,1.bb?codigoNoticia=1128&codigoMenu=172&codigoRet=529&bread=2_4>. Acesso em: 21 dez. 2013.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Crediamigo- Resultados 2013*. Disponível em:
<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Crediamigo/gerados/Resultados.asp>. Acesso em: 16 fev. 2014.

_____. *Relatório da Administração – 1º semestre de 2013*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2013. Disponível em: <www.bnb.gov.br>. Acesso em: 16 dez. 2013.

_____. *Relatório Anual 2012*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2013. Disponível em:
<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/o_banco/relacao_acionistas/docs/relatorio_anual_bnb_2012_final_22072013.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2013.

_____. *Relatório Anual Crediamigo 2010*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2011. Disponível em:
<http://www.banconordeste.gov.br/content/aplicacao/produtos_e_servicos/crediamigo/docs/relatorio_2010_portugues.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2013.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1997: the state in a changing world*. New York: Oxford University Press, 1997.

_____. McNamara, Robert. *Address to the Board of Governors*. Washington: Banco Mundial, set. 1972.

BANCO PALMAS. *Moeda social Mumbuca*. Disponível em:
<<http://www.bancopalmas.org.br/oktiva.net/1235/nota/162600>>. Acesso em: 01 jan. 2014.

BANCO SANTANDER. *Um Brasil de Oportunidades: 10 anos de Santander Microcrédito*. São Paulo: Santander, 2012.

_____. *Microcrédito Produtivo Orientado*. s.d. Disponível em:
<<http://sustentabilidade.santander.com.br/pt/Produtos-e-Servicos/Paginas/Microcredito.aspx>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

BANERJEE, Abhijit ; DUFLO, Esther. *Poor Economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York: Public Affairs, 2011.

BANERJEE, Abhijit et al. *The Miracle of Microfinance? evidence from a randomized evaluation*. Working paper 13-09. 10 abr. 2013. Cambridge: MIT. Disponível em: <<http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/79070/BanerjeeDuflo13-09.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

BARONE, Francisco. *Políticas Públicas de Acesso ao Crédito como Ferramenta de Combate à Pobreza e Inclusão Social: o microcrédito no Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

BARONE, Francisco et al. *Introdução ao Microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BARROS, Renato Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p.21-47.

BATEMAN, Milford ; CHANG, Ha-Joon. Microfinance and the Illusion of Development: from hubris to nemesis in thirty years. *World Economic Review*, St. Andrews, v.1, p.13-36, 2012.

_____. Microfinance as a Development and Poverty Reduction Policy: is it everything it's cracked to be? *Overseas Development Institute Background Note*, March 2011. Disponível em: < <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6291.pdf> >. Acesso em: 29 nov. 2013.

BÉDÉCARRATS, Florent. L'Impact de la Microfinance: un enjeu politique au prisme de ses controverses scientifiques. *Monde en développement*, Nancy, n.158, p.127-142, 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta Años de CEPAL: Estructuralismo y Neoestructuralismo. *Revista Cepal*, Santiago, n. 97, p.173 - 194, abr. 2009.

BOLTANSKI, Luc ; THÉVENOT, Laurent. *On Justification*. New Jersey, Princeton University Press, 2006.

BORBA, Paulo da Rocha Ferreira. *Relação entre Desempenho Financeiro e Desempenho Social de Instituições de Microfinanças na América Latina*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

BORNSTEIN, David. Economic Development: The barefoot bank with cheek. *The Atlantic Monthly*, Washington, v. 276, p.40-47, dec. 1995.

BOURGUIGNON, François; CHAKRAVARTY, Satya. *Journal of Economic Inequality*, Verona, v.1, n.1, p.25-49, 2003.

BRAGA, Maria Goretti Serpa; LEANDRO, Charles Diniz ; LYRA JÚNIOR, Stélio Gama. Microcrédito como Ação Complementar ao Programa Bolsa-Família: a experiência do Crediamigo do BNB. In: BARBOSA, Cristiane Garcia; TEIXEIRA, Marcelo Azevedo; DAMASCENO, Wellington Santos (org.). *A Experiência dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012, p.163-202.

BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego. *PNMPO Informe: informações gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado- 3º Trimestre de 2013*. [2013b]. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório de Dados do Programa de Microcrédito-1º. Trimestre de 2013*. [2013 a]. Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br> >. Acesso em: 12 dez. 2013.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 411, de 10 de julho de 2013. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 2013, Seção 1, p. 135.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - 4º Trimestre de 2012*. [2012a]. Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. Lei nº 12.666, de 14 de junho de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 jun. 2012, Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 12.792, de 28 de março de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 abr. 2012a, Seção 1, p. 1.

_____. Ministério da Fazenda. *Crescer – Programa Nacional do Microcrédito*. Apresentação. Brasília, 24 de agosto de 2011. Disponível em: <www.sebrae.com.br/customizado/uasf/apresentacao_ministro_fazenda.pdf>. Acesso em 10 nov. 2013.

_____. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez. 2008, Seção 1, p. 1.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/08_PPA_Aval_cad01.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. Decreto nº 6.607, de 21 de outubro de 2008. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 out. 2008, Seção 1, p. 1.

_____. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jun. 2007, Seção 1, p. 3.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 2006, Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 abr. 2005, Seção 1, p. 1.

_____. Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 nov. 2004, Seção 1, p. 2.

_____. *Exposição de Motivos Interministerial nº 06/MTE/MF*, de 29 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-6-MTE-MF-04.htm>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 set. 2003, Seção 1, p. 8.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mai. 2003a, Seção 1, p. 2.

_____. Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 fev. 2001, Seção 1, p. 3.

_____. Medida Provisória nº 1.914-3, de 29 de junho de 1999. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jun. 1999, Seção 1, p. 88.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 mar. 1999, Seção 1, p. 1.

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução nº 124, de 14 de outubro de 1996. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 out. 1996, Seção 1, p. 20851-20852.

_____. Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 out. 1990, Seção 1, p. 19157.

_____. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 1990, Seção 1, p. 7101.

_____. Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951. *Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, 27 dez. 1951, Seção 1, p. 18802.

_____. Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933. *Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, 08 abr. 1933, Seção 1, p. 6995.

_____. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. (Código Civil). *Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, 05 jan. 1916, Seção 1, p. 133.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Antigo ao Novo Desenvolvimento da América Latina. Texto para Discussão*, nº 274. São Paulo: FGV, nov. 2010.

_____. *O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p.5-24, 2006.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION. *The Thatcher Years in Statistics*. [2013]. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-22070491>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

BROWN, Mark. Microfinance. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *International Year of Microcredit, 2005*. Disponível em: <http://www.yearofmicrocredit.org/pages/whyayear/whyayear_quotecollection.asp>. Acesso em: 30 nov. 2013.

BRUSKY, Bonnie; FORTUNA, João Paulo. *Entendendo a Demanda para as Microfinanças no Brasil: um estudo qualitativo em duas cidades*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BURY, John Bagnell. *The Idea of Progress*. Honolulu: University Press of the Pacific, 2007.

CAMPOS, Ana Cristina. *Dilma: Crescer emprestou R\$ 12,5 bilhões a pequenos empreendedores. Agência Brasil*, 10 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2014/03/dilma-crescer-emprestou-r-125-bilhoes-a-pequenos-empreendedores>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

CASSIOLATO, José Eduardo ; LASTRES, Helena. O Foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas. In: LASTRES, Helena et al. (orgs.) *Pequena Empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003, p. 21-34.

CASTRO, Marcus Faro de. New Approaches to Legal Reform in Brazil. *Revista de Direito da Universidade de Brasília*, Brasília, v.1, n.1, 2013.

_____. Direito, Tributação e Economia no Brasil: aportes da Análise Jurídica da Política Econômica. *Revista da PGFN*, Brasília, v.1, n.º 2, p. 23-51, jul.-dez. 2011.

_____. Análise Jurídica da Política Econômica. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, v.3, n.1, p.17 - 70, jun. 2009.

_____. A Função Social como Objeto da Análise Jurídica da Política Econômica. *Notícia do Direito Brasileiro*, Brasília, v.14, p.107-128, 2007.

CENTRO DE APOIO AOS PEQUENOS EMPREENDIMIENTOS DO MARANHÃO. *Relatório Anual 2011*. Disponível em: <<http://www.ceapema.org.br>>. Acesso em: 21 dez. 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Mudança Estrutural para a Igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*. Santiago: CEPAL, 2012.

CHANNELL, Wade. Lessons not Learned: problems with western aid for law reform in post-communist Countries. *The American Journal of Comparative Law*, v. 1, p. 321-337, 2006.

CHRISTEN, Robert. *Commercialization and Mission Drift: the transformation of microfinance in Latin America*. Occasional paper n. 5, Washington: CGAP, 2001. Disponível em: <<http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Occasional-Paper-Commercialization-and-Mission-Drift-The-Transformation-of-Microfinance-in-Latin-America-Jan-2001.pdf>>. Acesso em: 01 dez.2013.

CHURCHILL, Craig. *Managing Growth: the organizational architecture of microfinance institutions*. Boston: Acción International, 1997. Disponível em: <http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.28798/1228_01228.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2013.

CRESWELL, John. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Plano. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: Sage, 2007.

COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, v.3, p.1-44, out. 1960.

COLEMAN, Brett. Microfinance in Northeast Thailand: Who benefits and how much? *World Development*, v.34, n.º 9, p. 1612-1638, 2006.

COLLINS, Hugh. The research agenda of Implicit Dimensions of Contracts. In: *Implicit Dimensions of Contract: discrete, relational and network contracts*. CAMPBELL, David; COLLINS, Hugh, WIGHTMAN, John. (orgs.) Oxford: Hart Publishing, 2003, p.1-24.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESAROLLO SOCIAL. *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*. México: Coneval, 2009.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR. *Linking Microfinance and Safety Net Programs to Include the Poorest: the case of IGVGD in Bangladesh*. Focus Note, nº 21, May 2001. Disponível em: <<http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Linking-Microfinance-and-Safety-Net-Programs-to-Include-the-Poorest-The-Case-of-Igvgd-in-Bangladesh-May-2001.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

COUTINHO, Diogo; FERRAZ, Octávio Motta; CUNHA, Luciana Gross. Mesa de Debates 2: inovação dos métodos de pesquisa em direito e renovação da produção científica. In: CUNHA, Alexandre dos Santos e SILVA, Paulo Eduardo Alves. *Pesquisa Empírica em Direito*. Anais do I Encontro de Pesquisa Empírica em Direito. Rio de Janeiro: IPEA, 2013, p.45-68.

_____. O Direito nas Políticas Sociais Brasileiras: um Estudo sobre o Programa Bolsa Família. In: *Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*. São Paulo: Saraiva, 2012.

DALTRO, Hércules Silva. *Sustentabilidade do Microcrédito: uma análise da experiência do Banese*. Dissertação. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 2010.

DA MATA, Sandoval Faria; NASCIMENTO, Maria Regina Alcântara. A Experiência da Rede CEAPE. Apresentação. In: Seminário do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, 2., 2007, Brasília. *Anais eletrônicos ...* Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2007. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/ff8080812bcb2790012bcd0ece24646/seminario_rede_cape_pe_pnmpe_mte.ppt>. Acesso em: 31 out. 2013.

DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. The Relationship between Law and Development: optimists versus skeptics. *The American Journal of Comparative Law*, v.56, nº 4, p. 895-946, 2008.

DE LONG, J. Bradford; EICHENGREEN, Barry. *The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program*. Working Paper n. 3899, National Bureau of Economic Research working paper series, Nov. 1991.

DE QUIDT, Jon; FETZER, Thiemo; GHATAK, Maitreesh. *Microfinance, Market structure and Borrower Welfare: Regulatory Lessons from the Indian Crisis*, 2012. Disponível em: <<http://econ.lse.ac.uk/staff/mghatak/MFIREVIEWWB.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

DIÁRIO DO NORDESTE. *O Banco do Povo*. 18.11.2013. Disponível em: <<http://voceempreendedor.diariodonordeste.globo.com/cadernos/o-banco-do-povo>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

DISTRITO FEDERAL. *Prospera empresta R\$ 75 mil em Ceilândia*. Disponível em: <<http://www.trabalho.df.gov.br/noticias/item/2381-prospera-empresta-75-mil-em-ceilandia.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

DOUGLAS, William. Lawyers of the Peace Corps. *American Bar Association Journal*, v.48, nº 10, p.909-913, 1962.

EPSTEIN, Richard. A Theory of Strict Liability. *Journal of Legal Studies*, Chicago, v.2, n.1, p.151-204, 1973.

ESPADA, Ana Sofia Santa Rita Vieira Silva. *Microcrédito em Cabo Verde: análise da sustentabilidade de duas instituições de microfinanças em 2008 e 2009*. Dissertação. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2012.

ESTADO DO MARANHÃO. *Primeiro banco de microfinanças do país será formalizado hoje*. 2.9.2010. Disponível em: <<http://www.agenciasebrae.com.br/noticia.kmf?canal=36&cod=10605869&indice=10>> . Acesso em: 01 mar. 2014.

ESTADOS UNIDOS. Kennedy, John. *Special Message to the Congress on Foreign Aid*. 22 de março de 1961. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8545>>. Acesso em: 14 set. 2013.

_____. *Truman's Inaugural Address, January 20, 1949*. Disponível em: <http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm>. Acesso em: 09 out. 2013.

_____. President's Committee on Foreign Aid. *European Recovery and American Aid – a report*. 1947. Disponível em: <http://fraser.stlouisfed.org/docs/historical/martin/13_01_194711xx.pdf>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. *The Four Freedom Speech*, 1941. Disponível em: <http://en.wikisource.org/wiki/The_Four_Freedoms_speech>. Acesso em: 03 out. 2013.

_____; INGLATERRA. *Carta do Atlântico*, 1941. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html>>. Acesso em: 19 set. 2013.

_____. *An Act to encourage national industrial recovery, to foster fair competition, and to provide for the construction of certain useful public works, and for other purposes*, June 16, 1933; Enrolled Acts and Resolutions of Congress, 1789-1996; General Records of the United States Government; Record Group 11, National Archives.

EVANS, Peter B. *In Search of the 21st Century Developmental State*. Center for Global Political Economy, Working Paper no 4. Brighton: University of Sussex, 2008.

FACHINI, Cristina. *Sustentabilidade Financeira e Custos de Transação em uma Organização de Microcrédito no Brasil*. Dissertação. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

FAIRBANKS, Amanda. Lending Plan Won Prize, but Will It Work Here? Nova York: *The New York Times*, 01 abr. 2008. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2008/04/01/nyregion/01grameen.html?pagewanted=all&_r=0>. Acesso em: 22 nov. 2013.

FARIA, Lúcio César. Papel das Instituições não bancárias na Promoção da Inclusão Financeira. Apresentação. In: Fórum de Inclusão Financeira, 5., 2013, Fortaleza. *Anais eletrônicos ...* Brasília: BCB, 2013. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/incfinac/vforum/html/vforum_apresentacoes.asp>. Acesso em: 10 dez. 2013.

FELTRIM, Luiz Edson; VENTURA, Elvira; DODL, Alessandra. Inclusão Financeira no Brasil: projeto estratégico do Banco Central. In: *Inclusão Financeira: perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil – visão de diferentes atores*. Brasília: BCB, 2009.

FIOCCA, Demian. Redução da Pobreza no Brasil: Resultados recentes e o papel do BNDES. Apresentação na Conferência Business Future of the Americas 2006 – Câmara Americana de Comércio. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/apresentacoes/fiocca_camara.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2013.

FORTES, Claudia Márcia de Jesus. *Estudo de caso comparativo entre programas de microcrédito na América Latina: o impacto socioeconômico nas mulheres das cidades de Bogotá e Recife*. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Por que os bancos comunitários de desenvolvimento são uma forma de organização original? In: *Banco Palmas: 15 anos. Resistindo e Inovando*. Fortaleza, 2013, p.83-93.

FRANÇA. *Décret sur les élections prévues pour le 9 avril, 1848*. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/suffrage_universel/suffrage-1848-decret.asp>. Acesso em: 10 ago. 2013.

FRANCK, Thomas M. The New Development: Can American Law and Legal Institutions Help Developing Countries? *Wisconsin Law Review*, n. 3, p.767-801, 1972.

FRIEDMAN, Lawrence M. Legal culture and social development. *Law and Society Review*, p. 29-44, 1969.

GOLDBERG, Nathanael. *Measuring the Impact of Microfinance: taking stock of what we know*. Grameen Foundation, 2005.

GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve; VECHINA, Daniele. *A Situação das Microfinanças no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

GONZALEZ, Adrian. *Is Microfinance growing too fast?* Washington: Microfinance Information Exchange Mix, 2010. Disponível em : <<http://www.themix.org/publications/mix-microfinance-world/2010/06/microfinance-growing-too-fast>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

GONZALEZ-VEGA, Claudio et al. *Bancosol: the challenge of growth in microfinance organizations*. 1997. Disponível em: http://www.microfinance.com/English/Papers/Bolivia_BancoSol_Growth.pdf. Acesso em: 15 nov. 2013.

GRAMEEN BANK. *Data & Report*. Disponível em: < www.grameenbank.com>. Acesso em: 14 dez. 2013.

_____. *What is Microcredit?*, [s.d.]. Disponível em: www.grameen-info.org>. Acesso em: 21 nov. 2013.

GROS, Francisco. Abertura do Seminário BNDES microfinanças. In: Seminário BNDES microfinanças – ensaios e experiências, 2000, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos ...* Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/microfin/anais.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2013.

HAKIM, George. Technical Aid from the Viewpoint of the Aid-Receiving Countries. In: HOSELITZ, Berthold Frank. *The Progress of Underdeveloped Areas*. Chicago: The University of Chicago Press, 1952, p.259-269. *apud* ARNDT, Heinz Wolfgang. *Economic Development: the history of an idea*. Chicago: The University of Chicago Press, 1987, p.53

HALL, Peter. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

HASHEMI, Syed; SCHULER, Sidney; RILEY, Ann. Rural Credit Programs and Rural Empowerment in Bangladesh. *World Development*, v.24, n. 4, p.635-653, 1996.

HERMANN, Jennifer. Microcrédito como Política de Geração de Emprego e Renda: possibilidades e limites. In: SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renaut. (orgs.) *Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri:Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, p.271-299.

HIRSCHMAN, Albert Otto. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOFF, Karla; STIGLITZ, Joseph. Modern Economic Theory and Development. In: STIGLITZ, Joseph; MEIER, Gerald. (ed). *Frontiers of Development Economics: the future in perspective*, Oxford/ Washington: Oxford University Press/ World Bank, 2001,p.389-459.

HOSSAIN, Muhabub. *Credit for the Alleviation of Rural Poverty: The Grameen Bank in Bangladesh*. Research Report 65. International Food Policy Research Institute, 1988.

HUSLE, David; MOSLE, Paul. *Finance against Poverty*, v.1, London: Routledge, 1996.

IBRAHIM, Solava; ALKIRE, Sabina. *Agency and Development: A Proposal for Internationally Comparable Indicator*. Oxford Development Studies, v. 35, n.4, 2007, p. 379-403.

INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO BLUMENAU SOLIDARIEDADE. *Implantação*, s.d. Disponível em: <http://www.blusol.org.br>. Acesso em: 22 dez.2013.

_____. *Balanco Social e Ambiental ICC-Blusol 2012*. Disponível em: <http://www.blusol.org.br>. Acesso em: 22 dez. 2013.

INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO PORTOSOL. *Homenagem na Câmara Municipal de Porto Alegre aos 15 anos de existência da Instituição Comunitária de Crédito Portosol*. Disponível em: <http://www.portosol.com.br>. Acesso em: 03 dez. 2013.

_____. Portosol - Instituição Comunitária de Microcrédito. Apresentação. In: Seminário do Banco Central sobre Microfinanças, 6., 2007, Porto Alegre. *Anais eletrônicos ...* Brasília: BCB, 2007. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/arquivos/horario_arquivos/apres_66.pdf. Acesso em: 02 dez. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. *Economia Subterrânea no Brasil*. Apresentação. São Paulo: ETCO/FGV, 2013. Disponível em: http://www.etc.org.br/user_file/Economia_Subterranea_No_Brasil_jun-2013.pdf. Acesso em: 29 nov. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades [2013]*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em 10 fev. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Economia Informal Urbana 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

INSTITUTO PALMAS DE DESENVOLVIMENTO E SOCIOECONOMIA SOLIDÁRIA. *Relatório Social 2012*. Fortaleza, 2012.

JACKELEN, Henry. *O Programa da UNO de Assistência a Microempresas em Caruaru, Brasil*. Relatório. Washington: UNDP, 1982.

JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina Prates; ABRAMOVAY, Ricardo. A Sustentabilidade das Microfinanças Solidárias. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, v.40, n. 1, p.19-33, jan./fev./mar. 2005.

KARNANI, Aneel. Microfinance misses its mark. *Stanford Social Innovation Review*, p.34-40, 2007.

KARST, Kenneth L. Law in Developing Countries. *Law Library Journal*, v.60, n. 1, p.13-20, 1967.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KENNEDY, David. The Rule of Law, Political Choices, and Development Common Sense. In: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro (ed.). *The New Law and Economic Development: a critical appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, p.95-173, 2006.

KHANDKER, Shahidur. Microfinance and Poverty: Evidence using panel Data from Bangladesh. *The World Bank Economic Review*, v.19, n° 2, p. 263-286, 2005.

_____. *Fighting Poverty with Microcredit – experience in Bangladesh*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

KING, Robert G; LEVINE, Ross. *Capital Fundamentalism, Economic Development and Economic Growth*. Policy research working paper 1285. Washington: The World Bank, 1994.

KUZNETS, Simon. *Economic Growth of Nations: total output and production structure*, Cambridge: Harvard University Press, 1971.

_____. Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, v. 45, n.1, mar. 1955.

LACERDA, Fernanda Calasans C. Significados da pobreza na sociedade contemporânea. In: BUAINAIN, Antônio Marcio, et al. (org.). *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012, p. 205-240.

LANZARIN, Ary Joel de Abreu. Crédito, desenvolvimento e Pequenos negócios. In: SANTOS, Carlos Alberto (org.) *Pequenos Negócios: Desafios e perspectivas – Serviços Financeiros*. Brasília: SEBRAE, 2013, p.

LEISMANN, Edison Luis; CARMONA, Charles Ulises Montreuil. Sustentabilidade em Instituições de Microfinanças. *Ciências Sociais Aplicadas em revista*, v. 8, n. 15, p.183-198, 2008.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. A teoria das redes contratuais e a função social dos contratos: reflexos a partir de uma recente decisão do Superior Tribunal de Justiça. *Revista dos Tribunais*, a.94, v. 832, p.100-111, jan. 2005.

LEWIS, Arthur William. *Theory of Economic Growth*. Londres: Routledge, 2006.

_____. Arthur. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, v. 22, n. 2, p. 155-157, 1954.

LIMA, Shanna Nogueira. Microcrédito como Política de Geração de Emprego e Renda. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, v.32, p. 47-75, dez. 2009.

LIMA FILHO, Jorge Pedro. Atuação da Caixa em Microcrédito Produtivo Orientado. Apresentação. In: Oficina “O desafio do Microcrédito Produtivo orientado – Perspectivas e Tendências”, 2007, Brasília. *Anais eletrônicos ...* Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/BNDES, 2007. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/Oficina_Microcredito9.pdf. Acesso em: 23 dez. 2013.

LITTLE, Ian; SCITOVSKY, Tibor; SCOTT, Maurice. *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*. London: Oxford University Press, 1970.

LOPES, Bruno Mota. *Análise da evolução do microcrédito na Bahia (1973-2008)*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

LIST, Friedrich. *The National System of Political Economy*. London: Longman e Green, 1909.

_____. *The National System of Political Economy*. London: Longmans, Green and Company, 1885, *apud* CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.

MARX. Karl. *Capital*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

McAUSLAN, Patrick. Law, Governance and the Development of the Market: Practical Problems and Possible Solutions. In: FAUNDEZ, Julio. *Good Governance and the Law: legal and Institutional Reform in Developing Countries*. New York: St. Martin Press, 1997, p. 25-45.

McMAHON, Tim. *Historical Inflation Rate*. Disponível em: http://inflationdata.com/Inflation/Inflation_Rate/HistoricalInflation.aspx. Acesso em: 08 jul. 2013

MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra. *Banco Palmas: ponto a ponto*. Fortaleza: Arte Visual, 2008.

_____; _____. *Bancos Comunitários de Desenvolvimento: uma rede sob o controle da comunidade*. Fortaleza: Arte Visual, 2007.

MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven. *Economics and the Law: from Posner to post-modernism*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MERRYMAN, John Henry. Comparative Law and Social Change: on the origins, style, decline & revival of the Law and Development movement. *The American Journal of Comparative Law*, v.25, n. 3, p. 457-491, 1977.

MESSICK, Richard. Judicial reform and Economic Development: a survey of the issues. *The World Bank Research Observer*, v.14, n. 1, p.117-136, 1999.

MÉXICO. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. [1917].Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/mexico/mexico1917.html>>. Acesso em: 04 jun. 2013.

MEZERRA, Jaime. O microcrédito no Brasil: dados nacionais e reflexões que vêm de vinte anos de experiência. *Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho*, v. 2, n. 2, p.3-13, 2002.

MICROFINANCE INFORMATION EXCHANGE. *Microfinance Market – Latin America and the Caribbean*. Washington: MIX, Junho de 2013. Disponível em : <<http://www.themix.org>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

MILL, John Stuart. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MINOW, Martha. Archetypal Legal Scholarship: a field guide. *Journal of Legal Education*, v. 63, n. 1, p. 65-69, 2013.

MIX MARKET. India - Market Profile, 2013. Disponível em: <<http://www.mixmarket.org/mfi/country/India>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

MKNELLY, Barbara; DUNFORD, Christopher. *Impact of Credit with Education on Mothers and Their Young Children's Nutrition*: CRECER credit with education program in Bolivia. Freedom from Hunger Research paper n° 5. Davis: Freedom from Hunger, 1999.

_____; _____. *Impact of Credit with Education on Mothers and Their Young Children's Nutrition*: Lower Pra Rural Bank credit with education program in Ghana. Freedom from Hunger Research paper n° 4. Davis: Freedom from Hunger, p. 203-98, 1998.

MONDAL, Wali. I.; TUNE, Ruth Ann. Replicating Grameen Bank in North America: The Good Faith Fund experience. In Wahid, Abu (Ed.), *The Grameen Bank: poverty relief in Bangladesh*, Boulder: Westview Press, 1993, p. 223-234.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MONTORO, Guilherme. A Atuação do BNDES em Microcrédito. Apresentação. In: Fórum de Inclusão Financeira, 2., 2010, Brasília. *Anais eletrônicos ...* Brasília: BCB, 2010. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/atividade/19nov_i%20painel_guilherme%20montoro_201012161441570470.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2013.

MONZONI NETO, Mário Prestes. *Impacto em Renda do Microcrédito*: uma investigação empírica sobre geração de renda do crédito popular solidário São Paulo Confia, no Município de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV, 2006.

MORDUCH, Jonathan. *Does Microfinance really help the Poor?* New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh. Cambridge: Harvard University, 1998. Disponível em: <http://www.nyu.edu/projects/morduch/documents/microfinance/Does_Microfinance_Really_Help.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2013.

MYRDAL, Gunnar. *An International Economy: Problems and Prospects*: Westport: Greenwood Press, 1978.

_____. *The Equality Issue in World Development*. Nobel Prize Lecture, 1974. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1974/myrdal-lecture.html>. Acesso em: 25 set. 2013.

_____. *Beyond the Welfare State: Economic Planning and its International Implications*. London: Yale University Press, 1960.

_____. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Londres: Duckworth, 1957.

NERI, Marcelo; BUCHANAN, Gabriel. CrediAmigo: O Grameen Tupiniquim. In: _____ (org.). *Microcrédito: O Mistério Nordeste e o Grameen Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p.191-229.

_____; MEDRADO, André. O Mistério Nordeste. In: _____. *Microcrédito: O Mistério Nordeste e o Grameen Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 143-167.

_____. *Microcrédito, Dinâmica Empresarial e Mudança de Classe: O impacto do Crediamigo*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara, FIORI, Anita. *Entendendo as microfinanças no Contexto Brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

NOBEL FOUNDATION. *The Nobel Peace Prize 2006*. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/>. Acesso em: 05 mai. 2013.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

NURKSE, Ragnar. Problemas da Formação de Capitais em Países Desenvolvidos. *Revista Brasileira de Economia*, v.5, n. 4, p. 11 – 190, 1951.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UN launches International Year of Microcredit 2005*. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/dev2492.doc.htm>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

_____. *Towards a New Trade Policy for Development*. Report bt the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development. New York: United Nations, 1964.

_____. *United Nations Development Decade: A Program for International Economic Cooperation*, 19 dez.1961. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710%20\(XVI\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710%20(XVI))>. Acesso em: 25 set. 2013.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>. Acesso em: 05 out. 2013.

_____. *Carta das Nações Unidas*, 1945. Disponível em:
<<http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>> Acesso em: 03 out. 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. Nova Iorque: Praeger, 1977.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *World Health Report 2002: reducing risks, promoting healthy life*. Genebra: WHO, 2002.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *World Energy Outlook 2006*. Paris: OECD, 2006.

OTTE, Romanus. Herzlichen Glückwunsch Neoliberalismus !*Die Welt*, 23 ago. 2008. Disponível em: <http://www.welt.de/welt_print/article2342273/Herzlichen-Glueckwunsch-Neoliberalismus.html>. Acesso em: 20 mai. 2013

PACKER, Herbert Leslie; EHRLICH, Thomas. *New Directions in Legal Education: A report Prepared for the Carnegie Commission on Higher Education*. New York: McGraw-Hill, 1972.

PANICO, Carlo; RIZZA, Maria Olivella. Myrdal, Growth Processes and Equilibrium Theories. In: SALVADORI, Neri; COMMENDATORI, Pasquale; TAMBERI, Massimo. *Geography, Structural Change and Economic Development*, Cheltenham: Edward Elgar, 2009, p.183-202.

PARENTE, Silvana. *Microfinanças: saiba o que é um banco do povo*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.

PASSOS et al. *Focalização, Sustentabilidade e Marco legal: uma revisão da literatura de microfinanças*. Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise. Brasília: IPEA, 2002.

PEREIRA, Almir et al. Massificação das Microfinanças no Brasil – Análise e Proposições. In: FELTRIM, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra von Borowski (org.). *Perspectivas e Desafios para Inclusão Financeira no Brasil: visão de diferentes atores*. Brasília: BCB, 2009, p.85-98.

PEREIRA, Gilvanete Dantas de Oliveira. *Efeitos do Microcrédito sobre o Fortalecimento dos Microempreendimentos e sobre as Condições de Vida dos Microempreendedores: Um estudo do CEAPE/PB, no período de 2001 a 2004*. Dissertação de Mestrado. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2005.

PHEDON, Nicolaides. Improving Policies Implementation in an enlarged European Union: the case of national regulatory authorities. Maastricht European Institute of Public Administration, 2003. In: SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Epilogue: Accountability without Sovereignty. In: DE BURCA, Gráinne and SCOTT, Joanne (org.) *Law and New Governance in the EU and the US*. Portland:Hart Publishing, 2006, p.401.

PITT, Mark; KHANDKER, Shahidur. The Impact of Group-Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter? *Journal of Political Economy*, v. 106, n. 5, p.958 – 996, 1998.

_____; _____. *Household and Intra-household Impact of the Grameen Bank and Similar Targeted Credit Programs in Bangladesh*. Discussion Paper 320. Washington: World Bank, 1996. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/0-8213-3594-4>>. Acesso em: 21 nov.2013.

PLANET RATING. *Social Performance Rating Methodology*. Disponível em: <<http://www.planetrating.com/EN/social-performance-rating-methodology.html>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

PORTAL BRASIL. Recursos do programa do BNDES de Microcrédito são ampliados para 1 bilhão. *Portal Brasil*, 3 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/08/programa-bndes-de-microcredito-agora-passa-a-ser-de-r-1-bilhao>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

POSNER, Richard A. *The Economics of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1983.

POUND, Roscoe. The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence. *Harvard Law Review*, v. 25, n. 6, p. 489 – 516, 1912.

PRADO, Mariana Mota. What is Law and Development? *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v.11, n. 1, p. 1 – 20, out. 2010.

_____; TREBILCOCK, Michael, Path Dependence, Development and the Dynamics of Institutional Reform. *University of Toronto Law Journal*, v.59, n. 3, p. 341-379, 2009.

PREBISCH, Raúl. Interpretação do Processo de Desenvolvimento Econômico. *Revista Brasileira de Economia*, v. 5, n. 1, 1950.

_____. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, v. 3, n. 3, 1949.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Lei nº 7.679, de 19 de outubro de 1995. *Diário Oficial de Porto Alegre*, p. 2, 26.10.1995.

_____. Lei nº 7.250, de 18 de maio de 1993. *Diário Oficial do Rio Grande do Sul*, p. 22, 19.05.1993.

_____. Lei nº 7.233, de 19 de janeiro de 1993. *Diário Oficial do Rio Grande do Sul*, p. 33, 22.01.1993.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Human Development Report 1990*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1990.

RAMOS, Jeronimo Rafael. Acesso dos Microempreendedores e das Micro e Pequenas Empresas a Serviços Financeiros. Apresentação. In: Fórum de Inclusão Financeira, 5., 2013, Fortaleza. *Anais eletrônicos ... Brasília: BCB, 2013*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/incfinac/vforum/html/vforum_apresentacoes.asp>. Acesso em: 28 dez. 2013.

REICH, Charles. The Law of the Planned Society. *The Yale Law Journal*, v. 75, n. 8, p. 1227-1270, jul. 1966.

RENSMANN, Thilo. *Wertordnung und Verfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007.

RESERVE BANK OF INDIA. *Self Regulatory Organization (SRO) for NBFC-MFI*. 26 nov. 2013. Disponível em: <http://rbi.org.in/Scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=30052>. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. *Meeting with Bankers on Credit to Micro Finance Institutions*. 22 dec. 2010. Disponível em: <http://rbi.org.in/Scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=23621>. Acesso em: 10 dez. 2013.

RIGHETTI, Carlos Cesar Buosi. *Efeitos do Microcrédito na Geração de Renda em Novos Empreendimentos*: avaliação de impacto do programa Real Microcrédito. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV, 2008.

RITISCH, Kerry. The Future of Law and Development: Second Generation of Reforms and the Incorporation of the Social. *Michigan Journal of International Law*, v.26, p. 199-244, 2004.

ROCHA, Daniele. Microcrédito dos Bancos Públicos cresce com subvenção. *Valor Econômico*, 29 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/3356606/microcredito-dos-bancos-publicos-cresce-com-subvencao>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

ROLL, Richard; TALLBOTT, John. *Why Many Developing Countries just aren't*. The Anderson School at UCLA, Finance Working Paper n. 19-01, 2001. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=292140>. Acesso em: 01 ago. 2013

ROMER, Paul. Two Strategies for Economic Development: using ideas and producing ideas. In: World Bank Annual Conference on Development Economics, 4. , 1992, Washington. *Proceedings...* Washington: World Bank, 1992, p. 63-91. Disponível em: <http://federation.ens.fr/wheberg/parischoeco/formation/fcses/boitdocu/0607s1_lect05_b.pdf>. Acesso em: 02 set. 2013.

ROODMAN, David. *Does Compartamos charge 195% Interest?* , 31 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.cgdev.org/blog/does-compartamos-charge-195-interest>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

ROSAS, Rafael. BNDES muda regras para aumentar alcance do microcrédito. *Valor Econômico*, 16 mar. 2010. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/valor/2010/03/16/bndes-muda-regras-e-quer-duplicar-desembolsos-em-microcredito.jhtm>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul N.. The International Development of Economically Backward Areas. *International Affairs*, v.20, n. 2, p. 157 – 165, abr.1944.

_____. Problems of Industrialisation of Eastern and Southern-Eastern Europe. *The Economic Journal*. v. 53, n. 210-211, p. 202-211, jun.-set. 1943.

ROSTOW, Walt Whitman. The Stages of Economic Growth. In: EASTERLY, William. *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge: The MIT Press, 2002, p.33.

_____. *Etapas do Desenvolvimento Econômico*: Um manifesto não-comunista. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. *How it All Began*. New York: McGraw Hill, 1975.

ROZAS, Daniel; SINHA, Sanjay. *Avoiding a Microfinance Bubble in India: Is Self-Regulation the Answer?* 10 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.danielrozass.com/2010/01/10/avoiding-a-microfinance-bubble-in-india-is-self-regulation-the-answer/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Epilogue: Accountability without Sovereignty. In: DE BURCA, Gráinne and SCOTT, Joanne (org.) *Law and New Governance in the EU and the US*. Portland: Hart Publishing, 2006, p.395-411.

_____. *Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability*. In: ENGELLEN; E.R.; DHIAN HO, Sie (red.). *De Staat van de Democratie: democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, p. 173-195.

_____. A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism. In: ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (ed.) *Governance for the XXI Century*, 2001, p.121-148.

SAGE, Caroline; WOOLCOCK, Michael. *Breaking Legal Inequality Traps: New Approaches to Building Justice Systems for the Poor in Developing Countries*. Brooks World Poverty Institute Working paper 17. Manchester: University of Manchester, 2007.

SAMPAIO, Paulo. *A Dignidade da Pessoa Humana: a Busca de um Conceito*. Brasília: mimeo, 2012.

SANTANDER. *Um Brasil de Oportunidades: 10 anos de Santander Microcrédito*. São Paulo: Santander, 2012.

SAYAD, João. Controle de Juros e Saldos Médios. *Revista Brasileira de Economia*, v.31, n.1, p. 229-248, 1977.

SCHMIDT, Oliver. *The Evolution of India's Microfinance Market: just a crack in the glass ceiling?* MPRA Paper n. 27142, München, 2010. Disponível em: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/27142/1/MPRA_paper_27142.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013

SCHREIBER, José Gentil. *O Papel do Microcrédito no Combate à Pobreza: avaliação do impacto do microcrédito sobre a renda dos microempreendedores clientes do Banco do Empreendedor*. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2009.

_____. *Análise de Custo-Benefício do Programa UNO*. Dissertação de mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1975.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, v.51, n.1, p.1-17, mar. 1961.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *History of Economic Analysis*. Londres: Routledge, 1997.

_____. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1997a.

SEERS, Dudley. *The Meaning of Development*. International Development Studies Communication 44. Brighton: IDS, 1969. Disponível em: <<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. The Concept of Development. In: CHENERY, Hollis; SRINIVASAN, T.N. (orgs.) *Handbook of Development Economics*, v.1. Amsterdam: North-Holland, 1988, p. 9-26.

_____. *Resources, Values and Development*. Oxford: Basil Blackwell, 1984.

_____. *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press, 1981.

_____. Equality of What? In: MC MURRIN (org.) *Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. Disponível em: <http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/s/sen80.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2014.

SCHAPIRO, Mário; TRUBEK, David M. Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: _____; _____ (org.). *Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*. São Paulo: Saraiva, 2012, p.27-70.

SHERMAN, F. Charles. Law and Development Today: the new developmentalism. *German Law Journal*, v.10, n. 9, p. 1257-1273, 2009.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; RENAUT, Michel. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 507-524, out.-dez. 2007.

_____; CROCCO, Marco. Em Busca de uma Teoria da Localização das Agências Bancárias: algumas evidências do caso brasileiro. *Economia*, v. 4, n.1, p. 85-112, jan.-jun. 2003.

SILVA, Clébia Mardônia Freitas. *As Múltiplas Faces da Exclusão na Política de Microcrédito para Geração de Trabalho e Renda*. Série BNB Teses e Dissertações n. 29. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

SILVEIRA, Caio Márcio. Sistema CEAPE: Programa de Apoio a Pequenos Empreendedores. In: SPINK, Peter; CAMAROTTI, Ilka (org.) *Redução da Pobreza e Dinâmicas Locais*, Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 207-234.

SINGER, Paul. Finanças Solidárias e Moeda Social. In: FELTRIM, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra von Borowski. (orgs). *Perspectivas e Desafios para Inclusão Financeira no Brasil: visão de diferentes atores*. Brasília: BCB, 2009, p.69-78.

SINGER, Hans Wolfgang. Social Development: Key Growth Sector. *International Development Review*, v. 7, n. 1, p. 3-8, 1965.

_____. *International Development: Growth and Change*. Nova York: McGraw-Hill, 1964.

_____. Economic Progress in Underdeveloped Countries. *Social Research*, v.16, n. 1, p. 1-11, mar. 1949.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES, Marden Marques; SOBRINHO, Abelardo Duarte de Melo. *Microfinanças: O papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. Brasília: BCB, 2008.

SOBRAL, Isabel. Caixa eleva limite do microcrédito para R\$ 10 mil. *O Estado de São Paulo*, 30 out. 2008. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,caixa-eleva-limite-do-microcredito-para-r-10-mil,269650.0.htm>>. Acesso em: 27 dez. 2013.

SOLOW, R. Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, v.39, nº 3, p. 312-320, 1957.

SOUZA, Jane Gondim. *Microcrédito em Fortaleza: um instrumento de redução da pobreza?* Documentos do Etene n. 30. Fortaleza: BNB, 2011.

STEUART, James. *An Inquiry into the Principles of Political Economy*. Dublin: Williams e Moncrieffe, 1770.

STIGLITZ, Joseph E. The 1 percent's problem. *Vanity Fair*, v. 12, 2012. Disponível em: <<http://www.vanityfair.com/politics/2012/05/joseph-stiglitz-the-price-on-inequality>>. Acesso em: 31.10.2013.

_____. Whither Reform? Ten Years of Transition. Keynote Address. In: World Bank Annual Conference on Development Economics, 11. , 1999, Washington. *Anais eletrônicos ...* Washington: World Bank, 1999. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251814010799/stiglitz.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2013.

_____; WEISS, H. Credit Rationing in Markets with Imperfect Formation. *American Economic Review*, v.71, n. 2, p.393-410, jun. 1981.

TASHAKKORI, Abbas; TEDDLIE, Charles. *Handbook of Mixed Method Research in the Social and Behavior Sciences*. Thousand Oaks: Sage, 2003.

_____; _____. *Mixed Methodology: combining qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

TAMANAH, Brian. O Primado da Sociedade e as Falhas do Direito e Desenvolvimento. *Revista Direito GV*, v.6, n. 1, p.175-212, jan.-jul. 2010.

_____. As Lições dos Estudos sobre Direito e Desenvolvimento. *Revista Direito GV*, v.5, n.1, p.187-216, jan.-jul. 2009.

TAVARES, Maria da Conceição. Entrevista. In: *Desenvolvimento e Igualdade: Homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares*. CORREA, Vanessa Petrelli; SIMIONI, Monica (org.) Rio de Janeiro: IPEA, 2011, p. 33-45.

TAYLOR, A.J.P. The European Revolution, The Listener, London, 22 nov.1945. In: MAIER, Charles S. The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe. *American Historical Review*, v. 86, n. 2, p.327.

TEIXEIRA, Marcelo Azevedo, SOARES, Ricardo Brito; BARRETO, Flávio Ataliba. Condicionantes Adicionais para a Saída da Situação de Pobreza: o caso dos clientes do Crediamigo. In: NERI, Marcelo (org.) *Microcrédito: O Mistério Nordeste e o Grameen Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p.231-244.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política Social e Democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 400-417, dec. 1985.

THE GUARDIAN. How Britain changed under Margaret Thatcher. [2013]. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/politics/datablog/2013/apr/08/britain-changed-margaret-thatcher-charts>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

THORP, Willard L. American Policy and the Soviet Economic Offensive. *Foreign Affairs*, v.35, p.271-282,1956.

TOBIN, James. Economic Growth as an Objective of Government Policy. *The American Economic Review*, p.1-20, mai. 1964.

TRUBEK, David M; SCHAPIRO, Mario; COUTINHO, Diogo R. New State Activism in Brazil and the Challenge for Law. In: TRUBEK, David M; GARCIA, Helena Alviar; COUTINHO, Diogo R.; SANTOS, Álvaro (org.) *Law and the New Developmental State: the Brazilian experience in Latin American context*. New York: Cambridge University Press, 2013, p.28-61.

_____. *Law and Development in the Twenty-first Century*. Palestra. In: Conferência sobre Direito e Desenvolvimento: debates sobre o impacto do marco jurídico no desenvolvimento econômico brasileiro, 2009, Brasília. *Anais eletrônicos ...* Brasília: ABDI, 2009a. Disponível em: <https://media.law.wisc.edu/m/myzm5/21st_century_law--brasilgia_2009.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

_____. *Developmental States and the Legal Order: towards a new political economy of development and law*. Legal Studies Research Paper Series Paper n. 1075. Madison: University of Wisconsin, 2009.

_____. Max Weber sobre direito e ascensão do capitalismo. *Revista Direito GV*. São Paulo: Direito GV, v. 3, n. 1, p. 151-186, 2007.

_____ ; SANTOS, Alvaro. Introduction: the third moment in law and development theory and the emergence of a new critical practice. In: _____; _____. *The New Law and Economic Development: a critical appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.1-18.

_____. The “Rule of Law” in Development Assistance: past, present and future. In: _____; SANTOS, Alvaro. *The New Law and Economic Development: a critical appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 74-94.

_____. Back to the Future: The Short and Happy Life of the Law and Society Movement. *Florida State University Law Review*, v.18, p.1-55, 1990.

_____ ; GALANTER, Marc. Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States. *Wisconsin Law Review*, v.4, p. 1062-1102, 1974.

_____. Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development. *The Yale Law Journal*, v. 82, n. 1, p.1-50, 1972.

UL HAQ, Mahbub. Employment and Income Distribution in the 1970s: A New Perspective. *Pakistan Economic and Social Review*, v. 9, n. 1/2, p. 1-9, 1971.

UK PARLIAMENT. *Reforming Society in the 19th Century*. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/earlyfactorylegislation/>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

UNITUS LABS. *Unitus, Inc. redirects efforts*. 02. jul. 2010. Disponível em: <http://www.unituslabs.org/updates/unitus-redirects-efforts/>. Acesso em: 20 nov. 2013.

WEBBER, Grégoire. Proportionality, Balancing and the Cult of Constitutional Rights Scholarship. In: *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, v. 23, n.1, p. 179-202, 2010.

WEBER, Max. *Economy and Society*. G. Roth & Wittisch, 1968. In: TRUBEK, David M. Max Weber sobre Direito e Ascensão do Capitalismo. *Revista Direito GV*, v.3, n. 1, jan.-jul. 2007, p.175.

WILES, Peter. Soviet Economy Outpaces the West. *Foreign Affairs*, v.31, n. 4, p. 566-580, 1952-1953.

WILLIAMSON, John. The Strange History of the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 27, n. 2, p.195-206, 2004.

XAVIER, José Tadeu Neves. *A Nova Dimensão dos Contratos no Caminho Pós-Modernidade*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

YAT-SEN, Sun. *The International Development of China*. Shanghai: The Commercial Press, 1920.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. *O Banqueiro dos Pobres*. São Paulo: Ática, 2000.

ZICA, Roberto Marinho Figueiroa; CHAVES, Alessandro Flávio Barbosa; MARTINS, Henrique Cordeiro. Inclusão Financeira para Microempreendedores Individuais: análise do ambiente e da percepção da utilização de serviços financeiros em Minas Gerais. In: SANTOS, Carlos Alberto (org.) *Pequenos Negócios: Desafios e perspectivas – Serviços Financeiros*. Brasília: SEBRAE, 2013, p.343-367.

APÊNDICES

APÊNDICE A: INSTRUMENTO DE PESQUISA.

INSTRUMENTO DE PESQUISA

Microcrédito: () Sim () Não

Bolsa Família: () Sim () Não

Bloco 1: Dados Gerais do Entrevistado

(G1) Município: _____ (G2) Idade: _____ (G3) Sexo: _____ (G4) Estado Civil: _____
(G5) Bairro: _____

Bloco 2: Moradores do Domicílio

(M1) Quantas pessoas moram no domicílio: _____ (M2) Quantas famílias moram no domicílio: _____
(M3) Quantas crianças moram no domicílio: _____ (M4) Quantos idosos moram no domicílio: _____

Bloco 3: Características do Domicílio Hoje

(Dh1) Tipo: [] Urbano [] Rural

(Dh2) Espécie: [] Particular permanente [] Particular improvisado [] Coletivo

(Dh3) Número de cômodos: _____

(Dh4) Piso:

[] **Terra** [] Cimento [] Madeira Aparelhada [] **Madeira Aproveitada**
[] Cerâmica, Lajota ou Pedra [] Carpete [] Outro material

(Dh5) Material Predominante da Construção :

[] Alvenaria/ Tijolo com revestimento [] Alvenaria/ Tijolo sem revestimento
XXXXXX X [] Madeira Aparelhada [] **Madeira Aproveitada** [] **Taipa com revestimento** XXXXXX
[] **Taipa sem revestimento** [] **Palha** [] Outros

(Dh6) Acesso fácil à água: [] Água canalizada. [] **Água retirada de local próximo**
[] **Não** (*mais de 1 km ou meia hora a pé*).

(Dh7) Fonte de abastecimento de água: [] Rede de distribuição geral. [] **Poço/nascente** [] Cisterna
[] **Água de Rio ou Lago sem Tratamento** [] **Outra Forma**

(Dh8) Banheiro/ sanitário: [] Sim, para a família [] **Sim, para vários domicílios / compartilhado** [] **Não**.

(Dh9) Forma de escoamento do banheiro/sanitário:

[] Rede coletora de esgoto [] Fossa séptica [] **Vala a céu aberto** [] **Direto no rio, lago ou mar**
[] Outra forma

(Dh10) Coleta de Lixo:

[] Direta [] Indireta [] **Lixo é queimado ou enterrado** [] **Jogado em terreno baldio**
[] **Jogado no Rio, Lago ou Mar** [] Outro destino

(Dh11) Iluminação/ Energia Elétrica:

[] Elétrica, medidor próprio [] Elétrica, medidor comunitário [] Elétrica, sem medidor
[] Óleo, Querosene, ou Gás [] Vela [] Outra Forma [] **Não tem energia elétrica.**

(Dh12) Calçamento/Pavimentação: [] Total [] Parcial [] Não existe.

(Dh13) Fogão: [] Gás [] **Lenha/Carvão** [] Querosene [] Não tem

(Dh14) Motorização: [] Carro [] Caminhão [] **Não possui carro ou caminhão**

(Dh15) Bens:

[] Bicicleta [] Motocicleta [] Geladeira [] Rádio [] Telefone fixo [] Celular [] Televisão

(Dh16) Apenas 1 Bem , sem motorização – [] Sim [] Não

Bloco 4: Características do Domicílio há 3 anos

(Da1) Tipo: Urbano Rural

(Da2) Espécie: Particular permanente Particular improvisado Coletivo

(Da3) Número de cômodos: _____

(Da4) Piso:

Terra Cimento Madeira Aparelhada **Madeira Aproveitada**
 Cerâmica, Lajota ou Pedra Carpete Outro material

(Da5) Material Predominante da Construção :

Alvenaria/ Tijolo com revestimento Alvenaria/ Tijolo sem revestimento

Madeira Aparelhada **Madeira Aproveitada** **Taipa com revestimento** xxxxxx

Taipa sem revestimento **Palha** Outros

(Da6) Acesso fácil à água: Água canalizada. **Água retirada de local próximo**

Não (mais de 1 km ou meia hora a pé).

(Da7) Fonte de abastecimento de água: Rede de distribuição geral. **Poço/nascente** Cisterna

Água de Rio ou Lago sem Tratamento **Outra Forma**

(Da8) Banheiro/ sanitário: Sim, para a família **Sim, para vários domicílios / compartilhado** **Não**.

(Da9) Forma de escoamento do banheiro/sanitário:

Rede coletora de esgoto Fossa séptica **Vala a céu aberto** **Direto no rio, lago ou mar**

Outra forma

(Da10) Coleta de Lixo:

Direta Indireta **Lixo é queimado ou enterrado** **Jogado em terreno baldio**

Jogado no Rio, Lago ou Mar Outro destino

(Da11) Iluminação/ Energia Elétrica:

Elétrica, medidor próprio Elétrica, medidor comunitário Elétrica, sem medidor

Óleo, Querosene, ou Gás Vela Outra Forma **Não tem energia elétrica**.

(Da12) Calçamento/Pavimentação: Total Parcial Não existe.

(Da13) Fogão: Gás **Lenha/Carvão** Querosene Não tem

(Da14) Motorização: Carro Caminhão **Não possui carro ou caminhão**

(Da15) Bens:) Bens:

Bicicleta Motocicleta Geladeira Rádio Telefone fixo Celular Televisão

(Da16) Apenas 1 Bem , sem motorização – Sim Não

Bloco 5: Escolaridade do respondente e moradores

(M1) Sabe ler e escrever? Sim. **Não**.

(M2) Nível de escolaridade:

Nenhum

Alfabetização

1º Ciclo Fundamental (primário) incompleto

1º Ciclo Fundamental (primário) completo

2º Ciclo Fundamental (ginásio) incompleto

2º Ciclo Fundamental (ginásio) completo

Ensino médio incompleto

Ensino médio completo

Ensino superior incompleto

Ensino superior completo

(M3) Quantos membros de sua família com mais de quinze anos completaram 5 anos ou mais de estudo?

Nenhum. **Alguns** Todos.

(M4) Todas as crianças e adolescentes de 6 a 14 anos vão à escola? Sim **Não**

(M5) Há pessoas com mais de 16 anos em seu domicílio que não concluíram o ensino fundamental?

Sim Não

(M6) Há três anos a escolaridade era diferente? Sim **Não** (especificar acima)

Bloco 6: Saúde e Alimentação

(S1) Alguma criança faleceu nos últimos 5 anos? Nenhuma não há crianças **Uma ou mais**

(S2) Quantas refeições você faz por dia hoje? _____ **SN ()**

(S3) Quantas refeições você fazia por dia há 3 anos? _____ **SN ()**

(S4) Há acesso a médico, hospital ou posto de saúde, se necessário? Sim **Às vezes.** **Não.**

(S5) Você compra mais alimentos hoje do que há 3 anos? Sim Mesma quantidade. **Não.**

Bloco 7: Trabalho e Renda

(T1) Você trabalha? [...] Sim Não.

(T2) Tipo de trabalho: Por conta própria Temporário – rural
 Temporário – urbano Doméstico com carteira assinada
 Doméstico sem carteira assinada Servidor Público
 Funcionário Estagiário / Aprendiz

(T3) O trabalho por conta própria é a principal fonte de renda? Sim Não.

(T4) Segmento do negócio: Comércio Indústria Serviços

(T5) Renda mensal total: _____

(T6) Renda mensal total há 3 anos: _____

(T7) Faturamento mensal médio do negócio: _____

(T8) Faturamento mensal médio do negócio há 3 anos: _____

(T9) Renda líquida do negócio: _____

(T10) Renda líquida do negócio há 3 anos: _____

(T11) Segmento do negócio: _____

A - Alimentação B – Venda de roupas C - Construção, Pintura, Encanador
 D - Instalação e Pequenos Reparos E – Marcenaria F – Outros

(T12) Tempo no negócio: _____

(T13) Quantidade de pessoas que trabalham no negócio: _____

(T14) Nos últimos 3 anos a renda: Aumentou Diminuiu Manteve-se a mesma.

(T15) Se a renda diminuiu, a perda de renda foi causada por:

A – Redução das vendas do negócio B – Perda do emprego C – Negócio da família fechou / faliu
 D - Doença em membro da família E - Membro da família com renda deixou a casa
 F - Seca/ Inundação ou outro desastre natural O - Outros

(T16) Tipo de aval do microcrédito: Solidário Individual

(T17) O destino do microcrédito foi para:

- A - Compra de matéria prima ou bens para venda B - Outras destinações para capital de giro
 C - Máquinas ou Ativo imobilizado D - Instalações e Reparos no Negócio
 E - Pagamento de dívidas F - Pagamento de Impostos
 G - Pagamento de salários H - Compra de bens de uso pessoal

(T18) O faturamento do negócio aumentou com o microcrédito? Sim Não Não sabe responder

(T19) Aumento estimado (%) : _____

(T20) O que mais precisa melhorar no microcrédito?

- A - Burocracia para solicitar o microcrédito B - Apoio técnico para o sucesso do negócio
 C - Prazo de pagamento D - Reduzir taxa de juros
 E - Reduzir valor mínimo F - Aumentar o valor
 G - Nada precisa melhorar

Bloco 8: Empoderamento

(P1) Você gostaria de mudar algo na sua vida? Sim Não

(P2) O que você gostaria de mudar?

- A - Ter mais acesso a **saúde** B - Ter mais acesso a **educação**
 C - Ter mais acesso a **alimentação** D - Ter uma **moradia** melhor
 E - Ter um **emprego** melhor F - Ter um **trabalho por conta própria** melhor

(P3) Quem pode contribuir mais para mudar a sua vida?

- A - Eu B - Minha família
 C - Minha comunidade D - A Prefeitura
 E - O Governo do estado F - O Governo Federal
 O - Outros N - Não sei

(P4) As pessoas de sua comunidade podem se organizar para mudar as coisas?

- A - Sim, com facilidade B - Sim, com alguma dificuldade
 C - Sim, com muita dificuldade N - Não
 O - Não sei

(P5) Como é a sua liberdade de fazer escolhas na sua vida hoje? nenhuma baixa alta total

(P6) Como é a sua liberdade de fazer escolhas na sua vida há 3 anos? nenhuma baixa alta total

Bloco Z: Pesos

(Z1) Qual a importância da educação para você?

- A - nenhuma B - Pouca C - Muita D - Total

(Z2) Qual a importância da saúde para você?

- A - nenhuma B - Pouca C - Muita D - Total

(Z3) Qual a importância do padrão de vida para você?

- A - nenhuma B - Pouca C - Muita D - Total

Pesos atribuídos: Nenhuma: zero; Pouca: um; Muita: dois; Total: três.

APÊNDICE B: RESULTADOS DA PESQUISA, POR CIDADE.

B.1 Região Norte: Belém, Pará.

Com uma população estimada de 1.425.922 habitantes em 2013, Belém é a cidade mais populosa da Região Norte. A renda per capita urbana é de 450 reais, e a pobreza incide sobre 40,5% de seus habitantes. O índice de Gini de Belém é de 0,43 (IBGE, 2013).

Na Região Norte, Belém é a cidade onde o microcrédito se encontra mais desenvolvido.



Figura 21 - Localização da cidade de Belém.

Fonte: www.wikipedia.com

B.1.1 Entrevistas realizadas em Belém

Foram realizadas 50 entrevistas em Belém, sendo 33 entrevistas com microempreendedores de baixa renda que contrataram microcrédito produtivo orientado junto ao Programa Amazônia Florescer, do Banco da Amazônia, e 17 entrevistas com pessoas de baixa renda que nunca utilizaram o microcrédito produtivo orientado. Dentro desse último grupo, foi descartada uma das entrevistas realizadas em razão da inconsistência das respostas, verificada quando da análise dos dados.

As entrevistas cobriram os bairros de Sacramento, Tapanã, Pratinha, Bengui, Vila da Barca, Telégrafo, Centro e Guamá. O estrato pesquisado – baixa renda – é estimado em dez por cento da carteira de microcrédito do programa Amazônia Florescer⁵⁸.

Todos os microempreendedores entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo do programa Amazônia Florescer utilizaram o aval solidário.

⁵⁸ Estimativa realizada pelos agentes de crédito que acompanharam a realização das entrevistas.

B.1.2 Perfis dos grupos entrevistados em Belém

São apresentados a seguir os perfis do grupo de microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito e dos entrevistados do grupo controle na cidade de Belém.

B.1.2.1 Grupo dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito em Belém

No grupo de microempreendedores pesquisado 82% dos entrevistados recebiam benefícios do programa Bolsa Família ou de outros programas federais de assistência social.

A faixa etária entre 36 e 45 anos concentrava a maioria dos microempreendedores entrevistados, representando 27% do total da amostra, seguida da faixa etária de 46 a 55 anos, com 24% da amostra. Representando juntas 51% dos entrevistados, a concentração de empréstimos nas faixas etárias de 36 a 55 anos não se mostra diversa da concentração de microempreendedores na faixa etária entre 40 e 59 anos indicada pela pesquisa sobre a economia informal urbana, que representa 45,6% do total de microempreendedores em todas as faixas de renda (IBGE, 2005, p.91). Em que pese não ser objeto desta dissertação, cabe destacar que há prevalência de atividades microempreendedoras em uma faixa etária em que há maior dificuldade de reinserção no mercado de trabalho, o que pode indicar que a atividade microempreendedora – em especial para o estrato de baixa renda – é, a princípio, uma solução para a manutenção de renda, e não uma opção.

Oitenta e cinco por cento dos entrevistados são do sexo feminino. Como não há qualquer diretriz de orientação preferencial do programa Amazônia Florescer para as mulheres, não é possível afastar *a priori* a hipótese de que a prevalência do gênero feminino seja um reflexo do elevado percentual de beneficiários do programa Bolsa Família na amostra.

O percentual de mulheres empreendedoras da amostra diverge do percentual verificado pelo IBGE na pesquisa sobre a economia formal, no qual a maioria dos microempreendedores informais, considerando todas as classes de renda, era majoritariamente do sexo masculino, representando 67% do total de microempreendedores. (IBGE, 2005, p.88)

As uniões informais são o estado civil mais frequente no grupo de microempreendedores entrevistados (36%), seguidas do estado civil solteiro (33%).

A maior parte do grupo pesquisado possui os bens móveis tradicionais na sociedade brasileira, excetuados veículo de passeio e motocicleta. A tabela a seguir apresenta a frequência da ocorrência de bens selecionados nas famílias do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado entrevistados em Belém:

Tabela 15 - Bens básicos no grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Belém.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	100%	3%	61%	12%	97%	67%	15%	94%	97%

Fonte: o autor

O perfil típico do domicílio dos microempreendedores entrevistados em Belém é unifamiliar (79% dos casos), com quatro moradores (27% das ocorrências), dos quais dois são crianças (27% das ocorrências). É infrequente a presença de idosos na residência: os idosos estão presentes em apenas 9% dos lares.

A residência possui quatro cômodos no total (39 % dos casos), e considerando o mínimo de um cômodo para a cozinha e um cômodo para o banheiro, há dois cômodos que são empregados como dormitórios, divididos pelos quatro moradores. A maioria do piso da casa é de cimento (45% dos casos), com paredes com revestimento (55% dos casos).

Sua casa tem acesso à água canalizada (97% dos casos) proveniente da rede (88% dos casos). Há um banheiro para uso da família (100% dos casos), e o esgotamento sanitário é feito por meio de fossa (45% dos casos). O lixo é coletado diretamente na porta de sua casa (67% dos casos). O microempreendedor típico tem acesso à luz elétrica, e possui medidor próprio de energia (73% dos casos). Sua rua tem calçadas e asfalto ou outra forma de cobertura da pista de automóveis (52% dos casos).

O microempreendedor que utiliza o microcrédito produtivo orientado em Belém sabe ler e escrever (91% dos casos), e tem o ensino médio completo (40% dos casos). Seus filhos frequentam a escola (100% das famílias em que há crianças ou adolescentes). Todavia, em mais da metade dos lares há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que ainda não concluiu o ensino fundamental (55% dos casos).

O microempreendedor típico entrevistado em Belém não tem indícios de subnutrição (97% dos casos), e faz quatro refeições por dia. Sua percepção é de que hoje ele compra mais alimentos do que três anos antes da realização da pesquisa (82% dos casos). A família não perdeu filhos por razões naturais ou em razão de violência urbana (91% dos casos). Ele considera que tem um acesso adequado à saúde pública (79% dos casos; apenas 3% têm plano de saúde privado).

Um perfil detalhado do grupo de microempreendedores e sua distribuição quanto ao acesso a uma moradia adequada, à educação, à saúde e aos serviços públicos básicos é apresentado no apêndice C.

B.1.2.2 Grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito em Belém

Todos os entrevistados neste grupo eram recebedores do programa Bolsa Família. A relativa proximidade entre os percentuais de beneficiários atingidos no grupo de microempreendedores pesquisado e o percentual apresentado pelo grupo de baixa renda pode indicar que o programa Amazônia Florescer tem alcançado o público de mais baixa renda em Belém.

Todos os entrevistados do grupo são do sexo feminino, o que reflete o perfil majoritário dos beneficiários do programa Bolsa Família. A maioria dos entrevistados desse grupo concentra-se na faixa etária entre 26 e 35 anos, representando 21% do total de entrevistados.

As uniões informais e os solteiros, cada um com 31% do total, são os estados civis prevalentes no grupo, mostrando um perfil semelhante ao grupo de microempreendedores que buscaram o microcrédito produtivo orientado.

Não há diferença significativa entre os bens do grupo controle e do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito, exceto quanto à propriedade de veículo motorizado. A tabela a seguir a frequência da ocorrência de bens selecionados nas famílias do grupo controle entrevistadas em Belém.

Tabela 16 - Bens básicos no grupo controle – Belém.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	94%	0%	56%	0%	100%	50%	25%	94%	100%

Fonte: o autor

O perfil médio típico do domicílio do grupo controle de baixa renda entrevistado em Belém é semelhante ao do grupo dos microempreendedores entrevistados: a residência é unifamiliar (75% dos casos), com quatro moradores (31% das ocorrências), dos quais dois são crianças (38% das ocorrências). É também infrequente a presença de idosos na residência, presentes em apenas 6% dos lares.

Todavia, o espaço é ainda menor: a residência possui apenas três cômodos no total (44 % dos casos), e considerando o mínimo de um cômodo para a cozinha e um cômodo para o banheiro, há apenas um cômodo empregado como dormitório para os quatro moradores.

A maioria do piso da casa é de cimento (56% dos casos). As paredes são de alvenaria, às vezes com revestimento (em 38% dos casos as paredes têm revestimento, e em igual percentual as paredes não têm revestimento).

O domicílio típico tem acesso à água canalizada (em todos os casos) proveniente da rede (81% dos casos). Há um banheiro para uso da família (100% dos casos), e o esgotamento sanitário é feito por meio de fossa (56% dos casos). O lixo é coletado diretamente na porta (88% dos casos). O participante do grupo controle tem acesso à luz elétrica, e possui medidor próprio de energia (em todos os casos). A rua típica do grupo controle é de terra e não tem calçadas (44% dos casos).

O entrevistado do grupo controle sabe ler e escrever (94% dos casos), e tem o ensino médio completo (37% dos casos). Todas as crianças e adolescentes da casa frequentam a escola regularmente. Na metade dos domicílios deste grupo, há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que ainda não concluiu o ensino fundamental (50% dos casos).

O entrevistado típico do grupo controle em Belém não tem indícios de subnutrição (94% dos casos), e também faz quatro refeições por dia. Sua percepção é de que hoje ele compra mais alimentos do que há três anos (75% dos casos). O número de famílias que não perdeu filhos por razões naturais ou em razão de violência urbana é menor (87% dos casos). Sessenta e três por cento dos entrevistados do grupo consideram que têm um acesso adequado à saúde pública; nenhum dos entrevistados possuía plano de saúde privado.

O perfil detalhado do grupo controle e sua distribuição quanto ao acesso a uma moradia adequada, à educação, à saúde e aos serviços públicos básicos é apresentado no apêndice C.

B.1.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda em Belém

O grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Belém possui vulnerabilidades significativas nas áreas de acesso à educação, acesso à saúde, acesso à moradia adequada e acesso a serviços públicos adequados. As tabelas 17 e 18 apresentam os indicadores que refletem a restrição empírica dos direitos de acesso à educação, à alimentação e saúde, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos pelos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e pelo grupo controle, e ainda os índices de fruição empírica desses direitos, bem como o índice de fruição empírica ligado à qualidade de vida e o índice de fruição empírica dos direitos ligados ao desenvolvimento.

Pode ser destacada, entre as restrições de acesso à educação, a incidência de analfabetismo declarado pelo grupo, que atinge nove por cento dos microempreendedores entrevistados. Também deve ser destacado o elevado percentual (55 por cento) de famílias em que há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que não concluiu o ensino fundamental.

O destaque positivo do grupo é a elevada frequência de crianças e adolescentes na escola. A frequência regular das crianças e adolescentes na escola, um dos requisitos do programa Bolsa Família, é mantida mesmo pelas famílias que não recebem o benefício; este comportamento se repetiu em todas as cidades em que foi realizada a pesquisa, o que reforça a possibilidade de que seja quebrada a perpetuação do ciclo intergeracional de perpetuação de deficiências na educação formal.

Observa-se ainda, comparando-se os índices de fruição empírica do direito à educação, que não houve nenhuma variação no espaço de três anos. Isto mostra que os microempreendedores não buscaram complementar, no intervalo em que foi realizada a pesquisa, sua educação formal, e sugere que, para este grupo, há uma “janela”, no período da infância e adolescência, no qual é imperativo completar os anos formais de ensino. Estes resultados divergem dos resultados encontrados por Khandker (1998).

Em uma comparação com o grupo controle, verifica-se que a incidência do analfabetismo é maior no grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito do que no grupo controle, no qual este índice é de seis por cento.

No grupo controle, verifica-se que há uma evolução modesta na redução do número de adultos sem o ensino fundamental.

Entre as vulnerabilidades relativas à saúde, cabe destacar o desenvolvimento negativo no acesso à saúde na percepção dos microempreendedores. A percepção de um serviço inadequado teve uma piora de três por cento no período de três anos.

Não se observam reflexos da elevação da renda da atividade microempreendedora, apoiada pelo microcrédito, na contratação de planos de saúde, que permanece restrita a três por cento do grupo. Desta forma, o grupo permanece dependente dos serviços de saúde públicos gratuitos oferecidos pelo Estado. Estes resultados - a ausência de investimentos em planos de saúde privados - convergem com os resultados encontrados por Souza (2011), e são contrários às afirmações de Barone *et al.* (2002).

O acesso à saúde do grupo controle teve uma piora ainda mais acentuada – menos seis por cento, o que aumentou a diferença no índice de fruição empírica do direito de acesso aos serviços de saúde entre os grupos para 8,67%.

Observa-se que houve uma melhoria considerável na fruição do direito a uma moradia adequada pelo grupo de microempreendedores, com o aumento do índice de fruição empírica referente à moradia de 80,67% para 85%. Este indicador foi influenciado especialmente pela redução da incidência da vulnerabilidade ligada ao excesso de pessoas por dormitório (de 52% para 42%). A superação da vulnerabilidade referente à moradia foi alcançada por 40% do grupo de microempreendedores que não fruía do direito a uma moradia adequada. Destaque-se que o excesso de pessoas por residência é especialmente acentuado em Belém; entre os entrevistados, houve um caso onde dez pessoas dividem apenas um dormitório. Os resultados referentes à melhoria das condições de moradia convergem com as afirmações de Barone *et al.* (2002).

Para o grupo controle, o excesso de pessoas por dormitório é ainda maior, e atinge 63% dos participantes do grupo controle.

A vulnerabilidade nos serviços públicos atinge com maior intensidade os microempreendedores pesquisados do que os participantes do grupo controle no que se refere ao saneamento (água e esgoto). Quanto à coleta de lixo, o grupo controle tem vulnerabilidade um pouco maior.

A evolução na prestação destes serviços tem sido modesta. A evolução no índice de fruição empírica foi de apenas um e meio por cento, idêntica para os dois grupos.

O índice de qualidade de vida dos microempreendedores é cinco por cento superior ao índice de qualidade de vida do grupo controle, refletindo a menor vulnerabilidade do primeiro grupo no que se refere ao direito a uma moradia digna.

O índice de fruição empírica dos direitos ligados ao desenvolvimento, composto pelos índices de fruição empírica do direito à saúde, do direito à educação e do direito à qualidade de vida é aproximadamente 8,3% mais elevado para o grupo de microempreendedores.

Este índice, para o grupo de microempreendedores, teve uma evolução 38% superior do que a do grupo controle, refletindo a melhoria de qualidade de suas moradias.

B.1.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda em Belém

A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para 58% dos trinta e três microempreendedores entrevistados. O comércio é o ramo predominante, no qual atuam 85% dos microempreendedores, seguido do ramo de serviços, opção de 15% dos entrevistados. Não houve casos de atuação em atividades ligadas à indústria.

Os negócios do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito têm em média 7,4 anos. Cinquenta e oito por cento dos microempreendimentos operam há mais de três anos. Estes microempreendimentos geram em média 1,8 empregos, incluindo o do microempreendedor; 46% dos microempreendimentos do grupo geram mais do que um emprego.

Onze dos dezesseis entrevistados do grupo controle (69%) exercem atividades microempreendedoras, sendo que sete pessoas deste subgrupo têm exclusivamente a atividade microempreendedora como fonte de renda. A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para seis (55%) dos dezesseis entrevistados em atividade do grupo controle. Nenhum entrevistado do grupo controle mantinha exclusivamente relação de emprego sem o exercício de atividades microempreendedoras. Cinco pessoas do grupo controle (25%) se encontravam em situação de desemprego - a maior incidência de desemprego verificada na pesquisa.

O ramo de serviços é predominante no grupo controle, no qual atuam 73% dos integrantes do grupo em atividade, seguido do ramo do comércio, opção de 27% dos entrevistados em atividade. Nenhum dos entrevistados ativos trabalha em atividades ligadas à indústria.

Tabela 17 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistado em Belém.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	9%	Hoje	3%	Densidade	Hoje	42%	Água	Hoje	15%	
	há 3 anos	9%	há 3 anos	6%		há 3 anos	52%		há 3 anos	21%	
	melhorias	0%	melhorias	3%		melhorias	10%		melhorias	6%	
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Hoje	9%	Piso	Hoje	0%	Esgoto	Hoje	27%	
	há 3 anos	0%	há 3 anos	9%		há 3 anos	3%		há 3 anos	27%	
	melhorias	0%	melhorias	0%		melhorias	3%		melhorias	0%	
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	55%	Hoje	18%	Material	Hoje	3%	Lixo	Hoje	3%	
	há 3 anos	55%	há 3 anos	15%		há 3 anos	3%		há 3 anos	3%	
	melhorias	0%	melhorias	-3%		melhorias	0%		melhorias	0%	
IFE educação, hoje		78,67%	IFE saúde, hoje		90,00%	IFE moradia, hoje		85,00%	Hoje		0%
IFE educação, há 3 anos		78,67%	IFE saúde, há 3 anos		90,00%	IFE moradia, há 3 anos		80,67%	há 3 anos		0%
Diferença IFE educação		0%	Diferença IFE saúde		0%	Diferença IFE moradia		4,33%	Iluminação		0%
IEP médio		0,32	ISP médio		0,36	IFE qualidade de vida, hoje		86,88%	IFE serviços públicos, hoje		88,75%
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje											
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos											
Diferença IFE de direitos ligados ao desenvolvimento											
1,06%						IQVP médio		0,36	Diferença IFE serviços públicos		1,50%

Fonte: O autor.

Tabela 18 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda entrevistado em Belém.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	6%	Hoje	6%	Hoje	63%	Hoje	19%			
	há 3 anos	6%	há 3 anos	6%	há 3 anos	69%	há 3 anos	25%			
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	6%	melhorias	6%			
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Mortalidade	13%	Hoje	6%	Hoje	19%			
	há 3 anos	0%	fetal ou infantil	13%	há 3 anos	12%	há 3 anos	19%			
	melhorias	0%		0%	melhorias	6%	melhorias	0%			
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	50%	Falta de acesso à serviços de saúde	37%	Hoje	6%	Hoje	6%			
	há 3 anos	56%		32%	há 3 anos	6%	há 3 anos	6%			
	melhorias	6%		-5%	melhorias	0%	melhorias	0%			
IFE educação, hoje	81,33%	IFE saúde, hoje	81,33%	IFE moradia, hoje	75,00%	Hoje	0%				
IFE educação, há 3 anos	79,33%	IFE saúde, há 3 anos	83,00%	IFE moradia, há 3 anos	71,00%	há 3 anos	0%				
Diferença IFE educação	2,00%	Diferença IFE saúde	-1,67%	Diferença IFE moradia	4,00%	Iluminação	0%				
IEP médio	0,34	ISP médio	0,36	IFE qualidade de vida, hoje	82,00%	IFE serviços públicos, hoje	89,00%				
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			IFE qualidade de vida, há 3 anos			IFE serviços públicos, há 3 anos					
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			80,63%			Diferença IFE serviços públicos					
Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			0,91%			1,50%					
			IQVP médio								
			0,30								

Fonte: O autor.

As tabelas 10 e 11 sumarizam os resultados referentes ao alcance dos estratos de baixa renda e extrema pobreza pelo programa Amazônia Florescer, do Banco da Amazônia, os perfis do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle, bem como os resultados alcançados na superação da pobreza e da pobreza extrema por ambos os grupos. Os resultados referentes à superação da pobreza são ainda apresentados para um subgrupo, o qual considera como referência apenas o conjunto de entrevistados cuja renda per capita em 2010 os coloca em situação de pobreza ou pobreza extrema, e sua evolução.

Dos trinta e três microempreendedores entrevistados em Belém, vinte e um possuíam baixa renda per capita (inferior a meio salário mínimo) em 2010. Destes, apenas três (quatorze por cento) superaram a condição de pobreza medida pela renda per capita no período de três anos. Dez microempreendedores possuíam baixíssima renda per capita (inferior a um quarto de salário mínimo) em 2010. Neste subgrupo, quatro microempreendedores (quarenta por cento) deixaram a condição de pobreza per capita extrema, ascendendo à condição de pobreza no intervalo de três anos pesquisado.

Das dezesseis pessoas de baixa renda entrevistadas em Belém, doze possuíam baixa renda per capita (inferior a meio salário mínimo), e nove possuíam baixíssima renda per capita (inferior a um quarto de salário mínimo) em 2010. Apenas em um caso (que corresponde a 8% do subgrupo) houve a superação da condição de pobreza extrema medida pela renda per capita no período de três anos, ascendendo a uma renda per capita fora da linha de pobreza.

Pode-se afirmar que a eficácia de quatorze por cento da atividade microempreendedora apoiada pelo microcrédito na superação da condição de pobreza (medida pela renda per capita) é baixa. A eficácia alcançada pela atividade microempreendedora na superação da condição de pobreza extrema, medida pela renda per capita, apoiada pelo microcrédito - de quarenta por cento - pode ser classificada como média. A maior eficácia do estrato de extrema pobreza na superação do limite de pobreza extrema é contrária aos resultados encontrados por Souza (2011), que em sua pesquisa verificou um efeito de redução de renda para este estrato de renda - e não de evolução na renda - com o microcrédito.

Cabe destacar a acentuada diferença - de setenta e cinco por cento - entre as duas taxas de superação da pobreza (quatorze por cento para o grupo de microempreendedores, e oito por cento para o grupo controle).

A tabela a seguir apresenta, de forma qualitativa, a evolução da renda e do faturamento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Belém, a evolução da renda do grupo controle e a evolução do faturamento dos microempreendedores do grupo controle. Observa-se que houve um maior percentual de microempreendedores que tiveram aumento de renda e de faturamento no grupo que utilizou o microcrédito, em comparação com os resultados alcançados pelos entrevistados do grupo controle.

Tabela 19 - Evolução de renda e faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Belém.

Belém	Aumentou	Manteve-se o mesmo (a)	Diminuiu
Renda - Grupo Microcrédito	66%	9%	25%
Renda - Grupo Controle	44%	25%	31%
Faturamento - Grupo Microcrédito	57%	11%	32%
Faturamento - Grupo Controle*	25%	25%	50%

* apenas considerados os casos em que houve atividade microempreendedora

Fonte: o autor

Uma comparação quantitativa dos indicadores relativos à renda, ao faturamento, e a variação desses indicadores pelo grupo de microempreendedores é apresentada na tabela 20. Os resultados quantitativos também se mostram mais favoráveis para o grupo que utilizou o microcrédito, tanto quanto aos valores de renda e faturamento, quanto às taxas de elevação de renda e faturamento. A renda familiar do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito teve uma elevação percentual 18% superior àquela do grupo controle, resultado de mesma natureza ao encontrado nas pesquisas de numerosos autores⁵⁹ e diverge dos resultados encontrados por Banerjee *et al.*(2013). A comparação do faturamento mostrou uma elevação ainda maior: a variação do faturamento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito foi 92% superior àquela dos microempreendedores do grupo controle, o que se alinha aos resultados encontrados por Andreassi (2004), Pereira (2005), Monzoni Neto (2006) e Neri e Buchanan (2008), contrariando os resultados encontrados por Schreiber (2009).

Comparando-se a diferença percentual entre a renda e o faturamento (este, considerando apenas os microempreendedores do grupo controle) dos dois grupos,

⁵⁹ Confira-se em Hossain (1988), Hulme e Mosley (1996), Pitt e Khandker (1998), Khandker (1998), MkNelly e Dunford (1998), MkNelly e Dunford (1999), Fortes (2006), Neri (2008), Souza (2011) e Braga, Leandro e Lyra Júnior (2012).

observa-se uma redução da diferença percentual: a renda do grupo que utilizou o microcrédito era 285% maior do que a do grupo controle em 2010, e esta diferença percentual caiu para 279% em 2013.

A queda da diferença percentual quanto ao faturamento foi ainda maior, reduzindo-se de uma diferença de 243% para o grupo que utilizou o microcrédito, para 109% no ano de 2013.

Isto pode sugerir uma redução na variação do faturamento à medida que o faturamento se eleva, em razão dos limites do modelo de micronegócio, o que diverge das afirmações de Hulme e Mosley (1996), que defendem que há um aumento da renda crescente com o aumento da renda média.

Tabela 20 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças – Belém.

Renda dos Microempreendedores, Belém	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 265,00	R\$ 1.637,41	R\$ 6.000,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 200,00	R\$ 1.109,29	R\$ 5.000,00
Variação da renda mensal (%)	-58%	129%	1400%
Faturamento mensal médio	R\$ 300,00	R\$ 1.958,75	R\$ 7.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 1.763,79	R\$ 14.000,00
Variação Faturamento mensal médio (%)	-63%	105%	900%
Renda líquida média do negócio	R\$ 200,00	R\$ 938,71	R\$ 3.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 727,56	R\$ 4.000,00
Variação da renda líquida média	-60%	114%	900%
Participação da renda do negócio na renda familiar	18%	60%	100%
Renda do Grupo Controle, Belém	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 0,00	R\$ 432,60	R\$ 1.300,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 288,00	R\$ 1.100,00
Variação da renda mensal (%)	-81%	111%	160%
Faturamento mensal médio*	R\$ 0,00	R\$ 587,89	R\$ 2.500,00
Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 205,00	R\$ 800,00
Variação Faturamento mensal médio (%)*	-81%	13%	150%
Renda líquida média do negócio*	R\$ 0,00	R\$ 322,22	R\$ 1.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 193,75	R\$ 800,00
Variação da renda líquida média	-81%	300%	67%
Participação da renda do negócio na renda familiar*	33%	63%	100%
Diferenças Microemp. - Grupo Controle, Belém	Minimo	Média	Maxima
Dif. Renda mensal total	R\$ 265,00	R\$ 1.204,81	R\$ 4.700,00
Dif. Renda mensal total há 3 anos	R\$ 200,00	R\$ 821,29	R\$ 3.900,00
Dif. Variação da renda mensal (%)	23%	18%	1240%
Dif. Faturamento mensal médio*	R\$ 300,00	R\$ 1.370,86	R\$ 4.500,00
Dif. Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 1.558,79	R\$ 13.200,00
Dif. Variação Faturamento mensal médio em 3 anos(%)*	18%	92%	750%
Dif. Renda líquida média do negócio*	R\$ 200,00	R\$ 616,49	R\$ 2.000,00
Dif. Renda líquida média do negócio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 533,81	R\$ 3.200,00
Dif. Variação da renda líquida neg. média em 3 anos	21%	-186%	833%
Dif. Participação da renda do negócio na renda familiar	-15%	-3%	0%

* considerados apenas os casos em que o entrevistado do grupo controle exercia atividade microempreendedora

Fonte: o autor

B.2 Região Sul: Blumenau e Vale do Itajaí, Santa Catarina.

Com uma população estimada de 329.082 habitantes em 2013, Blumenau é um importante centro têxtil do país. A renda per capita urbana é de 916 reais. A pobreza incide sobre 21,7% de seus habitantes. O índice de Gini de Blumenau é de 0,39 (IBGE, 2013).

O maior desenvolvimento do microcrédito produtivo orientado à população de baixa renda levou à seleção desta cidade na Região Sul para a realização da pesquisa.



Figura 22 - Localização da cidade de Blumenau.
Fonte: www.wikipedia.com

B.2.1 Entrevistas realizadas em Blumenau e no Vale do Itajaí

Foram realizadas 44 entrevistas em Blumenau e em cidades do Vale do Itajaí dentro da área de atuação da Blusol, sendo 31 entrevistas com microempreendedores de baixa renda que contrataram microcrédito produtivo orientado junto ao programa de microcrédito produtivo orientado da Blusol, e 13 entrevistas com pessoas de baixa renda que nunca utilizaram o microcrédito produtivo orientado. Dentro do grupo de clientes do microcrédito produtivo orientado, foram descartadas três entrevistas realizadas: duas por corresponderem a pessoas que exerciam, quando da realização da entrevista, somente atividades com vínculo trabalhista, tendo deixado o exercício da atividade por conta própria, e uma em razão da inconsistência das respostas, verificada posteriormente quando da análise dos dados.

As entrevistas foram realizadas com moradores dos bairros de Ponta Aguda, Nova Esperança, Itoupevazinha, Fidélis, Fortaleza, Velha, Água Verde, Escola Agrícola, Passo Manso e Ribeirão Fresco, em Blumenau; Jardim das Arábias, Vila Nova e Pedra de Amolar, em Ilhota; Martin Stein, Vila Germer, Padre Martinho e Água Verde, em Timbó; Margem Esquerda, em Gaspar, e em Ribeirão Areias e Centro, em

Pomerode. Da mesma forma que em Belém, os agentes de crédito estimaram que o estrato pesquisado corresponde a dez por cento da carteira de microcrédito da Blusol.

Todos os microempreendedores entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado da Blusol utilizaram o aval individual.

B.2.2 Perfis dos grupos entrevistados em Blumenau e no Vale do Itajaí

São apresentados a seguir os perfis do grupo de microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito e dos entrevistados do grupo controle na cidade de Blumenau e cidades do Vale do Itajaí.

B.2.2.1 Grupo dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito em Blumenau e no Vale do Itajaí

No grupo de microempreendedores pesquisado, apenas 18% dos entrevistados recebia benefícios do programa Bolsa Família ou de outros programas federais de assistência social.

Setenta e cinco por cento dos entrevistados são do sexo feminino. Este percentual diverge significativamente do percentual de beneficiários do programa Bolsa família da amostra, o que afasta a possibilidade de um viés provocado pelo perfil majoritário dos beneficiários desse programa, e pode indicar que a maioria dos microempreendedores deste perfil em Blumenau e Vale do Itajaí é do sexo feminino.

Não houve diferença no percentual de entrevistados nas faixas etárias entre 36 e 45 anos, entre 46 e 55 anos, e entre 56 e 65 anos. Cada um desses subgrupos representou 25% da amostra, o que pode indicar uma longa permanência na atividade laboral microempreendedora.

O estado civil “casado” é o estado civil mais frequente no grupo de microempreendedores, com 39% do total de entrevistados. Seguem-se as uniões informais, com 32% do total de entrevistados.

O grupo pesquisado possui os bens móveis tradicionais na sociedade brasileira, com frequência mais elevada de veículo de passeio e motocicleta que em outras regiões pesquisadas. A tabela a seguir a frequência da ocorrência de bens selecionados nas famílias do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito entrevistados em Blumenau e no Vale do Itajaí.

Tabela 21 - Bens básicos no grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Blumenau e Vale do Itajaí.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	100%	68%	39%	21%	100%	100%	50%	100%	93%

Fonte: o autor

O perfil médio típico do domicílio dos microempreendedores entrevistados em Blumenau / Vale do Itajaí é unifamiliar (96% dos casos), com três moradores (29% das ocorrências), sem crianças (50% das ocorrências) ou idosos (86% dos casos).

A residência é mais ampla do que em Belém: possui seis cômodos no total (25 % dos casos), com um dormitório para cada morador. A maioria do piso da casa é de cerâmica (72% dos casos), com paredes com revestimento (64% dos casos).

Em todos os casos, sua casa tem acesso à água canalizada proveniente da rede. Também há sempre pelo menos um banheiro para uso da família, e o esgotamento sanitário é feito por meio de fossa (em 50% dos casos) ou da rede de esgoto sanitário (50% dos casos). O lixo é coletado diretamente na porta de sua casa (89% dos casos). O microempreendedor típico de Blumenau e Vale do Itajaí tem acesso à luz elétrica, e possui medidor próprio de energia (93% dos casos). Todavia, a rua onde mora não tem calçada nem asfalto (54% dos casos).

Todos os microempreendedores que utilizam o microcrédito produtivo orientado entrevistados em Blumenau e no Vale do Itajaí, sabem ler e escrever; o microempreendedor típico estudou até completar o 1º ciclo do ensino fundamental (32% dos casos). Seus filhos frequentam a escola (100% das famílias em que há crianças ou adolescentes). Todavia, mais uma vez, em mais da metade dos lares há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que ainda não concluiu o ensino fundamental (57% dos casos).

Nenhum microempreendedor entrevistado em Blumenau e no Vale do Itajaí tem indícios de subnutrição; em média, fazem três refeições por dia. Sessenta e oito por cento dos microempreendedores entrevistados neste grupo têm a percepção de que compram mais alimentos hoje do que em 2010. Sessenta e sete por cento das famílias relatam que não perderam filhos por razões naturais ou em razão de violência urbana. A maioria considera que têm um acesso adequado à saúde pública (61% dos casos). Somente sete por cento dos entrevistados têm plano de saúde privado.

Um perfil detalhado do grupo de microempreendedores entrevistados em Blumenau e no Vale do Itajaí e sua distribuição quanto ao acesso a uma moradia adequada, à educação fundamental, à saúde e à alimentação e aos serviços públicos básicos é apresentado no apêndice C.

B.2.2.2 Grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito em Blumenau e no Vale do Itajaí

No grupo de baixa renda pesquisado 92% dos entrevistados recebiam benefícios do programa Bolsa Família ou de outros programas federais de assistência social, com marcante diferença em relação ao grupo de microempreendedores. A diferença parece sugerir que o programa de microcrédito pesquisado não tem um alcance significativo junto ao público de mais baixa renda.

Todos os entrevistados do grupo foram do sexo feminino, o que reflete o perfil majoritário dos beneficiários do programa Bolsa Família. A maioria dos entrevistados deste grupo concentra-se na faixa etária entre 36 e 45 anos, representando 38% do total de entrevistados.

As uniões informais são o estado civil mais frequente na amostra do grupo de baixa renda de Blumenau e Vale do Itajaí, com 54% do total de entrevistados.

Há uma frequência menor de bens no grupo controle em relação ao grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito, em especial quanto à propriedade de carro, como apresentado na tabela a seguir.

Tabela 22 - Bens básicos no grupo controle – Blumenau e Vale do Itajaí.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	100%	38%	31%	0%	92%	92%	23%	92%	100%

Fonte: o autor

O perfil médio típico do domicílio do grupo de baixa renda entrevistado em Blumenau / Vale do Itajaí é semelhante àquele dos microempreendedores de Belém: unifamiliar (92% dos casos), com quatro moradores (23% das ocorrências), dos quais dois são crianças (23% das ocorrências), com rara presença de idosos (apenas 8% dos casos).

A residência possui quatro cômodos no total (62 % dos casos), e considerando o mínimo de um cômodo para a cozinha e um cômodo para o banheiro, há dois cômodos que podem ser utilizados como dormitórios, divididos pelos quatro moradores. A maioria do piso da casa é de madeira aparelhada (54% dos casos), que é o mesmo material das paredes (69% dos casos).

Sua casa tem acesso à água canalizada em todos os casos, na maior parte das vezes proveniente da rede (92% dos casos). Há sempre um banheiro para uso da família, e o esgotamento sanitário é feito na maior parte das vezes sem tratamento diretamente no rio (38% dos casos). A coleta de lixo é indireta (62% dos casos). O integrante típico deste grupo tem acesso à luz elétrica com medidor próprio de energia em 77% dos casos. Na maioria dos casos a rua não possui qualquer calçamento (54% dos casos).

O entrevistado de baixa renda do grupo controle em Blumenau e Vale do Itajaí com frequência sabe ler e escrever (77% dos casos), e não completou o 2º ciclo do ensino fundamental (31% dos casos). Todos os seus filhos frequentam a escola regularmente. Todavia, em noventa e dois por cento dos domicílios há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que ainda não concluiu o ensino fundamental.

Nenhum entrevistado do grupo controle de baixa renda tem indícios de subnutrição. Em geral, fazem três refeições por dia. A maioria dos entrevistados acredita que hoje têm acesso mais fácil a alimentos do que há três anos (62% dos casos). A família perdeu filhos por razões naturais ou em razão de violência urbana em 31% dos casos. Embora este número seja elevado, esta informação deve ser considerada com cautela, todavia, em razão do tamanho reduzido da amostra.

A maioria dos entrevistados considera que seu acesso aos serviços de saúde não é adequado (85% dos casos). Nenhum dos entrevistados tem plano de saúde privado.

O perfil detalhado do grupo controle de Blumenau e do Vale do Itajaí é apresentado no apêndice C.

B.2.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda em Blumenau e no Vale do Itajaí

O grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Belém possui um menor número de vulnerabilidades, ainda presentes nas áreas de acesso à educação e acesso à saúde. As tabelas 23 e 24 apresentam os indicadores que refletem a restrição empírica dos direitos de acesso à educação, à

alimentação e saúde, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos pelos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e pelo grupo controle, e ainda os índices de fruição empírica destes direitos, bem como o índice de fruição empírica ligado à qualidade de vida e o índice de fruição empírica dos direitos ligados ao desenvolvimento.

Apesar de não haver analfabetismo entre os microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado em Blumenau e no Vale do Itajaí, o número de famílias em que há pessoas que não completaram o ensino fundamental é elevado, atingindo 57% dos entrevistados.

No grupo controle, o hiato educacional é ainda mais intenso: o analfabetismo atinge 23% dos entrevistados, e 92% das famílias têm pessoas que não completaram o ensino fundamental.

Da mesma forma que em Belém, não há no grupo de microempreendedores entrevistados em Blumenau e no Vale do Itajaí qualquer evolução nos indicadores de evolução da educação formal, o que converge com os resultados de Souza (2011) e contraria as afirmações de Barone *et al.* (2002). Por outro lado, não foram observados crianças ou adolescentes que tenham deixado de frequentar a escola.

O índice de fruição empírica do direito à educação é de 81% para os microempreendedores que contrataram o microcrédito, e de 61,67% para o grupo controle, com uma diferença de dezenove por cento entre os dois grupos.

Para o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito, a principal vulnerabilidade presente é a falta de um acesso adequado à saúde na percepção de 32% dos entrevistados. Não se observou qualquer evolução (positiva ou negativa) na percepção de acesso aos serviços de saúde nos últimos três anos. Apenas sete por cento dos microempreendedores entrevistados têm plano privado de saúde, o que se alinha com os resultados da pesquisa realizada por Souza (2011), que apontou a ausência de investimentos dos microempreendedores em planos de saúde.

Para o grupo controle, a situação mostrou-se diversa. Oitenta e cinco por cento dos entrevistados do grupo controle têm a percepção de que não têm acesso adequado aos serviços de saúde, com uma piora de 15% em relação a 2010.

Tabela 23 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistado em Blumenau e cidades do Vale do Itajaí.

	Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos					
	Hoje	há 3 anos	melhorias	Subnutrição	Hoje	há 3 anos	melhorias	Densidade	Hoje	há 3 anos	melhorias	Água	Hoje	há 3 anos	melhorias
Mais de 15 anos analfabetas	0%	0%	0%		0%	0%	0%		4%				0%		
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%		Mortalidade fetal ou infantil	Hoje	7%		Piso	Hoje	0%		Esgoto	Hoje	0%	
	há 3 anos	0%		há 3 anos	7%		há 3 anos		0%	há 3 anos	0%			há 3 anos	4%
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	57%		Falta de acesso à serviços de saúde	Hoje	32%		Material	Hoje	0%		Lixo	Hoje	0%	
	há 3 anos	57%		há 3 anos	32%		há 3 anos		0%	há 3 anos	0%			há 3 anos	0%
IEP médio	Hoje	0%		melhorias	0%				melhorias	0%			melhorias	0%	
	IFE educação, hoje	81,00%		IFE saúde, hoje	87,00%				IFE moradia, hoje	98,67%			Hoje	0%	
IFE educação, há 3 anos	81,00%		IFE saúde, há 3 anos	87,00%				IFE moradia, há 3 anos	94,00%			Iluminação	há 3 anos	0%	
Diferença IFE educação	0,00%		Diferença IFE saúde	0,00%				Diferença IFE moradia	4,67%				melhorias	0%	
	0,34		ISP médio	0,35				IFE qualidade de vida, hoje	99,33%			IFE serviços públicos, hoje	100,00%		
	IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			88,78%				IFE qualidade de vida, há 3 anos	96,50%			IFE serviços públicos, há 3 anos	99,00%		
	IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			87,91%				Diferença IFE qualidade de vida	2,83%			Diferença IFE serviços públicos	1,00%		
	Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			0,88%				IQVP médio	0,31						

Fonte: O autor.

Tabela 24 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda entrevistado em Blumenau e cidades do Vale do Itajaí.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	23%	Hoje	0%	Hoje	15%	Água	Hoje	8%		
	há 3 anos	23%	há 3 anos	8%	há 3 anos	46%		há 3 anos	31%		
	melhorias	0%	melhorias	8%	melhorias	31%		melhorias	23%		
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Mortalidade fetal ou infantil	31%	Hoje	0%	Esgoto	Hoje	53%		
	há 3 anos	0%	há 3 anos	31%	há 3 anos	8%		há 3 anos	46%		
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	8%		melhorias	-7%		
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	92%	Falta de acesso à serviços de saúde	85%	Hoje	0%	Lixo	Hoje	0%		
	há 3 anos	92%	há 3 anos	69%	há 3 anos	0%		há 3 anos	15%		
	melhorias	0%	melhorias	-15%	melhorias	0%		melhorias	15%		
IFE educação, hoje		61,67%	IFE saúde, hoje	61,33%	IFE moradia, hoje	95,00%	Iluminação	Hoje	0%		
IFE educação, há 3 anos		61,67%	IFE saúde, há 3 anos	64,00%	IFE moradia, há 3 anos	82,00%		há 3 anos	0%		
Diferença IFE educação		0,00%	Diferença IFE saúde	-2,67%	Diferença IFE moradia	13,00%		melhorias	0%		
IEP médio		0,39	ISP médio	0,34	IFE qualidade de vida, hoje	89,88%	IFE serviços públicos, hoje	84,75%			
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			69,17%	IFE qualidade de vida, há 3 anos	79,50%	IFE serviços públicos, há 3 anos	77,00%				
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			67,28%	Diferença IFE qualidade de vida	10,38%	Diferença IFE serviços públicos	7,75%				
Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			1,89%	IQVP médio	0,27						

Fonte: O autor.

As diferenças entre os grupos refletem-se em uma diferença considerável entre a fruição de direitos à saúde entre o grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado (87%) e o grupo controle (61,33%).

O direito a uma moradia adequada é efetivamente fruído pela maioria dos microempreendedores que utilizam o microcrédito produtivo orientado. Tanto no grupo de microempreendedores, quanto no grupo controle, não estão presentes vulnerabilidades quanto ao material do piso ou das paredes; há, todavia, diferenças no percentual de famílias em que há excesso de moradores por dormitório, que atinge 4% dos microempreendedores e 15% dos integrantes do grupo controle.

A ausência de vulnerabilidades quanto ao piso e paredes dos domicílios aproxima os dois índices de fruição empírica do direito a uma moradia adequada, que é de 98,67% para o grupo de microempreendedores que utilizam o microcrédito produtivo orientado e de 95% para o grupo controle.

O grupo de microempreendedores entrevistado tem acesso pleno aos serviços básicos de água, esgoto, coleta de lixo e fornecimento adequado de energia elétrica, com um índice de fruição empírica de cem por cento. O mesmo não ocorre com o grupo controle, onde 53% dos entrevistados não têm acesso à rede de esgoto ou disposição sanitária por meio de fossa, e oito por cento não têm acesso à água de qualidade.

Em uma visão consolidada, traduzida pelo índice de fruição dos direitos ligados ao desenvolvimento, há uma diferença de quase vinte por cento entre os grupos. A acentuada diferença sugere que há um hiato maior a ser superado, por meio das ações do Estado, para os integrantes do grupo controle.

B.2.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda

A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para 75% dos vinte e oito microempreendedores entrevistados. A indústria – especificamente, a facção de vestuário – é o ramo predominante, no qual atuam 64% dos microempreendedores, seguido do ramo de serviços, opção de 21% dos entrevistados. A atuação no comércio representa quatorze por cento dos casos. Esse padrão de distribuição, com a predominância da atividade industrial entre os ramos de atividade, foi único em toda a pesquisa, e espelha a força desse segmento industrial na região.

Os negócios do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito têm em média 9,5 anos. Setenta e nove por cento dos microempreendimentos operam há mais de três anos. Esses microempreendimentos geram em média 1,5 empregos, incluindo o do microempreendedor; 57% dos microempreendimentos do grupo geram mais do que um emprego.

Sete dos treze entrevistados do grupo controle (54%) exercem atividades microempreendedoras, sendo que duas pessoas deste subgrupo têm exclusivamente a atividade microempreendedora como fonte de renda. A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para quatro (31%) dos treze entrevistados do grupo controle. Quatro pessoas do grupo controle (31%) mantinham exclusivamente relação de emprego sem o exercício de atividades microempreendedoras, e duas pessoas do grupo controle (15%) se encontravam em situação de desemprego.

O ramo de serviços é predominante no grupo controle, no qual atuam 82% dos integrantes do grupo em atividade, seguido do ramo industrial, opção de 18% dos entrevistados em atividade. Nenhum dos entrevistados em atividade trabalha no comércio, confirmando um perfil atípico nesta pesquisa.

As tabelas 10 e 11 sumarizam os resultados referentes ao alcance dos estratos de baixa renda e extrema pobreza pelo programa de microcrédito produtivo orientado da Oscip Blusol, os perfis do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle, bem como os resultados alcançados na superação da pobreza e da pobreza extrema por ambos os grupos. Os resultados referentes à superação da pobreza são ainda apresentados para um subgrupo, o qual considera como referência apenas o conjunto de entrevistados cuja renda per capita em 2010 os coloca em situação de pobreza ou pobreza extrema, e sua evolução.

Dos vinte e oito microempreendedores entrevistados em Blumenau e no Vale do Itajaí, apenas dois possuíam baixa renda per capita (inferior a meio salário mínimo) em 2010. Destes, um (cinquenta por cento) superou a condição de pobreza medida pela renda per capita no período de três anos. Nenhum microempreendedor possuía baixíssima renda per capita (inferior a um quarto de salário mínimo) em 2010.

Das treze pessoas de baixa renda do grupo controle entrevistadas em Blumenau e no Vale do Itajaí, doze possuíam baixa renda per capita (inferior a meio salário mínimo), e nove possuíam baixíssima renda per capita (inferior a um quarto de salário mínimo) em 2010. Em cinco casos (que correspondem a 42% do subgrupo) houve a superação da condição de pobreza, medida pela renda per capita, no período de três

anos, tanto por meio de atividades por conta própria (em dois casos), quanto por meio do emprego formal (em três casos); a pobreza extrema medida pela renda per capita foi superada em cinco casos (56% do grupo de extrema pobreza) no período de três anos; um terço do subgrupo de extrema pobreza deixou a pobreza nesse período. O emprego formal apresentou-se como porta de saída para o grupo controle com um maior percentual do que a atividade por conta própria (sessenta por cento dos casos foram por meio do emprego formal, e quarenta por cento por meio da atividade microempreendedora).

Não é possível afirmar que haja uma diferença significativa na superação da pobreza entre o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito em Blumenau e no Vale do Itajaí em relação ao grupo controle, em razão do reduzido tamanho da amostra, insuficiente para se chegar a conclusões mais robustas.

Há fortes indícios de baixa focalização do programa de microcrédito analisado no segmento de renda per capita reduzida. Comparando os grupos, pode-se afirmar, em razão disto, que há baixa eficiência e eficácia média do programa de microcrédito analisado como instrumento de superação da pobreza.

A tabela a seguir apresenta, de forma qualitativa, a evolução da renda e do faturamento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Blumenau e no Vale do Itajaí, comparados à evolução da renda do grupo controle e à evolução do faturamento dos microempreendedores do grupo controle. Observa-se que houve um maior percentual de microempreendedores que tiveram aumento na renda e no faturamento no grupo que utilizou o microcrédito, em comparação com os resultados alcançados pelos entrevistados do grupo controle, resultado que converge com o resultado de diversas pesquisas⁶⁰.

Tabela 25 - Evolução da renda e do faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Blumenau e cidades do Vale do Itajaí.

Blumenau e Vale do Itajaí	Aumentou	Manteve-se o mesmo (a)	Diminuiu
Renda - Grupo Microcrédito	86%	7%	7%
Renda - Grupo Controle	77%	8%	15%
Faturamento - Grupo Microcrédito	77%	12%	12%
Faturamento - Grupo Controle	33%	67%	0%

* apenas considerados os casos em que houve atividade microempreendedora

Fonte: o autor

⁶⁰ Confira-se, entre outros, Hossain (1988), Hulme e Mosley (1996), Pitt e Khandker (1998), Khandker (1998), MkNelly e Dunford (1998), MkNelly e Dunford (1999), Andreassi (2004), Pereira (2005), Monzoni Neto (2006), Fortes (2006), Neri (2008), Neri e Buchanan (2008), Souza (2011) e Braga, Leandro e Lyra Júnior (2012).

Uma comparação quantitativa dos indicadores relativos à renda, ao faturamento, e à variação desses indicadores para o grupo de microempreendedores é apresentada na tabela 26. Os resultados quantitativos também se mostram mais favoráveis para o grupo que utilizou o microcrédito quanto aos valores de renda e faturamento. A variação do faturamento do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito foi 33% superior àquela dos microempreendedores do grupo controle. Todavia, o crescimento percentual da renda dos microempreendedores (em média, superior a três mil reais, com uma participação média de 61% dos rendimentos provenientes do micronegócio) tem uma clara desaceleração: a variação média da renda mensal no período foi de 52%, enquanto o mesmo indicador atingiu 125% para o grupo controle.

Observa-se, mais uma vez, que as diferenças percentuais de renda e faturamento entre o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e o grupo controle se reduziram no intervalo de três anos: a diferença percentual de renda dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito reduziu-se de 204% em 2010 para 123%, e a diferença no faturamento reduziu-se de 51% para 43%, o que, mais uma vez, contraria as afirmações de Hulme e Mosley (1996) de aumento da renda crescente com o aumento da renda média, e reforça os indícios da existência de limites ao crescimento dos micronegócios na forma hoje praticada.

Tabela 26 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças – Blumenau e cidades do Vale do Itajaí.

Renda dos Microempreendedores, Blumenau/ Vale do Itajaí	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 900,00	R\$ 3.031,21	R\$ 7.000,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 700,00	R\$ 2.202,86	R\$ 4.500,00
Variação da renda mensal (%)	-70%	52%	168%
Faturamento mensal médio	R\$ 600,00	R\$ 2.237,50	R\$ 5.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos	R\$ 200,00	R\$ 2.096,15	R\$ 10.000,00
Variação Faturamento mensal médio (%)	-93%	50%	300%
Renda líquida média do negócio	R\$ 300,00	R\$ 1.769,64	R\$ 3.900,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos	R\$ 150,00	R\$ 1.350,00	R\$ 4.500,00
Variação da renda líquida média	-70%	66%	300%
Participação da renda do negócio na renda familiar	8%	61%	100%
Renda do Grupo Controle, Blumenau/ Vale do Itajaí			
Renda mensal total	R\$ 600,00	R\$ 1.354,77	R\$ 2.800,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 724,75	R\$ 1.100,00
Variação da renda mensal (%)	-37%	125%	386%
Faturamento mensal médio*	R\$ 0,00	R\$ 1.559,33	R\$ 3.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 1.392,67	R\$ 2.800,00
Variação Faturamento mensal médio (%)*	0%	17%	43%
Renda líquida média do negócio*	R\$ 600,00	R\$ 912,50	R\$ 2.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos*	R\$ 200,00	R\$ 569,58	R\$ 1.100,00
Variação da renda líquida média	0%	87%	301%
Participação da renda do negócio na renda familiar*	35%	78%	100%
Diferenças Microemp. - Grupo Controle, Blumenau/ Vale do Itajaí			
Dif. Renda mensal total	R\$ 300,00	R\$ 1.676,45	R\$ 4.200,00
Dif. Renda mensal total há 3 anos	R\$ 700,00	R\$ 1.478,11	R\$ 3.400,00
Dif. Variação da renda mensal (%)	-33%	-73%	-218%
Dif. Faturamento mensal médio*	R\$ 600,00	R\$ 678,17	R\$ 2.000,00
Dif. Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 200,00	R\$ 703,49	R\$ 7.200,00
Dif. Variação Faturamento mensal médio em 3 anos(%)*	-93%	33%	257%
Dif. Renda líquida média do negócio*	-R\$ 300,00	R\$ 857,14	R\$ 1.900,00
Dif. Renda líquida média do negócio há 3 anos*	-R\$ 50,00	R\$ 780,42	R\$ 3.400,00
Dif. Variação da renda líquida neg. média em 3 anos	-70%	-21%	-1%
Dif. Participação da renda do negócio na renda familiar	-27%	-17%	0%

* considerados apenas os casos em que o entrevistado do grupo controle exercia atividade microempreendedora

Fonte: o autor

B.3 Região Centro-Oeste: Brasília, Distrito Federal

A capital federal, com população estimada de 2.789.761 habitantes, tem o maior PIB per capita do país. Com um índice de Gini de 0,52, tem uma renda per capita urbana de 825 reais, e a pobreza incide sobre 37,4% de seus habitantes (IBGE, 2013a).

Brasília é a cidade da região Centro-Oeste onde o microcrédito para a população de baixa renda é mais desenvolvido.



Figura 23 - Localização da cidade de Brasília.

Fonte: www.wikipedia.com

B.3.1 Entrevistas realizadas em Brasília

Foram realizadas 47 entrevistas em Brasília, sendo 24 entrevistas com microempreendedores de baixa renda que contrataram microcrédito produtivo orientado junto ao Programa Prosperar, da Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal, e 23 entrevistas com pessoas de baixa renda que nunca utilizaram o microcrédito produtivo orientado. Dentro do grupo de clientes do microcrédito produtivo orientado, foram descartadas duas entrevistas realizadas, por corresponderem a pessoas que pertenciam a um estrato que não se caracterizava como de baixa renda na situação inicial da pesquisa - três anos antes da realização da entrevista.

As entrevistas foram realizadas com moradores das regiões Estrutural, Paranoá, Sobradinho, Sobradinho II, e Santa Luzia.

Cinquenta por cento dos microempreendedores entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado do programa Prospera utilizou o aval individual, e cinquenta por cento utilizou o aval solidário.

B.3.2 Perfis dos grupos entrevistados em Brasília

São apresentados a seguir os perfis do grupo de microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito e dos entrevistados do grupo controle em Brasília.

B.3.2.1 Grupo dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito em Brasília

No grupo de microempreendedores pesquisado 23% dos entrevistados recebiam benefícios do programa Bolsa Família ou de outros programas federais de assistência social.

Setenta e três por cento dos entrevistados são do sexo feminino. Mais uma vez, este percentual diverge significativamente do percentual de beneficiários do programa Bolsa Família da amostra, o que afasta a possibilidade de um viés provocado pelo perfil majoritário dos beneficiários desse programa, e pode indicar que a maioria dos microempreendedores que são ou foram de baixa renda em Brasília é do sexo feminino.

A faixa etária entre 46 e 55 anos concentrou a maioria dos microempreendedores entrevistados, representando 32% do total da amostra.

O estado civil mais frequente no grupo de microempreendedores entrevistados é “casado”, com 32% do total da amostra.

O grupo pesquisado em Brasília possui os bens móveis tradicionais na sociedade brasileira com uma frequência mais elevada que as demais regiões do Brasil, inclusive veículos motorizados, como se observa na tabela a seguir.

Tabela 27 - Bens básicos no Grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Brasília.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	100%	77%	50%	9%	100%	73%	55%	95%	100%

Fonte: o autor

O perfil típico do domicílio dos microempreendedores entrevistados em Brasília é unifamiliar (86% dos casos), com quatro moradores (27% das ocorrências). Não há crianças que moram nos domicílios (45% das ocorrências). Há idosos em vinte e três por cento dos lares.

A residência possui cinco cômodos no total (39 % dos casos), e considerando o mínimo de um cômodo para a cozinha e um cômodo para o banheiro, há três cômodos que são empregados como dormitórios, divididos pelos quatro moradores. A maioria do piso da casa é de cerâmica (68% dos casos), com paredes com revestimento (95% dos casos).

Todas as casas dos microempreendedores entrevistados têm acesso à água canalizada, na maioria dos casos proveniente da rede geral de distribuição (95% dos casos). Sempre há um banheiro para uso da família, e o esgotamento sanitário é feito na maioria das vezes por meio da rede de esgoto (68% dos casos). Em todos os casos, o lixo é sempre coletado diretamente na porta de sua casa. Em todos os casos o microempreendedor tem acesso à luz elétrica com medidor próprio de energia. Em oitenta e dois por cento dos casos, sua rua tem calçadas e asfalto.

Todos os microempreendedores que utilizam o microcrédito produtivo orientado em Brasília sabem ler e escrever (91% dos casos), e trinta e dois por cento têm o ensino médio completo. Em todas as famílias que têm filhos em idade escolar, há frequência regular às aulas. Na maioria dos lares (59% dos casos) todas as pessoas com mais de 16 anos concluíram o ensino fundamental.

Não houve nenhum microempreendedor entrevistado em Brasília com indícios de subnutrição. Em suas famílias, são feitas em média quatro refeições por dia. A percepção da maioria dos microempreendedores entrevistados é de que há hoje um acesso mais fácil à compra de alimentos do que há três anos (59% dos casos). Dezesesseis por cento das famílias com filhos perdeu filhos por razões naturais ou em razão da violência urbana. Cinquenta e cinco por cento dos microempreendedores que utilizou o microcrédito considera que seu acesso aos serviços de saúde não é adequado, e dezoito por cento possui um plano de saúde privado.

O perfil detalhado do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Brasília é apresentado no apêndice C.

B.3.2.2 Grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito em Brasília

Todos os entrevistados neste grupo eram recebedores do programa Bolsa Família, com uma diferença acentuada em relação ao grupo de microempreendedores pesquisado. Considerando que a amostra da pesquisa corresponde ao público de mais baixa renda alcançado pelo programa, a diferença parece sugerir que o programa de

microcrédito pesquisado não tem um alcance significativo junto ao público de mais baixa renda.

Todos os entrevistados do grupo são do sexo feminino, o que, mais uma vez, reflete o perfil majoritário dos beneficiários do programa Bolsa Família. A maioria dos entrevistados desse grupo se concentra na faixa etária entre 26 e 35 anos, representando 39% do total de entrevistados.

O estado civil “solteiro” é o estado civil mais frequente no grupo de baixa renda entrevistado, com 35% do total de casos.

A diferença mais significativa entre os bens do grupo controle e do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito é a propriedade de veículo motorizado; não há diferenças de destaque quanto aos demais bens.

Tabela 28 - Bens básicos no grupo controle – Brasília.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	96%	17%	74%	4%	100%	70%	43%	91%	100%

Fonte: o autor

O perfil típico do domicílio dos entrevistados do grupo controle em Brasília é unifamiliar (87% dos casos), com três moradores (30% das ocorrências), dos quais dois são crianças (27% das ocorrências); em setenta e oito por cento dos lares não há idosos.

A residência possui três cômodos no total (26 % dos casos), e considerando o mínimo de um cômodo para a cozinha e um cômodo para o banheiro, há apenas um cômodo que pode ser empregado como dormitório para os três moradores. A maioria do piso da casa é de cimento (65% dos casos), com paredes com revestimento (61% dos casos).

Todas as casas têm acesso à água canalizada, proveniente da rede em 96% dos casos. Há sempre um banheiro para uso da família (100% dos casos), e o esgotamento sanitário é feito por meio da rede de esgoto (57% dos casos). O lixo é coletado diretamente na porta de sua casa em 83% dos casos. Os entrevistados deste grupo têm acesso à luz elétrica com medidor próprio de energia em 83% dos casos. Em mais da metade dos casos a rua tem calçadas e asfalto ou outra forma de cobertura da pista de automóveis (56% dos casos).

O entrevistado típico do grupo controle em Brasília sabe ler e escrever (91% dos casos), e tem o ensino médio completo (35% dos casos). Em todas as famílias com filhos estes frequentam a escola regularmente. Da mesma forma que no grupo de

microempreendedores, em mais da metade dos lares todas as pessoas com mais de 16 anos concluíram o ensino fundamental (52% dos casos).

O entrevistado típico do grupo controle em Brasília não tem indícios de subnutrição (96% dos casos), e faz três refeições por dia. Há percepção de acesso mais fácil a alimentos do que há três anos em 65% dos casos.

Vinte e seis por cento das famílias relataram a perda filhos por aborto, doença ou em razão da violência urbana. Cinquenta e dois por cento dos entrevistados consideram que têm acesso adequado à saúde pública. Nenhum dos entrevistados possui plano de saúde privado.

O perfil detalhado do grupo controle de Brasília é apresentado no apêndice C.

B.3.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda em Brasília

O grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Belém possui um número menor de vulnerabilidades, concentradas na educação fundamental para maiores de 16 anos e no acesso aos serviços de saúde.

As tabelas 29 e 30 apresentam os indicadores que refletem a restrição empírica dos direitos de acesso à educação, à alimentação e saúde, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos pelos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e pelo grupo controle, e ainda os índices de fruição empírica desses direitos, bem como o índice de fruição empírica ligado à qualidade de vida e o índice de fruição empírica dos direitos ligados ao desenvolvimento.

De forma geral, o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Brasília tem bons indicadores de acesso ao direito à educação fundamental. Não há analfabetos no grupo de microempreendedores entrevistado, e seguindo o padrão verificado em Belém e Blumenau/Vale do Itajaí, todas as crianças e adolescentes frequentam a escola regularmente. O número de famílias em que há pessoas que não concluíram o ensino fundamental, embora ainda elevado, é menor que em Belém e Blumenau, alcançando quarenta e um por cento.

No grupo controle, nove por cento dos entrevistados declararam-se analfabetos, e o número de famílias em que há pessoas que não concluíram o ensino fundamental é maior: quarenta e sete por cento.

O índice de fruição empírica do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Brasília é de 86,3%, e de 81% para o grupo controle, com uma diferença de 5,3%, refletindo a maior proximidade do perfil dos dois grupos quanto ao acesso à educação – exceto quanto à incidência de analfabetismo.

Quanto às vulnerabilidades relativas à alimentação e à saúde, destaca-se, a exemplo das demais cidades, a falta de acesso a serviços adequados de saúde, que é de 55% para o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e de 48% para o grupo controle. Esta diferença se torna ainda mais marcante considerando que dezoito por cento dos microempreendedores têm plano de saúde privado e nenhum entrevistado do grupo controle o tem. A análise das causas dessa diferença extrapola o escopo desta pesquisa.

O percentual mais significativo de microempreendedores que contrataram plano privado de saúde se alinha às afirmações de Barone *et al.* (2002), e contraria os resultados de Souza (2011). Acredita-se que a combinação de uma renda média mais elevada e de uma percepção acentuadamente negativa quanto à adequação dos serviços de saúde seja o impulsionador da maior contratação de planos de saúde.

Cabe destacar ainda a diferença da ocorrência de abortos e de mortes precoces de crianças nas famílias entre os dois grupos, correspondente a vinte e seis por cento dos entrevistados do grupo controle e a quatorze por cento dos entrevistados do grupo de microempreendedores.

Quanto ao direito a uma moradia adequada, observa-se uma acentuada diferença na densidade de moradores por dormitório entre os dois grupos. Não há vulnerabilidades no acesso a uma moradia adequada pelo grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado. Diverso é o panorama referente ao grupo controle: quarenta e três por cento têm excesso de moradores por dormitório, e trinta por cento mora em casas com paredes inadequadas; o índice de fruição empírica do direito a uma moradia adequada é de 75,67% no grupo controle.

Tabela 29 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistado em Brasília.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	0%	Hoje	0%	Hoje	0%	Água	Hoje	5%		
	há 3 anos	0%	há 3 anos	0%	há 3 anos	14%		há 3 anos	10%		
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	14%		melhorias	5%		
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Mortalidade	14%	Hoje	0%	Esgoto	Hoje	0%		
	há 3 anos	0%	fetal ou infantil	14%	há 3 anos	5%		há 3 anos	0%		
	melhorias	0%		0%	melhorias	5%		melhorias	0%		
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	41%	Falta de	55%	Hoje	0%	Lixo	Hoje	0%		
	há 3 anos	41%	acesso à serviços de saúde	46%	há 3 anos	9%		há 3 anos	5%		
	melhorias	0%		-9%	melhorias	9%		melhorias	5%		
IFE educação, hoje		86,33%	IFE saúde, hoje		77,00%	IFE moradia, hoje		100,00%	Hoje	0%	
IFE educação, há 3 anos		86,33%	IFE saúde, há 3 anos		80,00%	IFE moradia, há 3 anos		90,67%	há 3 anos	0%	
Diferença IFE educação		0%	Diferença IFE saúde		-3%	Diferença IFE moradia		9%	melhorias	0%	
IEP médio		0,35	ISP médio		0,36	IFE qualidade de vida, hoje		99,38%	IFE serviços públicos, hoje		98,75%
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			IFE desenvolvimento, hoje		86,76%	IFE qualidade de vida, há 3 anos		93,46%	IFE serviços públicos, há 3 anos		96,25%
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			IFE desenvolvimento, há 3 anos		86,12%	Diferença IFE qualidade de vida		6%	Diferença IFE serviços públicos		3%
Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			Diferença IFE desenvolvimento		0,64%	IQVP médio		0,29			

Fonte: O autor.

Tabela 30 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda entrevistado em Brasília.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	9%	Subnutrição	Hoje	4%	Densidade	Hoje	43%	Água	Hoje	4%
	há 3 anos	9%		há 3 anos	4%		há 3 anos	43%		há 3 anos	13%
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	9%	
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Mortalidade fetal ou infantil	Hoje	26%	Piso	Hoje	0%	Esgoto	Hoje	0%
	há 3 anos	0%		há 3 anos	26%		há 3 anos	4%		há 3 anos	9%
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	4%	melhorias	4%	melhorias	9%	
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	48%	Falta de acesso à serviços de saúde	Hoje	48%	Material	Hoje	30%	Lixo	Hoje	4%
	há 3 anos	48%		há 3 anos	48%		há 3 anos	26%		há 3 anos	17%
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	-4%	melhorias	13%	
IFE educação, hoje		81,00%	IFE saúde, hoje		74,00%	IFE moradia, hoje		75,67%	Hoje	0%	
IFE educação, há 3 anos		81,00%	IFE saúde, há 3 anos		74,00%	IFE moradia, há 3 anos		75,67%	há 3 anos	4%	
Diferença IFE educação		0,00%	Diferença IFE saúde		0,00%	Diferença IFE moradia		0,00%	Iluminação	4%	
IEP médio		0,35	ISP médio		0,35	IFE qualidade de vida, hoje		86,83%	IFE serviços públicos, hoje	98,00%	
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			IFE qualidade de vida, há 3 anos			IFE serviços públicos, há 3 anos		
Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			Diferença IFE qualidade de vida			Diferença IFE serviços públicos		
			1,31%			4,38%			8,75%		
			IQVP médio			0,30					

Fonte: O autor.

Com exceção do acesso à água de qualidade – cinco por cento dos entrevistados não têm acesso à água de qualidade - há um bom acesso dos microempreendedores aos serviços públicos básicos. O perfil dos dois grupos é semelhante, com um índice de fruição empírico de 98,75% para o grupo de microempreendedores e de 98% para o grupo controle.

O grupo de microempreendedores tem um índice de fruição empírica dos direitos ligados ao desenvolvimento de 86,76%; esse índice é 6,46% superior àquele do grupo controle.

B.3.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda em Brasília

A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para 73% dos vinte e dois microempreendedores entrevistados. O comércio predomina; é a opção de 91% dos microempreendedores, seguido pelo ramo de serviços, opção de 9% dos entrevistados. Não houve casos de atuação em atividades industriais.

Os negócios do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito têm em média 9,6 anos. Oitenta e dois por cento dos microempreendimentos operam há mais de três anos. Estes microempreendimentos geram em média 1,7 empregos, incluindo o do microempreendedor; 46% dos microempreendimentos do grupo geram mais do que um emprego.

Dez dos vinte e três entrevistados do grupo controle (43%) exerciam atividades microempreendedoras, sendo que três pessoas desse subgrupo têm exclusivamente a atividade microempreendedora como fonte de renda. A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para quatro (31%) dos treze entrevistados do grupo controle. Onze pessoas do grupo controle (48%) mantinham exclusivamente relação de emprego sem o exercício de atividades microempreendedoras, e duas pessoas do grupo controle (9%) se encontravam em situação de desemprego.

O ramo de serviços é predominante no grupo controle, no qual atuam 43% dos integrantes do grupo em atividade, seguido do ramo industrial, opção de 24% dos entrevistados. Dezenove por cento dos entrevistados em atividade trabalham em atividades ligadas ao comércio. Três entrevistados (14% do grupo em atividade) não indicaram o ramo ou atividade profissional desempenhada.

As tabelas 10 e 11 sumarizam os resultados referentes ao alcance dos estratos de baixa renda e extrema pobreza do programa Prospera, da Secretaria do Trabalho do

Distrito Federal e, os perfis do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle, bem como os resultados alcançados na superação da pobreza e da pobreza extrema por ambos os grupos. Os resultados referentes à superação da pobreza são ainda apresentados para um subgrupo, o qual considera como referência apenas o conjunto de entrevistados cuja renda per capita em 2010 os coloca em situação de pobreza ou pobreza extrema, e sua evolução.

Dos vinte e dois microempreendedores entrevistados nas cidades satélites de Brasília, quatro (dezoito por cento) possuíam baixa renda per capita (inferior a meio salário mínimo) em 2010. **Todos** superaram a condição de pobreza medida pela renda per capita no período de três anos. Nenhum microempreendedor possuía baixíssima renda per capita (inferior a um quarto de salário mínimo) em 2010. A elevada eficiência na superação da pobreza neste módulo da pesquisa alinha-se aos resultados das pesquisas realizadas por Khandker (1998), Neri (2007), Teixeira, Soares e Barreto (2008), e Souza (2011).

Das vinte e três pessoas de baixa renda do grupo controle entrevistadas nas cidades satélites de Brasília, dezessete possuíam baixa renda per capita (inferior a meio salário mínimo), e dez possuíam baixíssima renda per capita (inferior a um quarto de salário mínimo) em 2010. Em dois casos (que correspondem a 12% do subgrupo) houve a superação da condição de pobreza medida pela renda per capita no período de três anos, por meio de atividade por conta própria em um dos casos e por meio do emprego formal no outro caso; a pobreza extrema medida pela renda per capita foi superada em quatro casos (40% do grupo de extrema pobreza) no período de três anos. Nenhum entrevistado do grupo de extrema pobreza conseguiu superar a linha de pobreza nesse período.

Há indícios de baixa focalização do programa de microcrédito analisado no segmento de renda per capita reduzida. Comparando os grupos, pode-se afirmar, em razão disto, que há baixa eficiência, porém com elevada eficácia média do programa de microcrédito analisado como instrumento de superação da pobreza.

Há uma diferença muito significativa na superação da pobreza entre o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito em Brasília em relação ao grupo controle: todos os microempreendedores de baixa renda deixaram a situação de pobreza, e apenas doze por cento dos entrevistados do grupo controle. Acredita-se que a seleção dos candidatos pelo comitê de crédito da Secretaria de Trabalho do Distrito Federal pode ser um dos fatores que contribuem tanto para a baixa penetração (baixa eficiência)

no segmento de baixa renda, tanto quanto para a acentuada eficácia do programa analisado. Todavia, mais uma vez, a cautela se impõe, face ao reduzido tamanho da amostra.

A tabela a seguir apresenta de forma qualitativa a evolução da renda e do faturamento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Brasília, comparados à evolução da renda do grupo controle e à evolução do faturamento dos microempreendedores do grupo controle. Divergindo no comportamento verificado em Belém e Blumenau/Vale do Itajaí, o faturamento dos microempreendedores do grupo controle se mostrou superior ao faturamento no grupo que utilizou o microcrédito.

Tabela 31 - Evolução da renda e do faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Brasília.

Brasília	Aumentou	Manteve-se o mesmo (a)	Diminuiu
Renda - Grupo Microcrédito	73%	14%	14%
Renda - Grupo Controle	69%	0%	31%
Faturamento - Grupo Microcrédito	60%	15%	25%
Faturamento - Grupo Controle	71%	0%	29%

* apenas considerados os casos em que houve atividade microempreendedora

Fonte: o autor.

Uma possível explicação da divergência apresentada é dada por uma característica do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito em Brasília. Quarenta e um por cento do grupo consistiu de microempreendedores que trabalhavam em uma feira da cidade satélite de Sobradinho. Esta feira, que antes ocorria na rua, foi deslocada para uma edificação provisória, fechada e precária, deslocada da passagem dos pedestres, o que impactou negativamente na evolução do faturamento dos negócios, refletindo-se no resultado geral da amostra. A construção das lojas do novo centro de compras popular – que permanece inconcluso até hoje – foi financiada por meio do microcrédito produtivo fornecido pelo programa de microcrédito da Secretaria de Trabalho, sendo o montante pago diretamente pela Secretaria do Trabalho à empresa vencedora da licitação para a construção do novo centro popular. Assim, não houve nenhum efeito positivo deste empréstimo para os microempreendedores, que receberam apenas o encargo de pagamento de lojas que não vieram a utilizar.

Uma comparação quantitativa dos indicadores relativos à renda, ao faturamento, e a variação desses indicadores para o grupo de microempreendedores é apresentada na tabela 32. Mais uma vez, os resultados quantitativos também se mostram mais favoráveis para o grupo que utilizou o microcrédito quanto aos valores de renda, com uma variação percentual da renda mensal dos microempreendedores que contrataram o microcrédito produtivo orientado 63% superior à variação percentual da renda mensal do grupo controle, o que, mais uma vez, converge com os resultados de diversas pesquisas⁶¹. A variação do faturamento mensal médio dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado também teve um comportamento positivo no período: este indicador foi 26% superior à variação do faturamento mensal médio dos microempreendedores do grupo controle, resultado que converge com as conclusões de Andreassi (2004), Pereira (2005), Monzoni Neto (2006), e Neri e Buchanan (2008).

Comparando as diferenças percentuais de renda e faturamento médios entre o grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado e o grupo controle, observa-se uma desaceleração discreta da diferença percentual de renda (que caiu de 376% em 2010 para 371% em 2013), e, divergindo do comportamento observado nos casos anteriores, uma elevação da diferença percentual do faturamento (que se eleva de 618%, em 2010, para 693% em 2013).

⁶¹ Confira-se: Hossain (1988), Hulme e Mosley (1996), Pitt e Khandker (1998), Khandker (1998), MKNelly e Dunford (1998), MKNelly e Dunford (1999), Fortes (2006), Neri (2008), Souza (2011) e Braga, Leandro e Lyra Júnior (2012).

Tabela 32 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças – Brasília.

Renda dos Microempreendedores, Brasília	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 1.500,00	R\$ 4.464,91	R\$ 10.000,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 650,00	R\$ 2.912,73	R\$ 9.000,00
Variação da renda mensal (%)	-38%	112%	990%
Faturamento mensal médio	R\$ 1.200,00	R\$ 6.622,73	R\$ 30.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos	R\$ 300,00	R\$ 4.050,00	R\$ 12.000,00
Variação Faturamento mensal médio (%)	-44%	154%	1100%
Renda líquida média do negócio	R\$ 800,00	R\$ 2.400,00	R\$ 6.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos	R\$ 200,00	R\$ 1.511,90	R\$ 4.000,00
Variação da renda líquida média	-48%	134%	800%
Participação da renda do negócio na renda familiar	19%	62%	100%
Renda do Grupo Controle, Brasília	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 154,00	R\$ 947,65	R\$ 2.500,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 774,00	R\$ 1.800,00
Variação da renda mensal (%)	-60%	50%	350%
Faturamento mensal médio*	R\$ 200,00	R\$ 835,00	R\$ 2.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 100,00	R\$ 564,29	R\$ 1.200,00
Variação Faturamento mensal médio (%)*	-60%	128%	700%
Renda líquida média do negócio*	R\$ 100,00	R\$ 697,83	R\$ 2.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos*	R\$ 100,00	R\$ 509,11	R\$ 1.200,00
Variação da renda líquida média	-60%	40%	200%
Participação da renda do negócio na renda familiar*	16%	58%	100%
Diferenças Microemp. - Grupo Controle, Brasília	Minimo	Média	Maxima
Dif. Renda mensal total	R\$ 1.346,00	R\$ 3.517,26	R\$ 7.500,00
Dif. Renda mensal total há 3 anos	R\$ 650,00	R\$ 2.138,73	R\$ 7.200,00
Dif. Variação da renda mensal (%)	23%	63%	640%
Dif. Faturamento mensal médio*	R\$ 1.000,00	R\$ 5.787,73	R\$ 28.000,00
Dif. Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 200,00	R\$ 3.485,71	R\$ 10.800,00
Dif. Variação Faturamento mensal médio em 3 anos(%)*	16%	26%	400%
Dif. Renda líquida média do negócio*	R\$ 700,00	R\$ 1.702,17	R\$ 4.000,00
Dif. Renda líquida média do negócio há 3 anos*	R\$ 100,00	R\$ 1.002,79	R\$ 2.800,00
Dif. Variação da renda líquida neg. média em 3 anos	12%	94%	600%
Dif. Participação da renda do negócio na renda familiar	3%	3%	0%

* considerados apenas os casos em que o entrevistado do grupo controle exercia atividade microempreendedora

Fonte: o autor

B.4 Região Nordeste: Fortaleza, Ceará.

Fortaleza, com uma população estimada de 2.551.806 habitantes em 2013, é a cidade de maior desenvolvimento do microcrédito do país. Sua renda per capita urbana é de 450 reais. A pobreza incide sobre 43,2% de seus habitantes, e o índice de Gini de Fortaleza é de 0,51 (IBGE, 2013).

Abrigando a sede da maior instituição de microcrédito do país, Fortaleza é uma referência para as pesquisas sobre microcrédito.



Figura 24 - Localização da cidade de Fortaleza.

Fonte: www.wikipedia.com

B.4.1 Entrevistas realizadas em Fortaleza

Foram realizadas 74 entrevistas em Fortaleza, sendo 38 entrevistas com microempreendedores de baixa renda que contrataram microcrédito produtivo orientado junto ao Programa Crediamigo, do Banco do Nordeste, 11 entrevistas com microempreendedores de baixa renda que contrataram microcrédito produtivo orientado junto ao programa de microcrédito do Banco de Desenvolvimento Comunitário Palmas, e 25 entrevistas com pessoas de baixa renda que nunca utilizaram o microcrédito produtivo orientado. O maior número de entrevistas na cidade de Fortaleza mostra-se apropriado, refletindo o grande número de operações de microcrédito produtivo orientado realizadas na cidade, uma das mais ativas nesta modalidade de crédito no país.

Dentro do grupo de clientes do microcrédito produtivo orientado, foi descartada uma das entrevistas realizadas, por corresponder a uma pessoa que pertencia a um estrato que não se caracteriza como baixa renda na situação inicial da pesquisa, relativa a três anos antes da realização da entrevista.

As entrevistas foram realizadas com moradores dos bairros de Parque Santa Maria, Tancredo Neves, Santa Fé, São Bento, Conjunto Rosa Luxemburgo, Maria Tomásia, São Cristóvão, Jangurussú, Mucuripe, Castelo Encantado, Santa Terezinha, Vicente Pizón, Sítio São João, Messejana e Conjunto Palmeiras, todos na cidade de Fortaleza.

Setenta e sete por cento dos microempreendedores entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado dos programas Crediamigo e Palmas utilizaram o aval solidário; somente trinta e três por cento utilizaram o aval individual.

B.4.2 Perfis dos grupos entrevistados em Fortaleza

São apresentados, a seguir, os perfis do grupo de microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito e dos entrevistados do grupo controle na cidade de Fortaleza.

B.4.2.1 Grupo dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito em Fortaleza

No grupo de microempreendedores pesquisado 65% dos entrevistados recebiam benefícios do programa Bolsa Família ou de outros programas federais de assistência social.

A quase totalidade (98%) dos entrevistados foi do sexo feminino, repetindo a prevalência de gênero verificada em Belém, Blumenau / Vale do Itajaí e Brasília. Assim como verificado em Belém, a faixa etária entre 36 e 45 anos concentrou a maioria dos microempreendedores entrevistados, representando 31% do total da amostra.

O estado civil “casado” é o estado civil mais frequente no grupo de microempreendedores, com 46% do total da amostra.

A maioria do grupo pesquisado possui os bens móveis tradicionais, exceto veículos motorizados. A tabela a seguir mostra a frequência da ocorrência de bens selecionados nas famílias do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado entrevistado em Fortaleza.

Tabela 33 - Bens básicos no grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Fortaleza.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	100%	19%	33%	13%	98%	81%	40%	98%	98%

Fonte: o autor

O perfil típico do domicílio dos microempreendedores entrevistados em Fortaleza é unifamiliar (83% dos casos), com três moradores (27% das ocorrências), e uma criança (35% das ocorrências). Não há idosos na residência em 81% dos lares.

A residência do microempreendedor típico que utilizou o microcrédito produtivo orientado possui seis cômodos no total (35 % dos casos), o que deixa quatro cômodos que podem ser utilizados como dormitórios para os três moradores. Na maioria dos casos, o piso da casa é de cimento (54% dos casos), com paredes com revestimento (71% dos casos).

A casa típica tem acesso à água canalizada (98% dos casos), sempre proveniente da rede. Em noventa e seis por cento dos casos, há um banheiro para uso da família, e o esgotamento sanitário é feito por meio da rede pública de esgotos (71% dos casos). O lixo é coletado diretamente na porta em 85% dos casos. O microempreendedor típico tem acesso à luz elétrica, e possui medidor próprio de energia (96% dos casos). Em cinquenta e oito por cento dos casos, a rua tem calçadas e asfalto, ou outra forma de cobertura da pista de automóveis.

A maioria dos microempreendedores que utiliza o microcrédito produtivo orientado em Fortaleza sabe ler e escrever (85% dos casos). O microempreendedor entrevistado típico não concluiu o 2º ciclo do ensino fundamental. Seus filhos frequentam a escola (100% das famílias em que há crianças ou adolescentes). Todavia, em setenta e um por cento dos lares há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que ainda não concluiu o ensino fundamental.

Nenhum microempreendedor entrevistado neste grupo tem indícios de subnutrição. A maioria das famílias faz quatro refeições por dia. Oitenta e três por cento dos entrevistados desse grupo têm a percepção de que hoje compram mais alimentos que em 2010. Vinte e um por cento das famílias perdeu filhos por razões naturais ou em razão da violência urbana. Cinquenta e sete por cento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Fortaleza consideram que seu acesso à saúde é inadequado, e seis por cento dos microempreendedores desse grupo têm um plano de saúde privado.

O perfil detalhado do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado entrevistado em Fortaleza é apresentado no apêndice C.

B.4.2.2 Grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito em Fortaleza

No grupo controle de baixa renda, 68% dos entrevistados recebiam benefícios do programa Bolsa Família ou de outros programas federais de assistência social. A proximidade entre o percentual de beneficiários atingidos no grupo de microempreendedores pesquisado e

o percentual de beneficiários apresentado pelo grupo de baixa renda parece indicar que os programas Crediamigo e do Banco Palmas têm alcançado o público de baixa renda com mais intensidade que os programas de microcrédito pesquisados em Blumenau / Vale do Itajaí e no Rio de Janeiro.

Todos os entrevistados do grupo foram do sexo feminino. Observe-se, todavia, que há uma diferença considerável entre este percentual (100%) e o percentual de beneficiários do programa Bolsa família (68%), o que afasta a possibilidade de um viés de amostra relacionado à participação nesse programa de assistência.

A maioria dos entrevistados deste grupo concentra-se na faixa etária entre 26 e 35 anos, representando 32% do total de entrevistados.

As uniões informais são o estado civil mais frequente no grupo de microempreendedores, com 36% do total da amostra.

Não há diferença significativa entre os bens do grupo controle e do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito, exceto quanto à propriedade de veículos motorizados e telefone fixo, com frequência consideravelmente menor, como se vê na tabela abaixo.

Tabela 34 - Bens básicos no grupo controle – Fortaleza.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	100%	4%	32%	4%	96%	48%	16%	92%	100%

Fonte: o autor

O perfil típico do domicílio dos entrevistados do grupo controle de Fortaleza é unifamiliar (88% dos casos), com três moradores (40% das ocorrências), e uma criança (36% das ocorrências). Há idosos em apenas oito por cento dos domicílios.

A residência do entrevistado típico do grupo controle possui quatro cômodos no total (20 % dos casos), e considerando o mínimo de um cômodo para a cozinha e um cômodo para o banheiro, há dois cômodos que são empregados como dormitórios, divididos pelos três moradores. A maioria do piso da casa é de cimento (72% dos casos), com paredes com revestimento (60% dos casos).

Todas as casas dos entrevistados desse grupo têm acesso à água canalizada, proveniente da rede pública. Há sempre um banheiro para uso da família, e o esgotamento sanitário é feito por meio da rede (88% dos casos). O lixo é coletado diretamente na porta de sua casa (80% dos casos). Noventa e dois por cento dos entrevistados do grupo controle em

Fortaleza têm acesso à luz elétrica com medidor próprio de energia. Em mais da metade dos casos, a rua em que moram tem calçadas e asfalto ou outra forma de cobertura da pista de automóveis (58% dos casos).

O entrevistado típico do grupo controle em Fortaleza sabe ler e escrever (96% dos casos), e tem o ensino médio completo (24% dos casos). Seus filhos frequentam a escola (100% das famílias em que há crianças ou adolescentes). Todavia, em sessenta e quatro por cento das famílias há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que ainda não concluiu o ensino fundamental.

Noventa e seis por cento dos entrevistados do grupo não têm indícios de subnutrição. Em geral, a família faz quatro refeições por dia. Oitenta e oito por cento dos entrevistados acredita que têm acesso mais fácil aos alimentos do que há três anos. Vinte por cento das famílias relatou a perda de filhos em razão de aborto ou doença, ou ainda em razão da violência urbana. Sessenta por cento dos entrevistados considera que seu acesso aos serviços de saúde é inadequado; quatro por cento dos entrevistados deste grupo têm plano de saúde privado.

O perfil detalhado do grupo controle pode ser consultado no apêndice C.

B.4.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda em Fortaleza

O grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Fortaleza possui um número significativo de vulnerabilidades nas áreas de acesso à educação, acesso à saúde e acesso à moradia adequada. As tabelas 35 e 36 apresentam os indicadores que refletem a restrição empírica dos direitos de acesso à educação fundamental, à alimentação e saúde, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle, e ainda os índices de fruição empírica destes direitos, bem como o índice de fruição empírica ligado à qualidade de vida e o índice de fruição empírica dos direitos ligados ao desenvolvimento.

Em Fortaleza, há uma menor fruição dos direitos de acesso à educação fundamental, e de acesso à alimentação e à saúde, que afetam de forma semelhante o grupo de microempreendedores que utiliza o microcrédito produtivo orientado e o grupo controle.

O índice de fruição empírica do direito de acesso à educação fundamental para o grupo de microempreendedores que utiliza o microcrédito produtivo orientado é de 71,33%; este índice, para o grupo controle, é um pouco maior, de 77,33%.

O analfabetismo foi declarado por quinze por cento dos microempreendedores, e quatro por cento dos integrantes do grupo controle. Setenta e um por cento das famílias dos microempreendedores que utilizam o microcrédito em Fortaleza têm pessoas que não concluíram o ensino fundamental; este indicador é de sessenta e quatro por cento para os participantes do grupo controle.

Da mesma forma que em Belém, Blumenau / Vale do Itajaí e Brasília, não há no grupo de microempreendedores entrevistados em Fortaleza qualquer evolução nos indicadores de evolução da educação formal. Por outro lado, não foi observado que crianças ou adolescentes tenham deixado de frequentar a escola.

Os indicadores relativos ao direito à alimentação e saúde são semelhantes para os grupos de microempreendedores que utilizaram o microcrédito e para o grupo controle. Mais uma vez, destaca-se a falta de acesso adequado aos serviços de saúde, de acordo com a percepção de 57% dos entrevistados do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito e de 60% para o grupo controle. Como apenas seis por cento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado entrevistados possuem um plano de saúde privado, confirma-se a ausência de investimentos na saúde pelos microempreendedores, relatada por Souza (2011) em sua pesquisa, também realizada em Fortaleza.

A semelhança dos grupos se reflete na proximidade dos índices de fruição empírica do direito à alimentação e saúde, que é de 74,33% para o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito e de 72% para o grupo controle.

Mais uma vez, a fruição do direito a uma moradia adequada é a principal diferença entre o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito e o grupo controle, convergindo com as afirmações de Barone *et al.* (2002) A vulnerabilidade relativa à densidade de moradores por dormitório atinge 13% dos microempreendedores entrevistados, e 28% dos entrevistados do grupo controle.

Houve acentuada evolução dos indicadores relativos ao direito a uma moradia adequada para o grupo de microempreendedores no intervalo de três anos, com destaque para a redução da densidade de moradores por dormitório: se antes 26% dos domicílios dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado tinha mais de 2,5

pessoas por dormitório, este indicador se reduziu para 13%. Para o grupo controle, essa vulnerabilidade atingia 32% dos domicílios, e hoje atinge 28% dos lares.

Não há diferenças significativas entre os dois grupos no que se refere aos serviços públicos básicos. A maior vulnerabilidade se refere aos serviços de esgoto, que atinge dez por cento dos microempreendedores entrevistados, e oito por cento dos participantes do grupo controle. O índice de fruição empírica relativo aos serviços públicos é de 96,5% para os microempreendedores que utilizaram o microcrédito e de 97% para o grupo controle, com uma diferença de apenas 0,5%.

Não há diferenças significativas entre os dois grupos no que se refere aos serviços públicos básicos. A maior vulnerabilidade se refere aos serviços de esgoto, que atinge dez por cento dos microempreendedores entrevistados e oito por cento dos participantes do grupo controle. O índice de fruição empírica relativo aos serviços públicos é de 96,5% para os microempreendedores que utilizaram o microcrédito e de 97% para o grupo controle, com uma diferença de apenas 0,5%.

A semelhança entre os grupos, exceto no que se refere à densidade de moradores por dormitório, explica a proximidade dos índices de fruição efetiva dos direitos ligados ao desenvolvimento, que é de 79,95% para o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito e de 80,22% para os entrevistados do grupo controle.

B.4.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda em Fortaleza

A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para 40% dos quarenta e oito microempreendedores entrevistados. O comércio é o ramo predominante, no qual atuam 70% dos microempreendedores, seguido pelos ramos de serviços e indústria, ambos representando 15% dos casos.

Os negócios do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito têm em média 8,8 anos. Sessenta e cinco por cento dos microempreendimentos operam há mais de três anos. Estes microempreendimentos geram em média 1,5 empregos, incluindo o do microempreendedor; 27% dos microempreendimentos do grupo geram mais do que um emprego.

Vinte e dois dos vinte e cinco entrevistados do grupo controle (88%) exercem atividades microempreendedoras, sendo que três pessoas deste subgrupo têm exclusivamente

Tabela 35 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistado em Fortaleza.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	15%	Hoje	0%	Hoje	13%	Hoje	2%	Hoje	2%	
	há 3 anos	15%	há 3 anos	2%	há 3 anos	26%	há 3 anos	8%	há 3 anos	8%	
	melhorias	0%	melhorias	2%	melhorias	13%	melhorias	6%	melhorias	6%	
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Mortalidade	21%	Hoje	2%	Hoje	10%	Hoje	10%	
	há 3 anos	0%	fetal ou	23%	há 3 anos	12%	há 3 anos	15%	há 3 anos	15%	
	melhorias	0%	infantil	2%	melhorias	10%	melhorias	5%	melhorias	5%	
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	71%	Falta de	57%	Hoje	0%	Hoje	2%	Hoje	2%	
	há 3 anos	71%	acesso à	52%	há 3 anos	2%	há 3 anos	6%	há 3 anos	6%	
	melhorias	0%	serviços de	-5%	melhorias	2%	melhorias	4%	melhorias	4%	
IFE educação, hoje		71,33%	IFE saúde, hoje		74,00%	IFE moradia, hoje		95,00%	Hoje	0%	
IFE educação, há 3 anos		71,33%	IFE saúde, há 3 anos		74,33%	IFE moradia, há 3 anos		86,67%	há 3 anos	0%	
Diferença IFE educação		0,00%	Diferença IFE saúde		-0,33%	Diferença IFE moradia		8,33%	melhorias	0%	
IEP médio		0,34	ISP médio		0,35	IFE qualidade de vida, hoje		95,75%	IFE serviços públicos, hoje	96,50%	
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			IFE qualidade de vida, há 3 anos		79,84%	IFE qualidade de vida, há 3 anos		89,71%	IFE serviços públicos, há 3 anos	92,75%	
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			Diferença IFE qualidade de vida		78,08%	Diferença IFE qualidade de vida		6,04%	Diferença IFE serviços públicos	3,75%	
Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			IQVP médio		0,31						

Fonte: O autor

Tabela 36 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda entrevistado em Fortaleza.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	4%	Subnutrição	Hoje	4%	Densidade	Hoje	28%	Água	Hoje	0%
	há 3 anos	4%		há 3 anos	4%		há 3 anos	32%		há 3 anos	8%
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	4%	melhorias	4%	melhorias	8%	
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Mortalidade fetal ou infantil	Hoje	20%	Piso	Hoje	4%	Esgoto	Hoje	8%
	há 3 anos	0%		há 3 anos	20%		há 3 anos	16%		há 3 anos	12%
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	12%	melhorias	4%	
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	6,4%	Falta de acesso à serviços de saúde	Hoje	60%	Material	Hoje	0%	Lixo	Hoje	4%
	há 3 anos	6,4%		há 3 anos	60%		há 3 anos	4%		há 3 anos	4%
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	4%	melhorias	0%	
IFE educação, hoje		77,33%	IFE saúde, hoje		72,00%	IFE moradia, hoje		89,33%	Iluminação	Hoje	0%
IFE educação, há 3 anos		77,33%	IFE saúde, há 3 anos		72,00%	IFE moradia, há 3 anos		82,67%		há 3 anos	0%
Diferença IFE educação		0,00%	Diferença IFE saúde		0,00%	Diferença IFE moradia		6,67%		há 3 anos	0%
IEP médio		0,35	ISP médio		0,35	IFE qualidade de vida, hoje		93,17%		melhorias	0%
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			IFE qualidade de vida, hoje			IFE serviços públicos, hoje		
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			IFE qualidade de vida, há 3 anos			IFE serviços públicos, há 3 anos		
Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			Diferença IFE qualidade de vida			Diferença IFE serviços públicos		
			1,45%			4,83%			3,00%		
			IQVP médio			0,30					

Fonte: O autor

a atividade microempreendedora como fonte de renda. A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para quatro (18%) dos treze entrevistados do grupo controle. Três pessoas do grupo controle (12%) mantinham exclusivamente relação de emprego sem o exercício de atividades microempreendedoras.

O ramo do comércio é predominante no grupo controle, no qual atuam 44% dos integrantes do grupo, seguido do ramo de serviços, opção de 36% dos entrevistados. Vinte por cento dos entrevistados trabalham em atividades ligadas à indústria.

As tabelas 10 e 11 sumarizam os resultados referentes ao alcance dos estratos de baixa renda e extrema pobreza pelo programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil e pelo programa de microcrédito produtivo orientado do Banco Palmas, os perfis do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle, bem como os resultados alcançados na superação da pobreza e da pobreza extrema por ambos os grupos. Os resultados referentes à superação da pobreza são ainda apresentados para um subgrupo, o qual considera como referência apenas o conjunto de entrevistados cuja renda per capita em 2010 os coloca em situação de pobreza ou pobreza extrema, e sua evolução.

Dos microempreendedores entrevistados na periferia de Fortaleza, vinte e sete (56%) possuíam baixa renda per capita (inferior a meio salário mínimo) em 2010. Dez microempreendedores (37%) de baixa renda per capita superaram a condição de pobreza medida pela renda per capita no período de três anos. Onze microempreendedores possuíam baixíssima renda familiar per capita (inferior a um quarto de salário mínimo) em 2010; destes, seis (55%) superaram a pobreza extrema, e dois (18%) chegaram a superar a pobreza.

Das vinte e cinco pessoas de baixa renda do grupo controle entrevistadas em Fortaleza, dezoito possuíam baixa renda per capita (inferior a meio salário mínimo), e quatro possuíam baixíssima renda per capita (inferior a um quarto de salário mínimo) em 2010. Em oito casos (que correspondem a 44% do subgrupo de baixa renda) houve a superação da condição de pobreza medida pela renda per capita no período de três anos, por meio de atividade por conta própria em sete casos (39%) e por meio do emprego formal em um caso (6%); a pobreza extrema medida pela renda per capita não foi superada em nenhum dos quatro casos (40% do grupo de extrema pobreza) no período de três anos.

A comparação dos resultados do subgrupo de baixa renda per capita aponta para uma diferença de sete por cento na taxa de superação da pobreza, favorável ao grupo que não utilizou o microcrédito. No grupo geral, esta diferença alcança onze por cento. Assim, em sentido diverso ao verificado nas demais cidades pesquisadas, este resultado confirma os indícios de uma contribuição positiva do exercício da atividade microempreendedora para a

superação da pobreza, mas não permite confirmar uma contribuição relevante do microcrédito, na forma hoje praticada, como um diferencial para a superação da pobreza.

Por outro lado, verificou-se uma grande diferença na superação da pobreza extrema entre o grupo que utilizou microcrédito (55%) e o grupo controle (0%), evidenciando os efeitos positivos para os integrantes do estrato de extrema pobreza que conseguem o acesso ao microcrédito.

A tabela a seguir apresenta de forma qualitativa a evolução da renda e do faturamento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado em Fortaleza, comparados à evolução da renda do grupo controle e à evolução do faturamento dos microempreendedores do grupo controle. Mais uma vez, o percentual dos entrevistados que tiveram aumento de renda e faturamento do grupo que utilizou o microcrédito superou àqueles do grupo controle, resultado que converge com numerosas pesquisas⁶².

Tabela 37 - Evolução de renda e faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Fortaleza.

Fortaleza	Aumentou	Manteve-se o mesmo (a)	Diminuiu
Renda - Grupo Microcrédito	85%	4%	10%
Renda - Grupo Controle	76%	8%	16%
Faturamento - Grupo Microcrédito	74%	8%	18%
Faturamento - Grupo Controle	53%	20%	27%

* apenas considerados os casos em que houve atividade microempreendedora

Fonte: o autor

A comparação quantitativa dos indicadores relativos à renda, ao faturamento, e a variação desses indicadores para o grupo de microempreendedores é apresentada na tabela 38. Repetindo o comportamento observado em Belém, Blumenau/Vale do Itajaí e Brasília, os resultados quantitativos também se mostram mais favoráveis para o grupo que utilizou o microcrédito quanto aos valores de renda e faturamento.

A variação média da renda mensal do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito foi quarenta por cento maior do que a variação média da renda mensal do grupo controle. A variação percentual do faturamento deste grupo superou a dos microempreendedores do grupo controle em setenta e sete por cento, resultado que converge

⁶² Para uma lista exemplificativa das pesquisas que relatam os efeitos positivos do microcrédito sobre o faturamento e a renda, vide nota 60.

com os resultados das pesquisas de Andreassi (2004), Pereira (2005), Monzoni Neto (2006), e Neri e Buchanan (2008).

A evolução da diferença percentual entre os grupos também se mostrou positiva para os grupos que utilizaram o microcrédito: comparando as diferenças percentuais de renda e faturamento médios entre os grupos, observou-se o aumento da diferença percentual de renda (que se eleva de 32% em 2010 para 36% em 2013) e também da diferença percentual do faturamento (que se elevou de 136% em 2010 para 156% em 2013). Este comportamento distinto pode ter sido causado pelo maior investimento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito no próprio negócio, melhor detalhado no item 5.7, onde é apresentada uma análise dos usos do microcrédito. Uma segunda hipótese é de que o menor faturamento médio na cidade de Fortaleza, de aproximadamente mil e seiscentos reais, ainda permite espaços para o desenvolvimento dos negócios no modelo de microcrédito atualmente praticado.

Tabela 38 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças – Fortaleza.

Renda dos Microempreendedores, Fortaleza	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 402,00	R\$ 1.912,81	R\$ 4.500,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 140,00	R\$ 1.069,04	R\$ 3.500,00
Variação da renda mensal (%)	-44%	116%	707%
Faturamento mensal médio	R\$ 300,00	R\$ 1.597,15	R\$ 6.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 1.095,64	R\$ 6.500,00
Variação Faturamento mensal médio (%)	-73%	141%	900%
Renda líquida média do negócio	R\$ 200,00	R\$ 787,57	R\$ 3.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 522,05	R\$ 1.800,00
Variação da renda líquida média	-73%	146%	1100%
Participação da renda do negócio na renda familiar	12%	43%	100%
Renda do Grupo Controle, Fortaleza			
	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 282,00	R\$ 1.410,40	R\$ 4.524,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 810,79	R\$ 1.845,00
Variação da renda mensal (%)	-20%	76%	233%
Faturamento mensal médio*	R\$ 50,00	R\$ 625,18	R\$ 3.800,00
Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 464,21	R\$ 3.000,00
Variação Faturamento mensal médio (%)*	-83%	64%	267%
Renda líquida média do negócio*	R\$ 50,00	R\$ 341,09	R\$ 1.200,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 289,41	R\$ 1.400,00
Variação da renda líquida média	-79%	49%	300%
Participação da renda do negócio na renda familiar*	5%	28%	88%
Diferenças Microemp. - Grupo Controle, Fortaleza			
	Minimo	Média	Maxima
Dif. Renda mensal total	R\$ 120,00	R\$ 502,41	-R\$ 24,00
Dif. Renda mensal total há 3 anos	R\$ 140,00	R\$ 258,25	R\$ 1.655,00
Dif. Variação da renda mensal (%)	-24%	40%	475%
Dif. Faturamento mensal médio*	R\$ 250,00	R\$ 971,97	R\$ 2.200,00
Dif. Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 631,43	R\$ 3.500,00
Dif. Variação Faturamento mensal médio em 3 anos(%)*	10%	77%	633%
Dif. Renda líquida média do negócio*	R\$ 150,00	R\$ 446,48	R\$ 1.800,00
Dif. Renda líquida média do negócio há 3 anos*	R\$ 0,00	R\$ 232,64	R\$ 400,00
Dif. Variação da renda líquida neg. média em 3 anos	5%	96%	800%
Dif. Participação da renda do negócio na renda familiar	8%	15%	12%

* considerados apenas os casos em que o entrevistado do grupo controle exercia atividade microempreendedora

Fonte: o autor

B.5 Região Sudeste: Rio de Janeiro, estado do Rio de Janeiro.

Com uma população estimada de 6.429.923 habitantes em 2013, o Rio de Janeiro é a segunda cidade mais populosa da Região Sudeste e a cidade com maior população vivendo em favelas do país: são 1.393.314 pessoas, em 763 favelas. Com renda per capita urbana de 750 reais, a pobreza incide sobre 23,9% de seus habitantes. O índice de Gini do Rio de Janeiro é de 0,48 (IBGE, 2013). As favelas e comunidades de baixa renda são a área de atuação da maior entidade privada de microcrédito do país, selecionada para a realização desta pesquisa.



Figura 25 - Localização da cidade do Rio de Janeiro.

Fonte: www.wikipedia.com

B.5.1 Entrevistas realizadas no Rio de Janeiro

Foram realizadas 57 entrevistas no Rio de Janeiro, sendo 37 entrevistas com microempreendedores de baixa renda que contrataram microcrédito produtivo orientado junto ao programa Santander Microcrédito, do Banco Santander e 20 entrevistas com pessoas de baixa renda que nunca utilizaram o microcrédito produtivo orientado. Dentro do grupo de clientes do microcrédito produtivo orientado, foi descartada uma das entrevistas realizadas, por corresponder à pessoa que exercia, quando da realização da entrevista, somente atividade com vínculo trabalhista, sem exercer qualquer atividade por conta própria.

As entrevistas foram realizadas com moradores das comunidades das favelas do Morro do Alemão, Nova Brasília, Vila Cruzeiro, Parque Proletário, Cidade de Deus, (pacificadas dentro do programa elaborado pela Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, que visa recuperar territórios ocupados, há décadas, por traficantes das facções do tráfico Comando Vermelho e Terceiro Comando), das favelas de Rio das Pedras, do Pinheiro e Morro do Banco, das comunidades não-pacificadas das favelas Nova Holanda, Baixa do

Sapateiro e Parque União, no complexo de favelas da Maré, e dos bairros de Bonsucesso, Penha, Pechincha, São Francisco Xavier e Gardênia Azul.

Sessenta e um por cento dos microempreendedores entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado do programa Santander Microcrédito utilizaram o aval solidário, e trinta e nove por cento utilizaram o aval individual.

B.5.2 Perfis dos grupos entrevistados no Rio de Janeiro

São apresentados, a seguir, os perfis do grupo de microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito e dos entrevistados do grupo controle na cidade do Rio de Janeiro.

B.5.2.1 Grupo dos microempreendedores de baixa renda que utilizaram o microcrédito no Rio de Janeiro

No grupo de microempreendedores pesquisado 19% dos entrevistados recebiam benefícios do programa Bolsa Família ou de outros programas federais de assistência social.

De forma semelhante ao verificado em Blumenau / Vale do Itajaí, oitenta e três por cento dos entrevistados são do sexo feminino. Esse percentual também diverge significativamente do percentual de beneficiários do programa Bolsa família da amostra (19%), o que afasta a possibilidade de um viés provocado pelo perfil majoritário dos beneficiários desse programa, e pode indicar que a maioria dos microempreendedores desse perfil no Rio de Janeiro é do sexo feminino, repetindo o perfil verificado em todas as regiões da pesquisa.

A faixa etária entre 36 e 45 anos concentrou a maioria dos microempreendedores entrevistados, representando 34% do total da amostra.

As uniões informais são o estado civil prevalente no grupo de microempreendedores cariocas, com 44% das entrevistas, seguido do estado civil “casado”, que representa 31% do total.

A maior parte do grupo carioca possui os bens móveis tradicionais na sociedade brasileira, com a exceção de carro e motocicleta, sendo a frequência da propriedade carro idêntica a dos microempreendedores de Fortaleza, com se verifica na tabela a seguir:

Tabela 39 - Bens básicos no grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado – Rio de Janeiro.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	100%	19%	22%	17%	100%	86%	58%	100%	100%

Fonte: o autor

O perfil típico do domicílio dos microempreendedores entrevistados no Rio de Janeiro é unifamiliar (94% dos casos), com quatro moradores (25% das ocorrências), sendo um dos moradores criança (44% das ocorrências). Não há idosos em 86% dos domicílios dos entrevistados.

A residência possui cinco cômodos no total (39 % dos casos), o que deixa três cômodos que podem ser utilizados como dormitórios pelos quatro moradores. Na maioria das casas, o piso é de cerâmica (92% dos casos), com paredes com revestimento (92% dos casos).

Todas as casas do grupo de microempreendedores entrevistados possuem acesso à água canalizada proveniente da rede. Em todos os casos há um banheiro para uso da família; com esgotamento sanitário dos domicílios por meio da rede de esgotos. A coleta de lixo é indireta em 58% dos casos, devido à dificuldade de acesso dos caminhões de lixo nas ruas e vielas estreitas das favelas cariocas.

Cinquenta e oito por cento dos microempreendedores cariocas entrevistados têm acesso à luz elétrica com medidor próprio de energia; quarenta e dois por cento têm acesso à luz elétrica sem medidor. Na maioria dos casos a rua em que moram tem calçadas e asfalto ou cimento (81% dos casos).

O microempreendedor que utiliza o microcrédito produtivo orientado típico das entrevistas realizadas no Rio de Janeiro sabe ler e escrever (94% dos casos), e tem o ensino médio completo (28% dos casos). Seus filhos frequentam a escola (100% das famílias em que há crianças ou adolescentes). Destaque-se que em sessenta e dois por cento das famílias dos microempreendedores entrevistados há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que ainda não concluiu o ensino fundamental.

O microempreendedor típico entrevistado no Rio de Janeiro não tem indícios de subnutrição (97% dos casos), e faz quatro refeições por dia. A percepção desse microempreendedor é de que hoje ele compra mais alimentos do que há três anos (64% dos casos). Em dezenove por cento dos casos, a família perdeu filhos por razões naturais (aborto, doenças) ou em razão da violência urbana. Não há um acesso adequado à saúde pública na percepção de sessenta e quatro por cento dos microempreendedores entrevistados desse

grupo. Vinte e cinco por cento dos microempreendedores que utilizam o microcrédito produtivo orientado entrevistados possuem plano de saúde privado.

O perfil detalhado do grupo de microempreendedores cariocas pode ser encontrado no apêndice C.

B.5.2.2 Grupo controle de baixa renda que não utilizou o microcrédito no Rio de Janeiro

No grupo de baixa renda 85% dos entrevistados recebia benefícios do programa Bolsa Família ou de outros programas federais de assistência social. A distância entre o percentual de beneficiários atingido no grupo de microempreendedores pesquisado e o percentual apresentado pelo grupo de baixa renda parece indicar que o programa Santander Microcrédito, no Rio de Janeiro, tem menor alcance do público de mais baixa renda em relação aos programas pesquisados nas regiões Norte e Nordeste.

Noventa e cinco por cento dos entrevistados são do sexo feminino. A maioria dos entrevistados deste grupo concentra-se na faixa etária entre 36 e 45 anos, representando 50% do total de entrevistados.

O estado civil “separado” é o estado civil mais frequente no grupo de baixa renda entrevistado no Rio de Janeiro, com 45% do total.

A reduzida ocorrência da propriedade de veículos motorizados e de telefone fixo é a diferença mais significativa entre os bens do grupo controle e do grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 40 - Bens básicos no grupo controle – Rio de Janeiro.

Bens	Fogão à Gás	Carro	Bicicleta	Motocicleta	Geladeira	Rádio	Telefone Fixo	Telefone Celular	TV
Frequência	100%	0%	25%	5%	100%	55%	25%	90%	100%

Fonte: o autor

O perfil típico do domicílio dos entrevistados do grupo controle do Rio de Janeiro é unifamiliar (95% dos casos), com três moradores (45% das ocorrências), sendo um dos moradores criança (45% das ocorrências). Os idosos estão presentes em apenas cinco por cento dos lares.

A residência possui quatro cômodos no total (45 % dos casos), o que permite que dois cômodos possam ser empregados como dormitórios, divididos entre os três moradores. O piso da casa é de cerâmica em 46% dos casos, com paredes com revestimento (59% dos casos).

Todas as casas deste grupo têm acesso à água canalizada proveniente da rede. Em todos os casos há um banheiro para uso da família (100% dos casos), e o esgotamento sanitário é feito por meio da rede de esgotos (95% dos casos). A coleta indireta é predominante (70% dos casos), em razão das dificuldades de acesso já citadas. Os entrevistados do grupo controle têm acesso à luz elétrica com medidor próprio de energia em 65% dos casos, e sem medidor em 35% dos casos. Há calçadas e asfalto (ou cimento) nas ruas dos domicílios de sessenta por cento dos entrevistados do grupo controle.

Noventa por cento dos entrevistados do grupo controle no Rio de Janeiro sabem ler e escrever. Tipicamente, possuem o 1º ciclo do ensino fundamental incompleto (25% dos casos). Seus filhos frequentam a escola com regularidade (100% das famílias em que há crianças ou adolescentes). Em sessenta por cento dos lares do grupo controle há pelo menos uma pessoa com mais de 16 anos que ainda não concluiu o ensino fundamental.

O entrevistado típico do grupo controle não tem indícios de subnutrição (95% dos casos), e faz três refeições por dia. Quarenta e cinco por cento dos entrevistados desse grupo acredita que compra mais alimentos que em 2010. Vinte por cento das famílias relatou a perda de filhos em razão de aborto ou doenças, ou ainda, em razão da violência urbana. Sessenta por cento dos entrevistados consideram seu acesso à saúde inadequado, e dez por cento dos entrevistados têm plano de saúde privado.

O perfil do grupo de controle carioca é apresentado no apêndice C.

B.5.3 Superação da pobreza: microcrédito e evolução das vulnerabilidades não associadas à renda no Rio de Janeiro

O grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado no Rio de Janeiro possui um número mais reduzido de vulnerabilidades, que se concentram nas áreas de acesso à educação fundamental e no acesso aos serviços de saúde. As tabelas 41 e 42 apresentam os indicadores que refletem a restrição empírica dos direitos de acesso à educação fundamental, à alimentação e à saúde, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos pelos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e pelo grupo controle, e ainda os índices de fruição empírica destes direitos, bem como o índice de fruição empírica ligado à qualidade de vida e o índice de fruição empírica dos direitos ligados ao desenvolvimento.

Quanto às vulnerabilidades relativas aos direitos relativos ao acesso à educação fundamental, verifica-se que seis por cento do grupo de microempreendedores que utilizaram

o microcrédito no Rio de Janeiro se declararam analfabetos, e sessenta e um por cento das famílias têm pessoas com mais de dezesseis anos que não completaram o ensino fundamental. Esse percentual é quase idêntico àquele verificado no grupo controle (sessenta por cento).

A semelhança entre os grupos explica a proximidade do índice de fruição empírica do direito de acesso à educação fundamental, que é de 77,67% para os microempreendedores que utilizaram o microcrédito e de 76,67% para o grupo controle.

Igualmente próximos foram os resultados referentes ao direito de acesso à alimentação e saúde, onde o destaque negativo é a falta de acesso a serviços de saúde adequados, na percepção de 64% dos microempreendedores e de 60% dos participantes do grupo controle. Vinte e cinco por cento dos entrevistados do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito têm um plano privado de saúde.

Mais uma vez, o maior percentual de microempreendedores que têm plano de saúde privado converge com as afirmações de Barone *et al.* (2002), e contraria os resultados encontrados por Souza (2011). Confirma-se o fato de que combinação de uma renda média mais elevada e de uma percepção acentuadamente negativa quanto à adequação dos serviços de saúde leva a maior contratação de planos de saúde.

Refletindo a proximidade dos grupos, o índice de fruição empírica relativa ao direito à alimentação e saúde é de 71,33% para o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito e de 71,67% para o grupo controle.

No que se refere ao direito à moradia adequada, verifica-se que a densidade de moradores por dormitório é o que mais diferencia o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito do grupo controle: a vulnerabilidade quanto à densidade de moradores por dormitório atinge 40% do grupo controle e apenas 11% do grupo de microempreendedores. A diferença dos índices de fruição empírica (de 96,33% para o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito e de 85% para o grupo controle) reflete esta diferença.

Não há vulnerabilidades no acesso a serviços públicos pelo grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito. Quanto ao grupo controle, há um acesso um pouco mais precário ao saneamento: cinco por cento dos domicílios do grupo controle não têm um descarte adequado do esgoto doméstico⁶³.

⁶³ Quando da realização da pesquisa na comunidade de Vila das Pedras, foi observado que havia um funcionamento irregular dos serviços de coleta de lixo indireta em toda a comunidade. Todavia, isto não foi destacado como um problema persistente pelos entrevistados do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado, nem pelo grupo controle entrevistados nessa comunidade.

O índice de fruição dos direitos ligados ao desenvolvimento reflete a proximidade dos grupos, exceto quanto à densidade de moradores por dormitório, com uma diferença de apenas 0,08%.

B.5.4 Superação da pobreza: microcrédito, micronegócio e renda no Rio de Janeiro

A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para 58% dos trinta e seis microempreendedores entrevistados. Predomina a atuação no comércio, ramo escolhido por 69% dos microempreendedores, seguido pelo ramo de serviços, opção de 28% dos microempreendedores entrevistados. Apenas um entrevistado (3%) atua no ramo industrial.

Os negócios do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito têm em média 9,7 anos. Oitenta e seis por cento dos microempreendimentos operam há mais de três anos. Estes microempreendimentos geram em média 1,9 empregos, incluindo o do microempreendedor; 42% dos microempreendimentos do grupo geram mais do que um emprego.

Cinco dos vinte entrevistados do grupo controle (25%) exercem atividades microempreendedoras, sendo que três pessoas deste subgrupo têm exclusivamente a atividade microempreendedora como fonte de renda. A atividade microempreendedora é a principal fonte de renda da família para quatro (20%) dos vinte entrevistados do grupo controle. Doze pessoas do grupo controle (60%) mantinham exclusivamente relação de emprego sem o exercício de atividades microempreendedoras, e três pessoas do grupo controle (15%) se encontravam em situação de desemprego.

O ramo de serviços é predominante no grupo controle, no qual atuam 47% dos integrantes do grupo em atividade, seguido do ramo de serviços, opção de 41% dos entrevistados em atividade. Doze por cento dos entrevistados em atividade trabalham em atividades ligadas à indústria.

As tabelas 10 e 11 sumarizam os resultados referentes ao alcance dos estratos de baixa renda e extrema pobreza pelo programa de microcrédito produtivo orientado do Banco Santander, os perfis do grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle, bem como os resultados alcançados na superação da pobreza e da pobreza extrema por ambos os grupos. Os resultados referentes à superação da pobreza são ainda apresentados para um subgrupo, o qual considera como referência apenas o

Tabela 41 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistado no Rio de Janeiro.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	6%	Hoje	3%	Hoje	11%	Água	Hoje	0%		
	há 3 anos	6%	Subnutrição	há 3 anos	há 3 anos	17%		há 3 anos	há 3 anos	0%	
	melhorias	0%		melhorias	-3%	melhorias		6%	melhorias	0%	
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Mortalidade	Hoje	19%	Piso	Esgoto	Hoje	0%		
	há 3 anos	0%	fetal ou infantil	há 3 anos	19%			há 3 anos	há 3 anos	há 3 anos	3%
	melhorias	0%		melhorias	0%			melhorias	3%	melhorias	3%
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	61%	Falta de	Hoje	64%	Material	Lixo	Hoje	0%		
	há 3 anos	61%	acesso à	há 3 anos	64%			há 3 anos	há 3 anos	há 3 anos	0%
	melhorias	0%	serviços de saúde	melhorias	0%			melhorias	3%	melhorias	0%
IFE educação, hoje		77,67%	IFE saúde, hoje		71,33%	IFE moradia, hoje		96,33%	Hoje	0%	
IFE educação, há 3 anos		77,67%	IFE saúde, há 3 anos		72,33%	IFE moradia, há 3 anos		92,33%	há 3 anos	0%	
Diferença IFE educação		0,00%	Diferença IFE saúde		-1,00%	Diferença IFE moradia		4,00%	Iluminação	0%	
IEP médio		0,34	ISP médio		0,36	IFE qualidade de vida, hoje		98,17%	IFE serviços públicos, hoje	100,00%	
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			81,54%			IFE qualidade de vida, há 3 anos			IFE serviços públicos, há 3 anos		
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			81,18%			Diferença IFE qualidade de vida			Diferença IFE serviços públicos		
Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			0,35%			IQVP médio			0,30		

Fonte: O autor.

Tabela 42 - Vulnerabilidades não monetárias do grupo controle de baixa renda entrevistado - Rio de Janeiro.

Acesso restrito à Educação			Acesso restrito à Alimentação e Saúde			Acesso restrito à Moradia adequada			Acesso restrito à Serviços Públicos básicos		
Mais de 15 anos analfabetas	Hoje	10%	Subnutrição	Hoje	5%	Densidade	Hoje	40%	Água	Hoje	0%
	há 3 anos	10%		há 3 anos	5%		há 3 anos	35%		há 3 anos	5%
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	-5%	melhorias	5%	melhorias	5%	
Crianças/Adolescentes fora da escola	Hoje	0%	Mortalidade fetal ou infantil	Hoje	20%	Piso	Hoje	5%	Esgoto	Hoje	5%
	há 3 anos	0%		há 3 anos	20%		há 3 anos	0%		há 3 anos	5%
	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	-5%	melhorias	0%	melhorias	0%	
Mais de 16 anos sem educação fundamental	Hoje	60%	Falta de acesso à serviços de saúde	Hoje	60%	Material	Hoje	0%	Lixo	Hoje	0%
	há 3 anos	65%		há 3 anos	60%		há 3 anos	0%		há 3 anos	5%
	melhorias	5%	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	0%	melhorias	5%	
IFE educação, hoje		76,67%	IFE saúde, hoje		71,67%	IFE moradia, hoje		85,00%	IFE serviços públicos, hoje		98,75%
IFE educação, há 3 anos		75,00%	IFE saúde, há 3 anos		71,67%	IFE moradia, há 3 anos		88,33%	IFE serviços públicos, há 3 anos		96,25%
Diferença IFE educação		1,67%	Diferença IFE saúde		0,00%	Diferença IFE moradia		-3,33%	Diferença IFE serviços públicos		2,50%
IEP médio		0,34	ISP médio		0,34	IFE qualidade de vida, hoje		91,88%	Diferença IFE serviços públicos		2,50%
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, hoje			79,83%			IFE qualidade de vida, há 3 anos			92,29%		
IFE direitos ligados ao desenvolvimento, há 3 anos			79,40%			Diferença IFE qualidade de vida			-0,42%		
Diferença IFE direitos ligados ao desenvolvimento			0,43%			IQVP médio			0,32		

Fonte: O autor.

conjunto de entrevistados cuja renda per capita em 2010 os coloca em situação de pobreza ou pobreza extrema, e sua evolução.

Dos trinta e seis microempreendedores entrevistados nas favelas e comunidades carentes do Rio de Janeiro, apenas dois (seis por cento) possuíam baixa renda per capita (inferior a meio salário mínimo) em 2010. **Todos** superaram a condição de pobreza medida pela renda per capita no período de três anos. Nenhum microempreendedor possuía baixíssima renda per capita (inferior a um quarto de salário mínimo) em 2010.

Das vinte pessoas de baixa renda do grupo controle entrevistadas nas favelas e comunidades carentes do Rio de Janeiro, quatorze possuíam baixa renda per capita (inferior a meio salário mínimo), e apenas duas possuíam baixíssima renda per capita (inferior a um quarto de salário mínimo) em 2010. Em três casos (que correspondem a 15% do subgrupo de baixa renda) houve a superação da condição de pobreza medida pela renda per capita no período de três anos, por meio do emprego formal em um caso, do emprego informal em um segundo caso e por meio do exercício de atividade microempreendedora no terceiro caso. Em dois casos, a extrema pobreza foi superada por meio do emprego formal, com a superação do limite de pobreza extrema. Não houve casos de superação do limite de pobreza por entrevistados pertencentes ao estrato de pobreza extrema.

Mais uma vez, há fortes indícios de baixa focalização do programa de microcrédito analisado no segmento de renda per capita reduzida. Pode-se afirmar, em razão disto, que há baixa eficiência do programa de microcrédito no alcance da população de baixa renda. Todavia, como todos aqueles receberam o microcrédito superaram a linha de pobreza, há também uma elevada eficácia do programa de microcrédito analisado como instrumento de superação da pobreza.

Embora cem por cento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado e apenas quinze por cento dos entrevistados de baixa renda do grupo controle tenham superado a linha de pobreza, não é possível afirmar que haja uma diferença significativa na superação da pobreza entre o grupo de microempreendedores que utilizaram o microcrédito e o grupo controle no Rio de Janeiro. O reduzido tamanho do subgrupo de microempreendedores de baixa renda (utilizando o critério de renda per capita) que utilizaram o microcrédito produtivo orientado - apenas dois microempreendedores - exige cautela na análise. Destaque-se, entretanto, que o fato sugere a seleção dos candidatos pelo comitê de crédito tenha contribuído tanto para a baixa penetração (baixa eficiência) no segmento de baixa renda, quanto para a acentuada eficácia na superação da pobreza pelo programa analisado.

A tabela a seguir apresenta, de forma qualitativa, a evolução da renda e do faturamento dos microempreendedores que utilizaram o microcrédito produtivo orientado no Rio de Janeiro, comparados à evolução da renda do grupo controle e à evolução do faturamento dos microempreendedores do grupo controle. Aqui, o comportamento até então encontrado nas demais cidades pesquisadas se inverteu: o percentual dos entrevistados que tiveram aumento de renda e faturamento do grupo controle superou àqueles do grupo que utilizou o microcrédito.

Tabela 43 - Evolução de renda e faturamento do grupo que utilizou o microcrédito produtivo orientado e do grupo controle – Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro	Aumentou	Manteve-se o mesmo (a)	Diminuiu
Renda - Grupo Microcrédito	56%	11%	33%
Renda - Grupo Controle	65%	15%	20%
Faturamento - Grupo Microcrédito	45%	3%	52%
Faturamento - Grupo Controle	67%	33%	0%

* apenas considerados os casos em que houve atividade microempreendedora

Fonte: o autor

A inversão do comportamento é explicada por uma particularidade do grupo de microempreendedores pesquisado no Rio de Janeiro. Trinta e nove por cento das entrevistas no Rio de Janeiro foi feita em favelas que foram objeto do programa de ocupação policial permanente (denominado programa de pacificação) coordenado pela Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, como a favela do Alemão, Vila Cruzeiro e outras, antes dominadas pelas facções do tráfico. Nestas favelas, os grupos de traficantes constituíam um grupo de elevada renda e que comprava com elevada frequência no comércio local das favelas por eles dominadas. Com a realização do programa de ocupação policial, os traficantes foram retirados ou deixaram estas comunidades, desaparecendo o grupo de elevado consumo local que impulsionava parte das vendas do comércio nessas comunidades. Esta redução refletiu-se nos resultados do grupo pesquisado como um todo.

A comparação quantitativa dos indicadores relativos à renda, ao faturamento, e à variação desses indicadores para o grupo de microempreendedores é apresentada na tabela 44. Repetindo o comportamento observado nas demais cidades analisadas, os resultados quantitativos também se mostram mais favoráveis para o grupo que utilizou o microcrédito quanto aos valores de renda e faturamento. A variação do valor da renda mensal média dos microempreendedores foi 17% superior à variação da renda mensal média do grupo controle;

todavia, a variação do faturamento mensal médio foi 36% superior no grupo controle em relação ao grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito produtivo orientado, pelas razões já expostas.

No Rio de Janeiro, reduziu-se a diferença percentual entre o grupo de microempreendedores que utilizou o microcrédito e o grupo controle: a diferença percentual de renda reduziu-se de 312% em 2010 para 309% em 2013, e a diferença percentual do faturamento reduziu-se de 263% em 2010 para 118% em 2013, reforçando a ideia dos limites ao modelo de negócio do microcrédito hoje praticado.

Tabela 44 - Resultados: renda familiar, faturamento, renda líquida do negócio e diferenças – Rio de Janeiro.

Renda dos Microempreendedores, Rio de Janeiro	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 500,00	R\$ 4.209,67	R\$ 11.600,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 580,00	R\$ 3.770,42	R\$ 9.800,00
Variação da renda mensal (%)	-81%	64%	762%
Faturamento mensal médio	R\$ 500,00	R\$ 5.913,89	R\$ 30.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos	R\$ 600,00	R\$ 5.325,81	R\$ 20.000,00
Variação Faturamento mensal médio (%)	-70%	31%	300%
Renda líquida média do negócio	R\$ 200,00	R\$ 2.472,22	R\$ 8.000,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos	R\$ 180,00	R\$ 2.276,77	R\$ 7.000,00
Variação da renda líquida média	-77%	43%	500%
Participação da renda do negócio na renda familiar	17%	61%	100%
Renda do Grupo Controle, Rio de Janeiro	Minimo	Média	Maxima
Renda mensal total	R\$ 0,00	R\$ 1.028,95	R\$ 3.500,00
Renda mensal total há 3 anos	R\$ 0,00	R\$ 914,35	R\$ 4.000,00
Variação da renda mensal (%)	-100%	47%	297%
Faturamento mensal médio*	R\$ 400,00	R\$ 1.340,00	R\$ 3.000,00
Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 400,00	R\$ 1.466,67	R\$ 3.000,00
Variação Faturamento mensal médio (%)*	0%	67%	100%
Renda líquida média do negócio*	R\$ 400,00	R\$ 1.175,00	R\$ 2.500,00
Renda líquida média do negócio há 3 anos*	R\$ 400,00	R\$ 1.133,33	R\$ 2.500,00
Variação da renda líquida média	0%	50%	100%
Participação da renda do negócio na renda familiar*	50%	73%	94%
Diferenças Microemp. - Grupo Controle, Rio de Janeiro	Minimo	Média	Maxima
Dif. Renda mensal total	R\$ 500,00	R\$ 3.180,72	R\$ 8.100,00
Dif. Renda mensal total há 3 anos	R\$ 580,00	R\$ 2.856,07	R\$ 5.800,00
Dif. Variação da renda mensal (%)	19%	17%	465%
Dif. Faturamento mensal médio*	R\$ 100,00	R\$ 4.573,89	R\$ 27.000,00
Dif. Faturamento mensal médio há 3 anos*	R\$ 200,00	R\$ 3.859,14	R\$ 17.000,00
Dif. Variação Faturamento mensal médio em 3 anos(%)*	-70%	-36%	200%
Dif. Renda líquida média do negócio*	-R\$ 200,00	R\$ 1.297,22	R\$ 5.500,00
Dif. Renda líquida média do negócio há 3 anos*	-R\$ 220,00	R\$ 1.143,44	R\$ 4.500,00
Dif. Variação da renda líquida neg. média em 3 anos	-77%	-7%	400%
Dif. Participação da renda do negócio na renda familiar	-34%	-11%	6%

* considerados apenas os casos em que o entrevistado do grupo controle exercia atividade microempreendedora

Fonte: o autor

APÊNDICE C: MAPA DE VULNERABILIDADES NÃO ASSOCIADAS À RENDA DOS MICROEMPREENDEDORES QUE UTILIZARAM O MICROCRÉDITO ENTREVISTADOS E DO GRUPO CONTROLE.

Tabela 45 - Perfil das vulnerabilidades referentes ao domicílio do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Belém, Blumenau e Vale do Itajaí e Brasília.

Perfil	Belém		Blumenau e Vale do Itajaí		Brasília	
	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle
Acesso à Domicílio Adequado						
Cômodos (ocorrência mais frequente)	4	3	6	4	5	3
Densidade por dom. (ocorrência mais frequente)	2,0	4,0	1,0	2,5	0,7	3,0
Piso						
cimento	45%	56%	7%	23%	23%	35%
cerâmica	39%	25%	72%	23%	68%	65%
madeira aparelhada	15%	13%	21%	54%	9%	0%
madeira aproveitada	0%	0%	0%	0%	0%	0%
carpete	0%	0%	0%	0%	0%	0%
terra	0%	6%	0%	0%	0%	0%
outro	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Paredes						
alvenaria com revestimento	55%	38%	64%	23%	95%	61%
alvenaria sem revestimento	12%	38%	7%	8%	5%	9%
madeira aparelhada	30%	19%	29%	69%	0%	0%
madeira aproveitada	3%	0%	0%	0%	0%	30%
taipa com revestimento	0%	0%	0%	0%	0%	0%
taipa sem revestimento	0%	0%	0%	0%	0%	0%
palha	0%	0%	0%	0%	0%	0%
outro	0%	6%	0%	0%	0%	0%

Fonte: O autor

Tabela 46: Perfil das vulnerabilidades referentes ao domicílio do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Fortaleza, Rio de Janeiro e grupo consolidado Brasil.

Perfil	Fortaleza		Rio de Janeiro		Brasil	
	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle
Acesso à Domicílio Adequado						
Cômodos (ocorrência mais frequente)	6	4	5	4	5	4
Densidade por dorm. (ocorrência mais frequente)	1,0	3,0	1,0	1,5	1,0	3,0
Piso						
cimento	54%	72%	8%	10%	30%	41%
cerâmica	44%	24%	92%	85%	61%	46%
madeira aparelhada	0%	0%	0%	0%	8%	10%
madeira aproveitada	0%	0%	0%	0%	0%	0%
carpete	0%	0%	0%	0%	0%	0%
terra	2%	4%	0%	5%	1%	3%
outro	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Paredes						
alvenaria com revestimento	71%	60%	92%	95%	74%	59%
alvenaria sem revestimento	29%	40%	8%	5%	14%	21%
madeira aparelhada	0%	0%	0%	0%	11%	12%
madeira aproveitada	0%	0%	0%	0%	1%	7%
taipa com revestimento	0%	0%	0%	0%	0%	0%
taipa sem revestimento	0%	0%	0%	0%	0%	0%
palha	0%	0%	0%	0%	0%	0%
outro	0%	0%	0%	0%	0%	1%

Fonte: O autor

Tabela 47: Perfil das vulnerabilidades referentes ao acesso aos serviços públicos básicos do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Belém, Blumenau e Vale do Itajaí e Brasília.

Perfil	Belém		Blumenau e Vale do Itajaí		Brasília	
	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle
Acesso Adequado à Água						
Fornecimento de Água						
água canalizada	97%	100%	100%	100%	100%	100%
retirada de local próximo	3%	0%	0%	0%	0%	0%
não há fornecimento	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Fonte do Fornecimento de Água						
rede	88%	81%	100%	92%	95%	96%
poço	12%	19%	0%	8%	0%	4%
cisterna	0%	0%	0%	0%	5%	0%
rio ou lago, sem tratamento	0%	0%	0%	0%	0%	0%
outra fonte	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Acesso à Saneamento Adequado						
Banheiro						
presente, de uso familiar	100%	100%	100%	100%	100%	100%
uso compartilhado entre domicílios	0%	0%	0%	0%	0%	0%
não há	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Destinação do Esgoto Doméstico						
rede	27%	25%	50%	16%	68%	57%
fossa	45%	56%	50%	31%	32%	43%
vale	24%	19%	0%	15%	0%	0%
rio ou lago, sem tratamento	3%	0%	0%	38%	0%	0%
outra destinação	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Destinação do Lixo Doméstico						
coleta direta	67%	88%	89%	38%	100%	83%
coleta indireta	30%	6%	11%	62%	0%	13%
lixo é queimado	3%	0%	0%	0%	0%	4%
levado a terreno baldio	0%	0%	0%	0%	0%	0%
jogado em rio ou lago	0%	0%	0%	0%	0%	0%
outra destinação	0%	6%	0%	0%	0%	0%
Acesso à Iluminação/ Energia Elétrica						
acesso à energia elétrica com medidor próprio	73%	100%	93%	77%	100%	83%
acesso à energia elétrica sem medidor	15%	0%	7%	8%	0%	13%
acesso à energia elétrica com medidor comunitário	12%	0%	0%	15%	0%	4%
sem acesso à energia elétrica	0%	0%	0%	0%	0%	0%
iluminação à querosene	0%	0%	0%	0%	0%	0%
iluminação à vela	0%	0%	0%	0%	0%	0%
outra forma de acesso à iluminação/energia elétrica	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Outras Instalações Urbanas						
Calçamento						
calçamento total (rua e calçada)	52%	19%	36%	15%	82%	56%
calçamento parcial (apenas rua)	21%	38%	11%	0%	0%	22%
calçamento inexistente	27%	44%	54%	85%	18%	22%

Fonte: O autor

Tabela 48: Perfil das vulnerabilidades referentes ao acesso aos serviços públicos básicos dos grupos de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Fortaleza, Rio de Janeiro e grupo consolidado Brasil.

Perfil	Fortaleza		Rio de Janeiro		Brasil	
	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle
Acesso Adequado à Água						
Fornecimento de Água						
água canalizada	98%	100%	100%	100%	99%	100%
retirada de local próximo	2%	0%	0%	0%	1%	0%
não há fornecimento	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Fonte do Fornecimento de Água						
rede	100%	100%	100%	100%	97%	95%
poço	0%	0%	0%	0%	2%	5%
cisterna	0%	0%	0%	0%	1%	0%
rio ou lago, sem tratamento	0%	0%	0%	0%	0%	0%
outra fonte	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Acesso à Saneamento Adequado						
Banheiro						
presente, de uso familiar	96%	100%	100%	100%	98%	100%
uso compartilhado entre domicílios	2%	0%	0%	0%	1%	0%
não há	2%	0%	0%	0%	1%	0%
Destinação do Esgoto Doméstico						
rede	71%	88%	100%	95%	65%	62%
fossa	19%	4%	0%	0%	27%	25%
vale	8%	8%	0%	5%	7%	8%
rio ou lago, sem tratamento	2%	0%	0%	0%	1%	5%
outra destinação	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Destinação do Lixo Doméstico						
coleta direta	85%	80%	42%	30%	75%	66%
coleta indireta	13%	16%	58%	70%	24%	31%
lixo é queimado	0%	0%	0%	0%	0.5%	1%
levado a terreno baldio	0%	4%	0%	0%	0%	1%
jogado em rio ou lago	2%	0%	0%	0%	0.5%	0%
outra destinação	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Acesso à Iluminação/ Energia Elétrica						
acesso à energia elétrica com medidor próprio	96%	92%	58%	65%	83%	84%
acesso à energia elétrica sem medidor	4%	8%	42%	35%	14%	13%
acesso à energia elétrica com medidor comunitário	0%	0%	0%	0%	3%	3%
sem acesso à energia elétrica	0%	0%	0%	0%	0%	0%
iluminação à querosene	0%	0%	0%	0%	0%	0%
iluminação à vela	0%	0%	0%	0%	0%	0%
outra forma de acesso à iluminação/energia elétrica	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Outras Instalações Urbanas						
Calçamento						
calçamento total (rua e calçada)	58%	72%	81%	60%	61%	49%
calçamento parcial (apenas rua)	23%	12%	19%	30%	17%	21%
calçamento inexistente	19%	16%	0%	10%	22%	30%

Fonte: O autor

Tabela 49: Perfil das vulnerabilidades referentes ao acesso à educação e à alimentação e saúde do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Belém, Blumenau e Vale do Itajaí e Brasília.

Perfil	Belém		Blumenau e Vale do Itajaí		Brasília	
	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle
Acesso à Educação						
Habilidades de leitura e escrita						
sabe ler e escrever	91%	94%	100%	77%	100%	91%
não sabe ler e escrever	9%	6%	0%	23%	0%	9%
Último Nível de Educação Formal Cursado						
nenhum	0%	0%	0%	7%	0%	4%
alfabetização	0%	0%	0%	0%	0%	0%
1o ciclo fundamental incompleto	18%	6%	11%	23%	5%	13%
1o ciclo fundamental completo	0%	0%	32%	15%	9%	4%
2o ciclo fundamental incompleto	24%	19%	14%	31%	18%	26%
2o ciclo fundamental completo	9%	19%	21%	8%	9%	9%
ensino médio incompleto	9%	19%	4%	8%	23%	9%
ensino médio completo	40%	37%	18%	8%	32%	35%
ensino superior	0%	0%	0%	0%	4%	0%
Educação Crianças e Adolescentes						
todas as Crianças e Adolescentes frequentam a escola	76%	81%	54%	85%	55%	74%
nem todas as Crianças e Adolescentes frequentam a escola	0%	0%	0%	0%	0%	0%
não há crianças ou adolescentes no domicílio	24%	19%	46%	15%	45%	26%
Conclusão do Ensino Fundamental						
há pessoas com mais de 16 anos sem o ensino fundamental na casa	55%	50%	57%	92%	41%	48%
todos com mais de 16 anos concluíram o ensino fundamental	45%	50%	43%	8%	59%	52%
Acesso à Saúde e à Alimentação						
Interrupção não desejada de Gravidez/ Morte de Crianças						
não houve aborto ou morte de uma ou mais crianças	91%	87%	68%	62%	72%	74%
houve aborto ou morte de uma ou mais crianças	9%	13%	7%	31%	14%	26%
não há crianças no domicílio	0%	0%	25%	7%	14%	0%
Subnutrição						
não há indícios de subnutrição	97%	94%	100%	100%	100%	96%
há indícios de subnutrição	3%	6%	0%	0%	0%	4%
refeições realizadas por dia (ocorrência mais frequente)	4	4	3	3	4	3
Acesso à posto de saúde e serviços médicos de emergência						
há acesso adequado	79%	63%	61%	15%	27%	52%
possui plano de saúde privado	3%	0%	7%	0%	18%	0%
acesso irregular a serviços de saúde	18%	37%	32%	77%	41%	43%
não há acesso a serviços de saúde	0%	0%	0%	8%	14%	5%

Fonte: O autor

Tabela 50: Perfil das vulnerabilidades referentes ao acesso à educação e à alimentação e saúde do grupo de microempreendedores de baixa renda entrevistados que contrataram o microcrédito produtivo orientado – Fortaleza, Rio de Janeiro e grupo consolidado Brasil.

Perfil	Fortaleza		Rio de Janeiro		Brasil	
	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle	Microemp. com Microcred.	Grupo Controle
Acesso à Educação						
Habilidades de leitura e escrita						
sabe ler e escrever	85%	96%	94%	90%	93%	91%
não sabe ler e escrever	15%	4%	6%	10%	7%	9%
Último Nível de Educação Formal Cursado						
nenhum	6%	0%	0%	0%	2%	2%
alfabetização	4%	4%	3%	0%	2%	1%
1o ciclo fundamental incompleto	13%	12%	11%	25%	12%	15%
1o ciclo fundamental completo	4%	12%	17%	10%	11%	8%
2o ciclo fundamental incompleto	29%	16%	17%	20%	21%	22%
2o ciclo fundamental completo	19%	16%	14%	15%	15%	13%
ensino médio incompleto	4%	16%	5%	10%	8%	12%
ensino médio completo	21%	24%	28%	20%	27%	26%
ensino superior	0%	0%	5%	0%	2%	0%
Educação Crianças e Adolescentes						
todas as Crianças e Adolescentes frequentam a escola	69%	68%	44%	75%	60%	75%
nem todas as Crianças e Adolescentes frequentam a escola	0%	0%	0%	0%	0%	0%
não há crianças ou adolescentes no domicílio	31%	32%	56%	25%	40%	25%
Conclusão do Ensino Fundamental						
há pessoas com mais de 16 anos sem o ensino fundamental na casa	71%	64%	61%	60%	59%	61%
todos com mais de 16 anos concluíram o ensino fundamental	29%	36%	39%	40%	41%	39%
Acesso à Saúde e à Alimentação						
Interrupção não desejada de Gravidez/ Morte de Crianças						
não houve aborto ou morte de uma ou mais crianças	71%	76%	62%	75%	72%	75%
houve aborto ou morte de uma ou mais crianças	21%	20%	19%	20%	15%	22%
não há crianças no domicílio	8%	4%	19%	5%	13%	3%
Subnutrição						
não há indícios de subnutrição	100%	96%	97%	95%	99%	96%
há indícios de subnutrição	0%	4%	3%	5%	1%	4%
refeições realizadas por dia (ocorrência mais frequente)	4	4	4	3	4	4
Acesso à posto de saúde e serviços médicos de emergência						
há acesso adequado	37%	36%	11%	40%	43%	42%
possui plano de saúde privado	6%	4%	25%	0%	11%	1%
acesso irregular a serviços de saúde	42%	52%	39%	50%	35%	51%
não há acesso a serviços de saúde	15%	8%	25%	10%	11%	6%

Fonte: O autor

**APÊNDICE D: DEMONSTRATIVO DAS FÓRMULAS DOS ÍNDICES DE FRUIÇÃO
EMPÍRICA E DO PADRÃO DE VALIDAÇÃO JURÍDICA**

D.1 Demonstrativo das fórmulas do índice de fruição empírica do direito de acesso à educação fundamental, do direito de acesso à saúde e à alimentação, do direito de acesso à uma moradia adequada e do direito de acesso aos serviços públicos essenciais.

São adotados nesta pesquisa os seguintes indicadores associados à fruição deficiente do direito à educação fundamental pelos entrevistados:

C: percentual de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos sem frequência regular à escola;

F: percentual de famílias em que há pessoas acima de 16 anos sem a conclusão do ensino fundamental;

A: percentual de famílias em que há pessoas de mais de 15 anos que não sabem ler e escrever;

Os seguintes indicadores são utilizados para a medição de uma fruição deficiente do direito de acesso à alimentação e à saúde pelos entrevistados:

N: percentual de entrevistados com indícios de subnutrição;

S: percentual dos entrevistados que declararam que não possuem um acesso adequado aos serviços de saúde (que nesta pesquisa corresponde a soma do percentual dos entrevistados que declararam não ter acesso aos serviços de saúde com o percentual das pessoas que declararam ter um acesso irregular aos serviços de saúde, ou seja, “ter acesso às vezes”);

Z: percentual de famílias que declararam ter perdido um filho com menos de 13 anos por aborto natural, doença, acidente ou em razão da violência urbana.

Os seguintes indicadores são utilizados para a medição de uma fruição deficiente do direito de acesso a uma moradia adequada pelos entrevistados:

D: percentual de domicílios densidade superior a 2,5 pessoas por dormitório;

P: percentual de domicílios com material do piso inadequado;

W: percentual de domicílios com material inadequado das paredes;

Os indicadores que foram adotados para quantificar a deficiência de acesso aos serviços públicos essenciais são:

H: percentual de domicílios em que o abastecimento de água é inadequado, seja em razão do acesso, seja em razão da fonte;

E: percentual de domicílios nos quais as instalações sanitárias ou a destinação do esgoto doméstico seja inadequada;

L: percentual de domicílios em que a forma de eliminação do lixo doméstico seja inadequada;

V: percentual de domicílios em que o fornecimento de energia elétrica seja inadequado;

Os índices de fruição empírica relativos ao direito de acesso à alimentação e à saúde ($IFE_{saúde}$), ao direito de acesso à educação fundamental ($IFE_{educação}$), ao direito de acesso à moradia adequada ou digna ($IFE_{moradia}$) e o direito de acesso aos serviços públicos essenciais ou básicos ($IFE_{serviços-públicos}$) adotados nesta pesquisa têm a mesma estrutura. Assim, será apresentado o procedimento passo a passo para o cálculo do $IFE_{saúde}$; um procedimento análogo pode ser utilizado para o cálculo dos índices $IFE_{educação}$, $IFE_{moradia}$, e $IFE_{serviços-públicos}$.

Como *S* é o percentual das pessoas que declararam que não possuem um acesso adequado aos serviços de saúde, o percentual de entrevistados com acesso adequado aos serviços de saúde (P_1) corresponde ao total (100%) menos o percentual dos entrevistados com acesso inadequado aos serviços de saúde (*S*), isto é

$$P_1 = 100 - S \quad (\text{xiii})$$

Dividindo-se a expressão acima por cem, e definindo-se p_1 como $P_1/100$ e *s* como $S/100$, temos a expressão (xiv) equivalente

$$p_1 = 1 - s \quad (\text{xiv})$$

onde p_1 é um indicador que mede o *acesso adequado aos serviços de saúde*, que varia entre zero (ausência total de acesso adequado a serviços de saúde) e 1 (fruição efetiva e universal do direito de acesso a serviços de saúde).

Sendo a fruição empírica do direito à alimentação e à saúde composta pelo direito à alimentar-se adequadamente (não ser subnutrido), pelo direito de ter uma família saudável (do qual um importante componente é não ter a morte prematura dos filhos, na infância) e pelo direito de acesso a serviços de saúde, podemos calcular o $IFE_{saúde}$ a partir de parcelas *p* definidas a partir desses direitos, ou melhor, a partir do percentual de entrevistados que declararam a ausência de fruição ou a fruição inadequada desses direitos.

Seja N o percentual de entrevistados com indícios de subnutrição, e Z o percentual de famílias que declararam ter perdido um filho menor de 16 anos por aborto natural, doença, acidente ou em razão da violência urbana. Aplicando-se um procedimento análogo ao utilizado para o cálculo de s , chegaremos às expressões (xv) e (xvi).

$$p_2 = 1 - n \quad (\text{xv})$$

$$p_3 = 1 - z \quad (\text{xvi})$$

A partir destas parcelas (onde p_2 e p_3 , da mesma forma que p_1 , terão o valor zero para a ausência de uma fruição empírica adequada e 1 para uma fruição plena do respectivo direito) podemos definir o $IFE_{saúde}$ pela média das parcelas p_1 , p_2 e p_3 , isto é:

$$IFE_{saúde} = (p_1 + p_2 + p_3) / 3 \quad (\text{xvii})$$

ou, calculando diretamente a partir dos indicadores n , z e s , chegamos à expressão (xviii)

$$IFE_{saúde} = ((1 - n) + (1 - z) + (1 - s)) / 3 \quad (\text{xviii})$$

Aplicando procedimento idêntico ao utilizado para o cálculo de $IFE_{saúde}$ no cálculo dos índices de fruição empírica relativos ao direito de acesso à educação, ao direito de acesso a uma moradia adequada, e ao direito de acesso aos serviços públicos básicos, ou essenciais, com o uso dos indicadores já descritos, chegaremos às expressões (xix), (xx) e (xxi):

$$IFE_{educação} = ((1 - a) + (1 - c) + (1 - f)) / 3 \quad (\text{xix})$$

$$IFE_{moradia} = ((1 - d) + (1 - p) + (1 - w)) / 3 \quad (\text{xx})$$

$$IFE_{serviços públicos} = ((1 - h) + (1 - e) + (1 - l) + (1 - v)) / 4 \quad (\text{xxi})$$

D.2 Demonstrativo das fórmulas dos índices individuais ponderados da importância atribuída à educação ($IEP_{individual}$), da importância atribuída à saúde ($ISP_{individual}$) e à qualidade de vida ($IQVP_{individual}$) e respectivos índices médios ponderados.

Os índices individuais ponderados da importância atribuída à educação ($IEP_{individual}$), da importância atribuída à saúde ($ISP_{individual}$) e à qualidade de vida ($IQVP_{individual}$) adotados nesta pesquisa têm a mesma estrutura. Assim, será apresentado o procedimento passo a passo para o cálculo do $IEP_{individual}$; um procedimento análogo pode ser utilizado para o cálculo dos índices $ISP_{individual}$ e $IQVP_{individual}$. Dessa forma, sejam:

E_1 : importância atribuída à educação, em uma escala de zero a três

S_1 : importância atribuída à saúde, em uma escala de zero a três;

QV_1 : importância atribuída à qualidade de vida, em uma escala de zero a três.

O índice individual ponderado da importância atribuída à educação ($IEP_{individual}$) pode ser calculado pela expressão (xxii)

$$IEP_{individual} = E_1 / (E_1 + S_1 + QV_1) \quad (xxii)$$

De forma semelhante, os índices individuais ponderados da importância atribuída à saúde ($ISP_{individual}$) e à qualidade de vida ($IQVP_{individual}$) serão dados pelas expressões:

$$ISP_{individual} = S_1 / (E_1 + S_1 + QV_1) \quad (xxiii)$$

$$IQVP_{individual} = QV_1 / (E_1 + S_1 + QV_1) \quad (xxiv)$$

Cada um dos índices individuais ($IEP_{individual}$, $ISP_{individual}$, $IQVP_{individual}$) poderá assumir valores entre zero e um; a soma desses índices também terá o valor máximo de um. Assim, assegura-se a ponderação necessária a um sistema de pesos.

Os índices individuais ponderados da importância atribuída à educação (IEP_{medio}), da importância atribuída à saúde (ISP_{medio}) e da importância atribuída à qualidade de vida ($IQVP_{individual}$) são calculados por meio da média aritmética dos valores dos respectivos índices individuais. Desta forma temos:

$$IEP_{medio} = \text{média dos } IEP_{individuais} \quad (xxv)$$

$$ISP_{medio} = \text{média dos } ISP_{individuais} \quad (xxvi)$$

$$IQVP_{medio} = \text{média dos } IQVP_{individuais} \quad (xxvii)$$

D.3 Demonstrativo de cálculo do Padrão de Validação Jurídica relativo à qualidade de vida ($PVJ_{\text{qualidade de vida}}$) e para os direitos ligados ao desenvolvimento ($PVJ_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}}$)

O PVJ para a qualidade de vida é calculado utilizando a mesma fórmula utilizada para o cálculo do $IFE_{\text{qualidade de vida}}$:

$$IFE_{\text{qualidade de vida}} = (IFE_{\text{moradia}} + IFE_{\text{serviços públicos}})/2. \quad (\text{xxviii})$$

Sendo $IFE_{\text{moradia}}=1$ e $IFE_{\text{serviços públicos}}=1$ para a condição de plena fruição dos direitos de acesso à moradia adequada e de acesso aos serviços públicos essenciais, temos que

$$IFE_{\text{qualidade de vida}} = (1 + 1)/2 = 2/2 = 1 = PVJ_{\text{qualidade de vida}} \quad (\text{xxix})$$

De forma análoga, considerando a universalidade dos feixes de direitos ligados ao acesso à saúde e alimentação, ao acesso à educação fundamental e ao acesso à qualidade de vida (pois ambos os direitos que a compõem são universais), temos que $IFE_{\text{saúde}} = 1$, $IFE_{\text{educação}} = 1$ e $IFE_{\text{qualidade de vida}} = 1$. Substituindo os valores na fórmula para o cálculo do $IFE_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}}$, teremos:

$$IFE_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}} = IEP_{\text{médio}} \times IFE_{\text{educação}} + ISP_{\text{médio}} \times IFE_{\text{saúde}} + IQVP_{\text{médio}} \times IFE_{\text{qualidade de vida}}. \quad (\text{xxx})$$

$$IFE_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}} = IEP_{\text{médio}} \times 1 + ISP_{\text{médio}} \times 1 + IQVP_{\text{médio}} \times 1 \quad (\text{xxxii})$$

$$IFE_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}} = IEP_{\text{médio}} + ISP_{\text{médio}} + IQVP_{\text{médio}} \quad (\text{xxxiii})$$

$$IFE_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}} = (\text{média dos } IEP_{\text{individuais}}) + (\text{média dos } ISP_{\text{individuais}}) + (\text{média dos } IQVP_{\text{individuais}}). \quad (\text{xxxiii})$$

Como a soma das médias aritméticas é igual à média aritméticas das somas, temos que

$$IFE_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}} = \text{média} (IEP_{\text{individuais}} + ISP_{\text{individuais}} + IQVP_{\text{individuais}}.) \quad (\text{xxxiv})$$

$$IFE_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}} = \text{média} (E_i / (E_i + S_i + QV_i) + S_i / (E_i + S_i + QV_i) + QV_i / (E_i + S_i + QV_i)) = \text{média} (E_i + S_i + QV_i / E_i + S_i + QV_i) = \text{média} (1) = 1 \quad (\text{xxxv})$$

Logo, temos que

$$PVJ_{\text{direitos ligados ao desenvolvimento}} = 1 \quad (\text{xxxvi})$$

APÊNDICE E: REGISTROS FOTOGRÁFICOS.



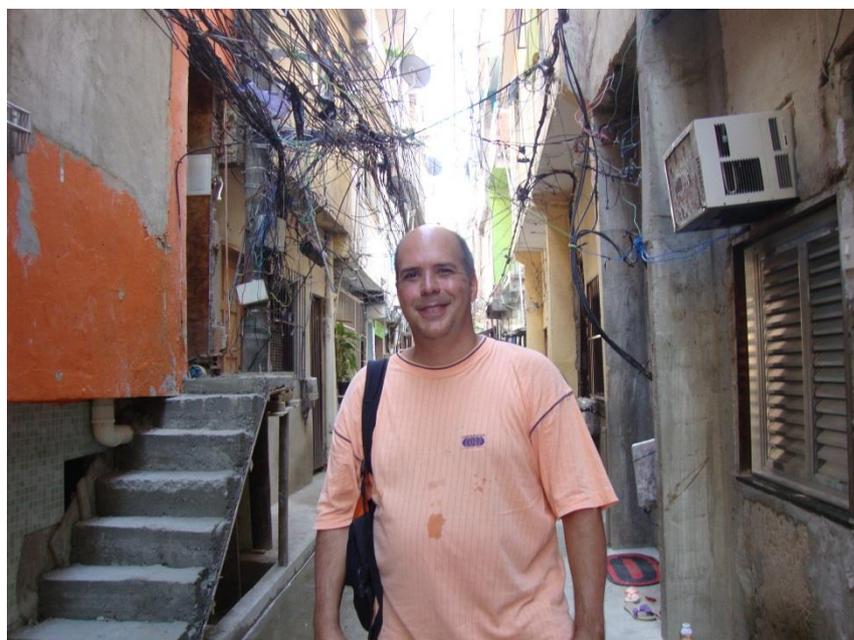
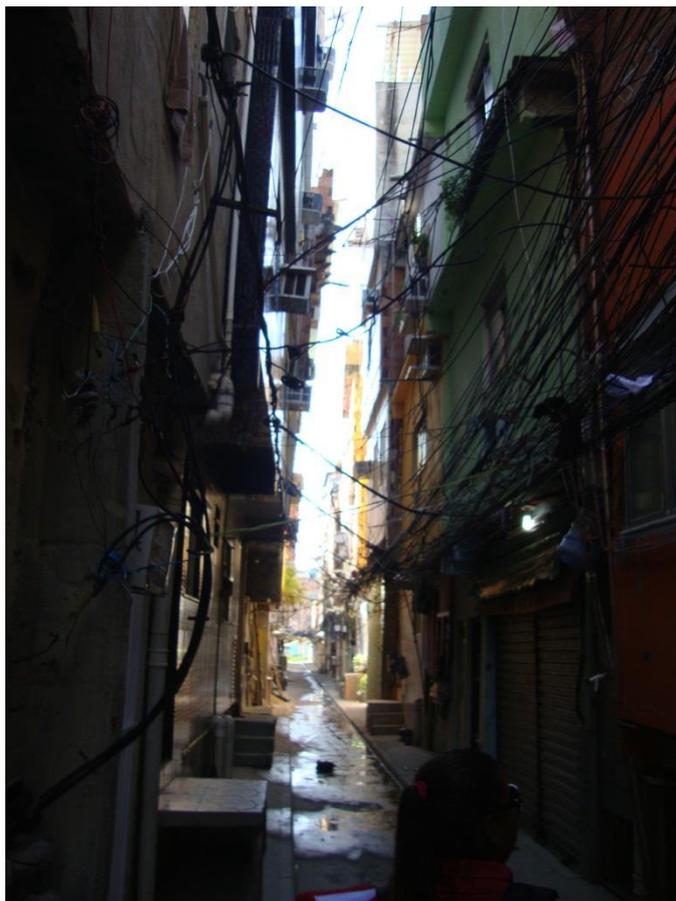
Foto 1: Em Belém, o ex-morador de rua e cliente do microcrédito produtivo orientado do bairro Pratinha é hoje proprietário da rádio comunitária da comunidade, que garante o seu sustento, o de sua esposa e de seus oito filhos.



Foto 2: Embora morando e trabalhando em uma casa com apenas um cômodo e sem banheiro, a microempresendedora da Favela do Castelo Encantado, em Fortaleza, não perde o entusiasmo e fala dos planos de expansão de seu negócio de venda de tapiocas na praia de Iracema.



Foto 3: Iniciando seu negócio de venda de cosméticos, a microempresendedora da favela de Vicente Pizón, em Fortaleza, espera que os recursos do negócio possam ajudá-la a rebocar sua casa.



Fotos 4 e 5: Nas estreitas vielas da comunidade carioca de baixa renda de Rio das Pedras, somente o sol de meio-dia ilumina a rua e as centenas de ligações irregulares de energia elétrica, telefone e televisão a cabo.



Foto 6: Após sucessivos dias sem coleta, a pilha de lixo supera a altura de 1,70 m na comunidade carioca de baixa renda de Rio das Pedras.



Foto 7: Foto aérea do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, uma das maiores favelas brasileiras.



Fotos 8 e 9: O dinamismo econômico de Blumenau e do Vale do Itajaí faz com que não falem ofertas de trabalho, como se vê na faixa estendida na rua e no cartaz colocado no ônibus urbano.



Foto 10: Microempendedoras de Pomerode, em Santa Catarina, exibem com orgulho os uniformes escolares do município de Campos dos Goytacazes, no Rio de Janeiro, que estão produzindo.



Foto 11: A partir de uma máquina de costura doméstica, as microempendedoras de Gaspar, Santa Catarina, vêm utilizando o microcrédito para a expansão de seu negócio, que já possui 35 máquinas de costura industriais e emprega 11 pessoas.